



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

WICEPREZES

KFP.410.1.12.2026

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów i Gospodarki
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Wystąpienie pokontrolne

**P/26/001 Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. w częściach 79 –
Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody
związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem
środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 –
Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb
pożyczkowych budżetu państwa**

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF)

Kierownik jednostki kontrolowanej

Andrzej Domański, Minister Finansów i Gospodarki od 24 lipca 2025 r., wcześniej Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r.

Okres objęty kontrolą

Rok 2025 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2025. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2022-2024 okres kontroli obejmuje również te lata.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Departament Finansów i Spraw Publicznych

Kontrolerzy

1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/26/2026
2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/28/2026
3. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/30/2026
4. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/27/2026
5. Joanna Nowicka-Kempny, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/31/2026
6. Łukasz Kosno, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr P/26/001 z dnia 5 stycznia 2026 r. KFP/32/2026

(akta kontroli tom I str. 1-12)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623 ze zm., dalej także: ustawa o NIK.

II. Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2025 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Ocenie w zakresie części 97 i 98 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2025² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania,
- planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- prawidłowość obliczenia przez Ministra Finansów³ wielkości długu publicznego według zasad krajowych i unijnych, a także relacji tych wielkości do produktu krajowego brutto (dalej także: PKB),
- działania w zakresie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Ocenie w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2025 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku poprzedniego.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności.*

² Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63), dalej także: ustawa budżetowa.

³ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o Ministrze Finansów, należy rozumieć, że jest to minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od 24 lipca 2025 r. był to Minister Finansów i Gospodarki.

⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 1483, ze zm.; dalej także: ufp.

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę wykonania budżetu państwa w 2025 r. w części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w formie opisowej. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. budżetu państwa w części 79 - Obsługa długu Skarbu Państwa oraz w części 97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów w 2025 r. zapewnił sfinansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa oraz terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa. Realizacja tych zadań prowadzona w warunkach wysokiego poziomu deficytu wymagała prowadzenia aktywnej polityki zarządzania długiem, w szczególności kształtowania struktury zadłużenia, harmonogramu zapadalności oraz ekspozycji na ryzyko stopy procentowej i ryzyko walutowe.

Dodatknie saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) było znacząco wyższe od zaplanowanego i korzystnie wpłynęło na ograniczenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje skuteczności operacyjnej Ministra Finansów w zakresie zapewnienia płynności finansowej i pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednocześnie podkreśla, że ocena ta odnosi się wyłącznie do wąsko rozumianej zdolności do finansowania zobowiązań, a nie do całościowej oceny prowadzonej przez Ministra Finansów polityki budżetowej, w tym jej długookresowych skutków dla stabilności finansów publicznych i poziomu kosztów obsługi długu.

Na wysoki poziom potrzeb pożyczkowych w 2025 r. wpływała dodatkowo konieczność sfinansowania zobowiązań dotyczących obligacji wyemitowanych w latach wcześniejszych przez podmioty inne niż Skarb Państwa, w związku z realizacją zadań publicznych. Dotyczyło to w szczególności wykupu obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju oraz obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Suma środków przeznaczonych na te cele w 2025 r. wyniosła 56 214,3 mln zł, co stanowiło 20,4% deficytu budżetu państwa i wpływało zwiększająco na wysokość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że formalne przestrzeganie limitów wynikających z ustawy budżetowej nie jest równoważne z pozytywną oceną prowadzonej polityki budżetowej. W 2025 r., w warunkach obowiązywania unijnej reguły wydatków netto, szczególnego znaczenia nabiera bowiem sposób ujmowania wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych, niezależnie od kanału ich finansowania. Tymczasem nadal stosowane mechanizmy pozwalające

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

na ewidencjonowanie wydatków poza budżetem państwa powodują, że obraz wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych ujęty w dokumentach krajowych pozostaje nieprzejrzysty.

Pomimo uwag formułowanych od 2022 r. w wystąpieniach pokontrolnych, w 2025 r. nadal stosowano model finansowania wybranych zadań publicznych z wykorzystaniem funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw⁶ oraz mechanizmów powodujących nieujmowanie wydatków w budżecie państwa. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie te działania. Wpływy pozyskane poza budżetem państwa na rzecz funduszy przepływowych w BGK w 2025 r. wyniosły 80 572,2 mln zł, a wydatki poniesione na obsługę zadłużenia (wynoszącego na koniec 2025 r. 388 571,9 mln zł) osiągnęły poziom 48 688,8 mln zł. Praktyka ta prowadzi do zaniżania nominalnej wielkości deficytu budżetu państwa w momencie jego planowania, przy jednoczesnym narastaniu zobowiązań, które w średnim i długim okresie będą obciążały budżet państwa. W ocenie NIK mechanizm ten jest niezgodny z zasadą jedności i zupełności budżetu oraz utrudnia ocenę rzeczywistej skali nierównowagi finansowej państwa.

Narastanie tych zobowiązań w 2025 r. oraz w następnych latach będzie wpływać ograniczająco na elastyczność zarządzania długiem Skarbu Państwa, w szczególności w wyniku kumulacji zapadalności zobowiązań oraz konieczności ich refinansowania w określonych terminach, co zwiększa wrażliwość finansów publicznych na ewentualne pogorszenie warunków rynkowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli ten mechanizm finansowania ma charakter utrwalony i nie został w 2025 r. znacząco skorygowany.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie utrzymującą się praktykę nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych (dalej także: SPW) określonym podmiotom w celu finansowania realizowanych przez nie zadań publicznych, z pominięciem rachunku wydatków budżetu państwa. W 2025 r. przekazano SPW o wartości nominalnej 17 914 mln zł. Działanie to prowadzi do powstawania trwałych kosztów obsługi długu Skarbu Państwa. W warunkach, w których unijne ramy fiskalne opierają się na monitorowaniu dynamiki wydatków netto, mechanizm ten utrudnia rzetelne porównywanie krajowej polityki budżetowej ze zobowiązaniami wynikającymi z zaleceń Rady Unii Europejskiej.

Na koniec 2025 r. utrzymywała się wysoka różnica pomiędzy poziomem długu publicznego obliczanego według zasad krajowych a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych ujmowanego według zasad unijnych. Największą część tej różnicy stanowiło zadłużenie funduszy pozabudżetowych, którego refinansowanie i obsługa w kolejnych latach mogą wymagać bezpośredniego zaangażowania środków budżetu państwa.

Dodatkowym czynnikiem zwiększającym ryzyka fiskalne była skala poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa. W 2025 r. Minister Finansów działał w tym zakresie w granicach obowiązujących upoważnień, a wykorzystanie limitów poręczeń i gwarancji objętych ustawą budżetową pozostawało niskie. Jednocześnie znaczna część gwarancji Skarbu Państwa była udzielana poza limitem ustawy budżetowej z uwagi na niestosowanie art. 31 ust. 1 ustawy z dnia

⁶ W dalszej części wystąpienia fundusze te określa się również jako fundusze umiejscowione w BGK, fundusze obsługiwane przez BGK, fundusze pozabudżetowe lub fundusze przepływowe.

8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁷, co skutkowało wysokim udziałem zobowiązań pozalimitowych w ogólnej wartości niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa. Konstrukcja ta prowadzi do narastania ryzyk warunkowych, które nie są ujmowane w bieżącym wyniku budżetu, ani w rachunku wydatków netto, lecz mogą materializować się w przyszłości poprzez wzrost potrzeb pożyczkowych i kosztów obsługi długu.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że kumulacja zobowiązań powstałych poza budżetem państwa, wysoki poziom długu publicznego liczonego według metodologii unijnej oraz rosnące zobowiązania z tytułu udzielonych gwarancji istotnie zwiększają ryzyko przyszłego obciążenia budżetu państwa. W 2025 r. ryzyko to nabrało szczególnego znaczenia w związku z koniecznością realizacji ścieżki korekty fiskalnej w ramach procedury nadmiernego deficytu oraz utrzymania wzrostu wydatków netto w granicach określonych przez Radę Unii Europejskiej. Zgodnie z komunikatem Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 1 kwietnia 2026 r.⁸ tempo wzrostu wydatków netto, bez uwzględnienia klauzuli wyjścia, wyniosło 7,2% w relacji do PKB.

W ocenie NIK dalsze utrzymywanie finansowania pozabudżetowego obniża przejrzystość finansów publicznych i utrudnia rzetelną ocenę sytuacji budżetu państwa.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2025 r.⁹ wyniosło 1 951 937 mln zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2024 r. było wyższe o 322 597,8 mln zł (o 19,8%), a w relacji do PKB¹⁰ wzrosło o 5,5 punktu procentowego. Na koniec 2025 r. dług publiczny obliczony według zasad krajowych wyniósł 1 913 526 mln zł¹¹, a według zasad unijnych 2 335 153,6 mln zł¹², co w relacji do PKB stanowiło odpowiednio 49,1% i 59,97%. Różnica wynosząca ponad 10 punktów procentowych stanowi wielkość pomijaną w statystykach państwowego długu publicznego.

Przyrost zadłużenia w latach poprzednich i w roku objętym kontrolą zdeterminował wielkość wydatków ponoszonych na obsługę długu Skarbu Państwa. W 2025 r. w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. relacja wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa do PKB zwiększyła się z 1,8% do 1,9%, natomiast udział wydatków poniesionych na obsługę zadłużenia funduszy umiejscowionych w BGK wzrósł z poziomu 0,4% PKB do 1,3% PKB. Według wyliczeń Biura Rady Fiskalnej szacunkowy dodatkowy koszt finansowania w 2025 r. zaciąganego za pośrednictwem

⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 291, dalej także: ustawa o poręczeniach i gwarancjach. Przepis art. 31 ust. 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach stanowi, że łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa. Przy czym przepisy art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej: nowelizacja ustawy o COVID-19), art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825, ze zm.), art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.) stanowią, że do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania BGK z tytułu odpowiednio zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach, w tym nie stosuje się art. 31 tej ustawy.

⁸ [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Rachunki narodowe / Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych / Wstępna informacja o relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB w 2025 r.](#)

⁹ Według stanu na 2 marca 2025 r.

¹⁰ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 2 marca 2026 r., PKB w 2025 r. wyniósł 3 894 010,6 mln zł.

¹¹ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2026 r.

¹² Jak wyżej.

BGK w porównaniu z emisją długu Skarbu Państwa, pozwalający na utrzymanie relacji PDP do PKB poniżej wielkości oznaczającej konieczność uruchomienia procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, o których mowa w art. 86 ufp, wyniósł 1625 mln zł¹³.

Negatywną konsekwencją przyrostu zadłużenia jest konieczność ponoszenia coraz większych wydatków na jego obsługę, chociaż samo operacyjne wykonanie budżetu państwa w części 79 jest prawidłowe. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2025 r. budżetu państwa w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Wydatki budżetu państwa w części 79 związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały rzetelnie zaplanowane i prawidłowo poniesione w wysokości 72 828,3 mln zł, na cele określone w ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów i obowiązujących terminów. Roczne sprawozdania budżetowe za 2025 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2025 r. dla części 79 zostały prawidłowo sporządzone pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Minister Finansów sprawował właściwy nadzór i kontrolę w trybie art. 175 ust. 1 ufp, prowadząc cyklicznie analizy prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz ponoszenia wydatków w części 79 budżetu państwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe¹⁴ kontrolowanej działalności

1. Planowanie i wykorzystanie limitów zawartych w ustawie budżetowej na 2025 rok w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu faktycznego

1.1. W art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na 2025 r. określono maksymalny przyrost zadłużenia Skarbu Państwa na 31 grudnia 2025 r. z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych w kwocie 460 000 mln zł (wyższy niż w roku poprzednim o 90 000 mln zł).

Rzeczywisty przyrost zadłużenia z ww. tytułów na koniec 2025 r. wyniósł 319 304,5 mln zł (69,4% limitu) i był sumą przyrostu zadłużenia w: (a) skarbowych papierach wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym w wysokości 280 057,1 mln zł, (b) obligacjach wyemitowanych na rynkach zagranicznych w wysokości 24 568,1 mln zł, (c) kredytach i pożyczkach zagranicznych w wysokości 14 679,3 mln zł.

(akta kontroli tom III str. 475, 483)

¹³ Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych BGK, Bond Spot, Catalyst, Ministerstwa Finansów, PFR oraz Refinitiv Eikon, kwiecień 2026 r.

¹⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych przedstawionych w kolejnych punktach niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę częściową jako ocenę pozytywną albo ocenę negatywną. Jeśli nie zostały spełnione warunki do sformułowania oceny pozytywnej bądź negatywnej, Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę w formie opisowej.

1.2. Limit, o którym wyżej mowa, nie miał zastosowania do emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów i innych tytułów. Maksymalną wartość wyemitowanych na te cele skarbowych papierów wartościowych określono w ustawie budżetowej na kwotę 20 000 mln zł¹⁵ (art. 5 ust. 3).

W kwocie tego limitu uwzględniono przekazanie skarbowych papierów wartościowych na podstawie upoważnień dla Ministra Finansów zawartych w ustawach i programach rządowych bądź projektach nowych przepisów prawnych. Obligacje skarbowe otrzymały podmioty, dla których zaplanowano dofinansowanie w tej formie oraz podmioty wskazane przez Prezesa Rady Ministrów. Dodatkowo nieplanowane dofinansowanie obligacjami skarbowymi otrzymała Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Wartość nominalna obligacji przekazanych nieodpłatnie w 2025 r. wyniosła 17 914 mln zł (89,6% limitu). Obligacje otrzymały podmioty:

(1) 1900 mln zł - Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. (dalej także: CPK); na podstawie art. 128a ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym¹⁶, który upoważniał ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazania, na wniosek Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego, skarbowych papierów wartościowych w kwotach i terminach określonych w „Programie inwestycyjnym Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2032”¹⁷, na podwyższenie kapitału zakładowego CPK¹⁸; kwota zaplanowana w limicie z ustawy budżetowej wynikała z modelu finansowania CPK na lata 2024-2025, uzgodnionego w 2024 r.¹⁹ przez Ministra Finansów i Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 244-263)

(2) 1214 mln zł – PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. (dalej także: PKP PLK). Przepis art. 33w ust. 1 w związku z art. 33w ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²⁰ upoważniał Ministra Finansów do przekazania, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, PKP PLK w 2025 r. skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 1214 mln zł z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego PKP PLK. W myśl art. 33z ust. 3 ustawy o komercjalizacji PKP środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych, o których mowa w art. 33w ust. 1, mogły być przeznaczone wyłącznie na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich²¹.

¹⁵ W 2024 r. była to kwota 24 000 mln zł.

¹⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1747, ze zm.

¹⁷ Uchwała nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024–2032” (M.P. poz. 1258, ze zm.). W programie tym przewidziano zapotrzebowanie na skarbowe papiery wartościowe w 2025 r. na kwotę 1900 mln zł.

¹⁸ Na dokapitalizowanie CPK w latach 2021 i 2023 (Etap I Programu inwestycyjnego CPK) Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5894 mln zł, a w latach 2024-2025 (Etap II Programu inwestycyjnego CPK) – 5400 mln zł. Według założeń przyjętych w Programie inwestycyjnym CPK (Etap II) łączne zapotrzebowanie na skarbowe papiery wartościowe do 2032 r. przyjęto w kwocie 59 355 mln zł.

¹⁹ Pismo Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 2024 r. (PG4.4301.16.2024) oraz pismo Pełnomocnika Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego z dnia 23 sierpnia 2024 r. (BPCPK–1.8610.28.2024).

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 561, ze zm.; dalej: ustawa o komercjalizacji PKP.

²¹ Dofinansowanie PKP PLK skarbowymi papierami wartościowymi następowało każdego roku, począwszy od 2020 r., a ich wartość nominalna w latach 2020-2025 wyniosła łącznie 14 654 mln zł.

(3) 150 mln zł - Uniwersytet Warszawski; kwota wynikająca z art. 40 ust. 1 w związku z art. 40 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw²². Uzyskane środki mogły być przeznaczone wyłącznie na finansowanie lub dofinansowanie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe lub na spłatę kredytów lub pożyczek zaciągniętych na finansowanie takich nakładów (art. 40 ust. 9 ww. ustawy). W latach 2026-2027 Uniwersytet Warszawski będzie mógł otrzymać, zgodnie z ww. ustawą skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej odpowiednio 150 mln zł i 50 mln zł.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 70-73, 165-171)

(4) 1650 mln zł - Polski Fundusz Rozwoju S.A.²³ (dalej także: PFR); art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju²⁴ upoważnił ministra właściwego do spraw budżetu do przekazania PFR, na uzasadniony wniosek PRF, skarbowych papierów wartościowych (bez określenia limitu) na podwyższenie kapitału zakładowego, jeśli to będzie niezbędne do realizacji zadań tego podmiotu. We wniosku, pozytywnie zaopiniowanym przez Ministra Aktywów Państwowych, PFR wskazał inwestycje planowane do sfinansowania z wnioskowanych środków.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 324-343)

(5) 4600 mln zł – Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. (dalej także: PEJ)²⁵; kwota zaplanowana w związku z projektem ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa²⁶, który to projekt zawierał przepisy dotyczące wniesienia przez Skarb Państwa wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym spółki PEJ (nowo dodawane w ustawie z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących²⁷ art. 53h-53n). Zaplanowana i przekazana kwota dofinansowania odpowiadała limitowi określoneemu na 2025 r. w projektowanych i uchwalonych przepisach²⁸.

Nowelizacja z 2025 r. specustawy jądrowej wprowadziła mechanizm finansowania m.in. inwestycji realizowanych przez PEJ poprzez wydatki budżetu państwa i/lub skarbowe papiery wartościowe

²² Dz. U. poz. 1672, ze zm.

²³ W latach poprzednich PFR otrzymał łącznie 10 200 mln zł (2020 r. - 2600 mln zł, 2021 r. - 6600 mln zł, 2024 r. - 1000 mln zł).

²⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 9.

²⁵ Wcześniej, w latach 2021-2022, PEJ otrzymała dofinansowanie obligacjami skarbowymi o łącznej wartości nominalnej 4330,7 mln zł.

²⁶ Projekt z 13 grudnia 2024 r., nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów - UD119. Ustawa została uchwalona 20 lutego 2025 r. (*ustawa z dnia 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz ustawy o wpłatach z zysku przez jednoosobowe spółki Skarbu Państwa* Dz. U. poz. 393).

²⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 1156, dalej także: specustawa jądrowa.

²⁸ Zgodnie ze znowelizowanymi w 2025 r. przepisami specustawy jądrowej, na przygotowanie i realizację przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej (EJ1), inwestycji towarzyszących tej inwestycji oraz na bieżącą działalność PEJ, PEJ jest przekazywane przez Skarb Państwa wsparcie publiczne w postaci wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym, dokonane przez wniesienie wkładu pieniężnego z budżetu państwa (do maksymalnej kwoty 4600 mln zł w 2025 r.) lub niepieniężnego w postaci skarbowych papierów wartościowych, a minister właściwy do spraw finansów publicznych dokonuje wyboru jednego lub obu sposobów wniesienia wkładu, przy czym suma wartości wkładu pieniężnego i niepieniężnego nie może przekroczyć kwoty 4600 mln zł.

w maksymalnej wysokości 60 200 mln zł w latach 2025-2030, pozostawiając w gestii ministra właściwego do spraw finansów publicznych wybór jednego lub obu sposobów wniesienia wkładu na pokrycie udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym PEJ. W 2025 r. spółka PEJ otrzymała obligacje skarbowe o wartości odpowiadającej maksymalnej wysokości wkładu Skarbu Państwa, określonej na 2025 r. w specustawie jądrowej. Według informacji przedstawionej przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych: *Z uwagi na termin realizacji dokapitalizowania, trzy tygodnie przed końcem roku, Minister Finansów i Gospodarki podjął decyzję o przekazaniu obligacji skarbowych. Minister Finansów i Gospodarki w każdym przypadku będzie podejmował decyzję o sposobie przekazania środków, zgodnie z postanowieniami art. 53i ust. 2 ww. ustawy.*

W procesie opiniowania projektu nowelizacji specustawy jądrowej²⁹ Minister Finansów nie zgłosił uwag w zakresie przepisów przewidujących możliwość podwyższenia kapitału zakładowego spółki PEJ w formie wkładu niepieniężnego w postaci skarbowych papierów wartościowych³⁰.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 344-347, 368-373, 438-439)

(6) 5400 mln zł – minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych³¹. Zaplanowana kwota wynikała z projektu ustawy o budżecie na rok 2025³² (art. 7), zawierającego upoważnienie dla Ministra Finansów do przekazania w 2025 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi skarbowych papierów wartościowych celem ich przekazania przedsiębiorstwu górniczemu objętemu systemem wsparcia, o którym mowa w art. 5f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego³³, na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa.

Minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi otrzymał obligacje w planowanej wartości, z tego: Minister Przemysłu³⁴ na rzecz Polskiej Grupy Górniczej S.A. – 4383,5 mln zł oraz Minister Energii³⁵ na rzecz Południowego Koncernu Węglowego S.A. – 1016,5 mln zł.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 269-289)

(7) Na polecenie Prezesa Rady Ministrów obligacje skarbowe o wartości nominalnej 2000 mln zł otrzymały państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym³⁶, na podwyższenie funduszu lub kapitału, w szczególności zakładowego, zasadniczego lub statutowego, w celu sfinansowania ich zadań ustawowych lub statutowych (art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na 2025 r.), z tego:

²⁹ <https://legislacja.gov.pl/projekt/12388950/katalog/13078239#13078239>.

³⁰ Departament Długu Publicznego, opiniując projekt tej ustawy, przedstawił negatywne stanowisko wobec instrumentu przekazywania skarbowych papierów wartościowych jako formy dokapitalizowania spółki PEJ.

³¹ Wcześniej przedsiębiorstwa górnicze objęte systemem wsparcia otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej: w 2022 r. – 932,6 mln zł i w 2024 r. – 5549 mln zł.

³² Projekt skierowany do Sejmu RP 2 października 2024 r. (druk 693), ustawa uchwalona 21 listopada 2024 r. (ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 Dz. U. poz. 1925).

³³ Dz. U. z 2026 r. poz. 520.

³⁴ Przed 24 lipca 2025 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi był Minister Przemysłu.

³⁵ Od 24 lipca 2025 r. ministrem właściwym do spraw gospodarki surowcami energetycznymi był Minister Energii.

³⁶ Dz. U. z 2026 r. poz. 373.

(a) 780 mln zł – otrzymała Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. (dalej także: ARP) na podwyższenie kapitału zakładowego z przeznaczeniem na finansowanie zadań statutowych związanych z realizacją projektów inwestycyjnych wskazanych w Programie Inwestycyjnym ARP S.A. z 2025 r., w tym w szczególności w obszarach: infrastruktura dla przemysłu (w tym rozwój Specjalnych Stref Ekonomicznych), transformacja przemysłu i restrukturyzacja przedsiębiorstw. Wnioskując do Ministra Aktywów Państwowych o dokapitalizowanie ARP wskazała, że w latach 2021-2023 osiągała zyski, natomiast w 2024 r. odnotowała stratę w wysokości 74,4 mln zł, niemniej nie wykazuje symptomów przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji ekonomicznej – zarówno ARP, jak i Grupa Kapitałowa ARP, według opinii doradcy zewnętrznego, pozostaje finansowo stabilna, ale wymaga poprawy operacyjnej efektywności i rentowności, aby w dłuższym okresie utrzymać wzrost i konkurencyjność.

(akta kontroli tom III str. 290-313)

(b) 922 mln zł – otrzymał Narodowy Fundusz Zdrowia (dalej także: NFZ) na wniosek Ministra Zdrowia, na podwyższenie funduszu zapasowego w celu sfinansowania zadań ustawowych, tj. kosztów świadczeń opieki zdrowotnej. Minister Zdrowia wskazał, że przedmiotowy wniosek jest konsekwencją sytuacji finansowej NFZ, wynikającej głównie z wartości nadwykonań nielimitowanych za I kwartał 2025 r. i dużego prawdopodobieństwa ich wystąpienia w kolejnych kwartałach w 2025 r. oraz nadwykonań leków stosowanych w programach lekowych i chemioterapii, a NFZ planuje wydatkować środki uzyskane ze zbycia obligacji skarbowych do końca 2025 r.

(akta kontroli tom III str. 229-243)

(c) 198 mln zł – otrzymały uczelnie morskie: Uniwersytet Morski w Gdyni - 73 mln zł i Politechnika Morska w Szczecinie - 125 mln zł, na podniesienie funduszu zasadniczego tych uczelni, w związku z realizacją inwestycji obejmujących budowę nowych statków.

W dniu 30 września 2025 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Budowa statków dla uczelni morskich w latach 2025-2029”, obejmującego zaprojektowanie, budowę i wyposażenie statku szkolnego dla Uniwersytetu Morskiego w Gdyni oraz statku szkolno-badawczego dla Politechniki Morskiej w Szczecinie. Finansowanie programu: środki budżetu państwa w kwocie 796,9 mln zł oraz środki ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w wysokości 178,8 mln zł (wartość nominalna 198 mln zł)³⁷.

Departament Długu Publicznego negatywnie zaopiniował możliwość nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych jako źródła finansowania wydatków na realizację programu wieloletniego.

(akta kontroli tom III str. 4-5, 7, 9, 172-228)

(d) 100 mln zł – otrzymała Polska Agencja Kosmiczna (dalej także: PAK) 31 grudnia 2025 r., na podwyższenie funduszu statutowego, z przeznaczeniem w szczególności na budowę Centrum Operacji Satelitarnych. We wniosku PAK przedstawiła harmonogram wykorzystania środków

³⁷ <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-ustanowienia-programu-wieloletniego-pod-nazwa-budowa-statkow-szkolno-badawczych-dla-uczelni-morskich> [dostęp: 28.01.2026 r.]

pochodzących z wykupu lub zbycia skarbowych papierów wartościowych w latach 2026-2028 oraz kwoty wydatków na „kamienie milowe/działania kluczowe” w łącznej wysokości 92 mln zł.

Obligacje skarbowe dla PAK dopełniły limit skarbowych papierów wartościowych, które mogły być przekazane na polecenie Prezesa Rady Ministrów w 2025 r.

(akta kontroli tom III str. 348-367)

(8) Także 31 grudnia 2025 r. ARP otrzymała obligacje nieplanowane w ustawie budżetowej o wartości nominalnej 1000 mln zł, na wniosek Ministra Aktywów Państwowych, złożony na podstawie art. 19a ust. 1 ustawy o systemie inwestycji rozwoju³⁸, na podwyższenie kapitału zakładowego spółki, z przeznaczeniem na podjęcie działań restrukturyzacyjnych względem Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. (dalej także: JSW) w zakresie poprawy efektywności operacyjnej i produkcyjnej zmierzającej do stopniowej poprawy wyników finansowych i stabilności działalności Grupy JSW. Zgodnie z informacją przekazaną przez Ministra Aktywów Państwowych, środki te miały być wykorzystane do końca lutego 2026 r. Jak wskazał Minister Aktywów Państwowych, pozyskanie środków finansowych z emisji akcji ARP dla inwestora prywatnego lub pozyskanie finansowania dłużnego w drodze emisji obligacji przez ARP jest procesem długotrwałym i skomplikowanym, a w związku z trudną sytuacją finansową JSW, która wymagała pilnych działań stabilizujących, konieczne było przekazanie skarbowych papierów wartościowych do ARP.

(akta kontroli tom III str. 6-8, 314-323)

Począwszy od kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. NIK przedstawiała krytyczną ocenę wykorzystywania mechanizmu dofinansowywania wybranych podmiotów obligacjami skarbowymi i skierowała do Ministra Finansów wnioski o zaprzestanie stosowania tej praktyki³⁹. Ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2025 r. wskazują, że wniosek pozostaje aktualny (co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

1.3. Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2025 określony został na kwotę 200 000 mln zł. Wysokość limitu wynikała głównie z zaplanowania prewencyjnie kwoty 160 000 mln zł w celu zapewnienia ewentualnego wsparcia podmiotom należącym do sektora instytucji finansowych, kwalifikującym się, w myśl przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁴⁰ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁴¹, do skorzystania z mechanizmów pomocowych. Pozostała część limitu ustalona została na podstawie szacunków prognoz oraz potencjalnych zamierzeń zgłaszanych przez poszczególnych ministrów. Na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Infrastruktury w limicie uwzględniono planowane gwarancje za zobowiązania kredytowe zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu

³⁸ Art. 19a dodany do ustawy o systemie instytucji rozwoju w lipcu 2025 r. Zgodnie z art. 19a ustawy o systemie instytucji rozwoju minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego ARP jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań spółki, w tym zadań związanych z restrukturyzacją lub likwidacją przedsiębiorców.

³⁹ Wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.001.08.2023, wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.1.8.2024 oraz wystąpienie pokontrolne nr KBF.410.1.09.2025.

⁴⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 776.

⁴¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 505, ze zm.

Drogowego, gwarancje dotyczące nadzorowania gospodarki morskiej, gwarancje za zobowiązania spółek Grupy PKP wynikające z planowanych projektów kolejowych oraz gwarancje za zobowiązania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. W limicie gwarancji uwzględniono także kwoty zgłoszone przez Ministra Aktywów Państwowych oraz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. W 2025 r. Skarb Państwa udzielił gwarancji w wysokości 13 830,8 mln zł, co stanowiło 6,9% przyjętego limitu.

Dodatkowo, według stanu na 31 grudnia 2025 r. Skarb Państwa posiadał potencjalne zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych poza ustawowym limitem, na podstawie ustaw szczególnych⁴². Saldo niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych poza ustawowym limitem wyniosło 577 983,4 mln zł i obejmowało zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych za zobowiązania BGK w wysokości 553 064,6 mln zł oraz za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju w wysokości 24 918,8 mln zł.

Szczegółowe informacje na temat poręczeń i gwarancji przedstawiono w pkt 4. wystąpienia.

(akta kontroli tom III str. 374-396)

1.4. Ustawa budżetowa na 2025 r. w art. 7 określiła limit łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej także: KUKE) z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa w kwocie 55 000 mln zł. Został on ustalony na podstawie prognoz przedstawionych przez KUKE, w wysokości umożliwiającej przyjęcie do ubezpieczenia lub objęcia gwarancjami przez KUKE kolejnych projektów, w tym nowych produktów dotyczących transformacji klimatycznej Polski, a także projektów inwestycyjnych związanych z odbudową Ukrainy. Łączne zaangażowanie KUKE z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa na 31 grudnia 2025 r. wynosiło 30 545,5 mln zł, co stanowiło 55,5% limitu zobowiązań określonego w ustawie budżetowej. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń, limit ten ustalany jest co roku w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W 2025 r. KUKE udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania, co skutkowało niższym wykorzystaniem limitu.

(akta kontroli tom III str. 378, 429-430)

1.5. W 2025 r. Minister Finansów był upoważniony do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządowi innych państw do kwoty 2600 mln zł (art. 8 pkt 1). Kwota limitu została ustalona na podstawie prognozy wypłat z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem w ramach zawartych umów kredytowych, prognozy wypłat z tytułu kontraktów ubiegających się o finansowanie w ramach udzielonych kredytów oraz uwzględnienia wypłaty całej kwoty kredytów, których zawarcie było planowane w 2025 r.

Do *Planu przychodów i rozchodów budżetu państwa* (załącznik nr 5 do ustawy budżetowej) przyjęto niższe niż w art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej kwoty planowanych rozchodów z tytułu kredytów zagranicznych, tj. kwoty, których realizacja była najbardziej prawdopodobna - uwzględniono wypłaty w ramach podpisanych umów z Tanzanią, Kenią, Ukrainą (z 2015 r.), Mongolią

⁴² Patrz przypis 7.

oraz wypłaty w ramach negocjowanych umów z Wietnamem i Ukrainą – w łącznej wysokości 1252,9 mln zł. Wykonane rozchody z tytułu wypłat w 2025 r. wyniosły 68,8 mln zł. Niższe wypłaty w tytułu kontraktów realizowanych w ramach umowy kredytowej z Ukrainą (13 mln euro wobec planowanych 50 mln euro) wynikały z opóźnień w realizacji kontraktów w związku z prowadzonymi działaniami wojennymi. W odniesieniu do umowy kredytowej z Kenią nie dokonano żadnych wypłat (wobec planowanych 26,5 mln euro) z uwagi na to, że pod koniec 2024 r. strona kenijska zrezygnowała z dalszej realizacji dotychczasowej umowy i zwróciła się z wnioskiem o nowy kredyt. Niska była realizacja (1 mln dolarów amerykańskich) planowanych wypłat dla Tanzanii (32 mln dolarów amerykańskich), z uwagi na niezawarcie nowych kontraktów do sfinansowania w ramach umowy. Opóźnienia w realizacji kontraktów finansowanych w ramach umowy z Mongolią skutkowały wypłatą jedynie części (2,3 mln euro) z zaplanowanych na 2025 r. środków (15 mln euro). Nie doszło do konkretnych ustaleń (z przyczyn leżących po stronie wietnamskiej) negocjowanej w 2025 r. umowy kredytowej z Wietnamem (planowane rozchody – 50 mln euro). Nie doszło również do zawarcia negocjowanej umowy pożyczki z Ukrainą (plan – 125 mln euro).

(akta kontroli tom III str. 380-381, 397-398, 427-428)

1.6. Kwota limitu, w ramach którego Minister Finansów mógł udzielać jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek z budżetu państwa w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego (art. 8 pkt 2 lit. c) - 500 mln zł – została zaplanowana na podstawie informacji uzyskanych z regionalnych izb obrachunkowych, które prowadzą bezpośredni nadzór w zakresie spraw finansowych nad tymi jednostkami. Wykorzystanie limitu wyniosło 190 mln zł⁴³ (38%). W 2025 r. do Ministerstwa Finansów wpłynęły dwa wnioski o udzielenie pożyczki, złożone przez gminę Bodzentyn i miasto Sanok.

Niepełne wykorzystanie wynikało z niemożności precyzyjnego określenia rzeczywistych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie. Złożone wnioski nie pokrywały się z zebranymi wcześniej informacjami (z regionalnych izb obrachunkowych) zarówno co do jednostek, jak i skali pożyczek.

(akta kontroli tom III str. 379-380, 427-428, 467)

1.7. W 2025 r., tak jak w latach poprzednich, nie zaistniały przesłanki uzasadniające udzielenie ze środków budżetu państwa pożyczek zaplanowanych w ustawie budżetowej (art. 8 pkt 2 lit. a, b, d i e) dla: Banku Gospodarstwa Krajowego (do kwoty 2000 mln zł), KUKE, na gwarantowane przez Skarb Państwa pokrycie dokonywanych przez tę spółkę wydatków (do kwoty 1158 mln zł), Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (do kwoty 24 000 mln zł) oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do kwoty 12 000 mln zł). Zapewnienie w ustawie budżetowej środków na pożyczki dla BGK, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: BFG) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych ma charakter ostrożnościowy, zabezpieczający realizację zadań przez te podmioty w sytuacjach nadzwyczajnych bądź na wypadek zdarzeń kryzysowych. Limit pożyczek dla KUKE zaplanowano na podstawie prognoz KUKE dotyczących przepływów na wyodrębnionym rachunku bankowym, służącym do obsługi

⁴³ Rozchody z tytułu udzielonych pożyczek były niższe – 186,5 mln zł, ze względu na zwrot przez pożyczkobiorców części otrzymanych środków.

systemu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. Środki na tym rachunku okazały się wystarczające do pokrycia wszystkich wydatków.

(akta kontroli tom III str. 467)

1.8. Zgodnie z art. 37 ustawy budżetowej pożyczki, o których mowa w art. 141 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁴, mogły być udzielane do kwoty 91 000 mln zł (do planu rozchodów przyjęto urealnioną kwotę 58 958,3 mln zł). Na pożyczki wypłacane w złotych przekazano z rozchodów części 98 środki w wysokości 16 259,4 mln zł, a na pożyczki udzielane w euro – równowartość 3295 mln zł⁴⁵.

(akta kontroli tom III str. 467-472)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2025 r. nadal był wykorzystywany, w znacznej skali, mechanizm dofinansowywania wybranych podmiotów, realizujących zadania państwa, w formie przekazywanych nieodpłatnie obligacji skarbowych, poza rachunkiem budżetu państwa. Przekazanie w 2025 r. obligacji skarbowych o wartości nominalnej 17 914 mln zł skutkowało zwiększeniem o tę kwotę długu Skarbu Państwa.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. NIK po raz kolejny skierowała do Ministra Finansów wniosek o zaprzestanie stosowania tej praktyki. Mimo że w kwietniu 2024 r. w dokumencie „Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała księga” Ministerstwo Finansów zamieściło rekomendacje w przedmiocie nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych, w szczególności zaprzestania wprowadzania takiego sposobu finansowania podmiotów w nowych ustawach, w 2025 r. Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe (o wartości nominalnej 17 914 mln zł⁴⁶), w tym na podstawie nowych przepisów, tj. m.in. znowelizowanej specustawy jądrowej.

Zastępca Dyrektora Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił: *Przekazywanie skarbowych papierów wartościowych (dalej także: SPW) następuje w dużej mierze na podstawie przepisów incydentalnych, dotyczących jednego roku budżetowego, zatem ograniczenie praktyki ich nieodpłatnego przekazywania może zostać osiągnięte poprzez zaniechanie projektowania nowych przepisów dających taką możliwość lub też nakładających na Ministra Finansów taki obowiązek. W ustawie budżetowej na rok 2025 zmniejszono limit możliwych do przekazania SPW do kwoty 20 mld zł. Dalsze działania w powyższym zakresie doprowadziły do kolejnego zmniejszenia limitu możliwych do przekazania SPW w ustawie budżetowej na rok 2026 (nie może przekroczyć kwoty 19 mld zł), a ponadto w tzw. ustawie o budżecie na rok 2026 zmniejszono liczbę tytułów (artykułów) przewidujących nieodpłatne przekazywanie SPW do jednego artykułu - art. 7 na łączną kwotę 1 mld zł. Ponadto, ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych*

⁴⁴ Dz. U. z 2025 r. poz. 198, ze zm.

⁴⁵ Planowanie przepływów związanych z zaciąganiem, obsługą tych pożyczek oraz ich wykorzystaniem w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności pozostaje, co do zasady, w kompetencji Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

⁴⁶ Minister Finansów (w ramach limitu z art. 5 ust.3 ustawy budżetowej odpowiednio na rok: 2024, 2023) przekazał obligacje skarbowe o wartości nominalnej w 2024 r. - 24 000 mln zł, w 2023 r. - 16 557,7 mln zł.

innych ustaw⁴⁷, dokonano zmiany stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) poprzez objęcie tą regułą SPW przekazywanych nieodpłatnie przez jednostki i organy objęte SRW jednostkom sektora instytucji rządowych i samorządowych (zrównanie takiego przekazania z wydatkiem w ramach SRW).

(akta kontroli tom III str. 1-4)

Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majczyk, odnosząc się do pytań dlaczego, tak jak w poprzednich latach, w ustawie budżetowej na rok 2025 zaplanowano przekazanie wybranym podmiotom skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa oraz dlaczego nie podjęto działań skutkujących włączeniem tych operacji do planu wydatków budżetu państwa⁴⁸, nie wskazała konkretnych działań, które mogłyby prowadzić do wyeliminowania tego mechanizmu. Podsekretarz Stanu poinformowała: *Ustawodawca umożliwił realizację działań o charakterze inwestycyjnym (w 2025 r.: PKP PLK S.A., CPK Sp. z o.o.) poprzez skorzystanie z tej formy dofinansowania, nie przewidując jednocześnie zwiększonych wydatków budżetowych na ten cel w formie dotacji czy subwencji. (...) W przypadku emisji SPW na podstawie zapisów art. 7 ust. 1 ustawy o budżecie z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstw górniczych o którym mowa w art. 5f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego nie prowadzono analizy zasadności wyboru pomiędzy finansowaniem podmiotów poprzez dokapitalizowanie spw, a finansowaniem w formie dotacji z budżetu państwa. Przekazywanie SPW odbyło się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa na wniosek podmiotu uprawnionego do wystąpienia do Ministra Finansów o przekazanie SPW wskazanego w ustawie o budżecie. Minister Finansów realizował zatem wolę ustawodawcy określoną w przepisach, który określił odpowiednie formy finansowania restrukturyzacji górnictwa. Należy również podkreślić, że przy przekazywaniu obligacji na wniosek ustawowo wskazanych organów merytoryczna ocena zasadności wniosków nie leży we właściwości Ministra Finansów. W tym przypadku Minister Finansów działa w oparciu o merytoryczną ocenę zasadności realizacji danego przedsięwzięcia dokonaną przez właściwego ministra. Podstawa prawna przekazywania SPW na rzecz PFR SA. znajduje się w art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju i jest to możliwość przekazania SPW na uzasadniony wniosek, a nie obowiązek. Należy zaznaczyć, że każdorazowo otrzymany wniosek jest szczegółowo analizowany.*

(akta kontroli tom III str. 449-450)

NIK zauważa zmniejszenie w ustawie budżetowej na rok 2025 limitu, o którym mowa w art. 5 ust. 3 (20 000 mln zł wobec 24 000 mln zł w 2024 r.) oraz niższe jego wykorzystanie (17 914 mln zł wobec 24 000 mln zł), a także zmniejszenie tego limitu w ustawie budżetowej na rok 2026⁴⁹ i zmniejszenie puli obligacji skarbowych pozostających do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów (obligacji skarbowych przekazywanych na polecenie Prezesa Rady Ministrów, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o budżecie na rok 2025). Jednak w ocenie NIK Minister Finansów nie podjął konkretnych działań dających podstawy do uznania, że stosowana praktyka zostanie faktycznie wyeliminowana. Nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych jest rozwiązaniem stosowanym w sposób ciągły od 2019 r., a co więcej, dopuszczanym także w nowych

⁴⁷ Dz. U. poz. 1089.

⁴⁸ Pismo z 31 grudnia 2025 r. nr BP6.0811.18.2025 - kontrola P/25/011 Opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

⁴⁹ Ustawa budżetowa na rok 2026 z dnia 9 stycznia 2026 r. (Dz. U. poz. 62).

uregulowaniach prawnych. Podkreślić należy, że w rządowym procesie legislacyjnym Minister Finansów nie sformułował negatywnego stanowiska do projektowanej nowelizacji specustawy jądrowej, dopuszczającej przekazywanie obligacji skarbowych. Negatywna opinia przedstawiona w tym zakresie wewnątrz przez Departament Długu Publicznego nie została uwzględniona w stanowisku Ministra. Negatywną opinię Departament Długu Publicznego przedstawił także w odniesieniu do finansowania skarbowymi papierami wartościowymi programu budowy statków morskich, przyjętego przez Radę Ministrów.

Ocena częściowa

Minister Finansów działał w granicach upoważnień i limitów określonych w ustawie budżetowej. Stosunkowo niewielkie wykorzystanie kwot limitów ustawowych w zakresie pożyczek dla podmiotów krajowych wynikało z ostrożnego planowania, przy uwzględnieniu wszystkich potencjalnych tytułów wypłat oraz możliwych do wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych.

NIK zauważa zmniejszenie liczby podmiotów, którym w 2025 r. nieodpłatnie przekazano obligacje skarbowe, w szczególności zmianę sposobu finansowania uczelni, które w poprzednich latach (od 2019 r.) obligacje otrzymywały, a także zmniejszenie kwoty, o której mowa w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej oraz kwoty wartości nominalnej obligacji skarbowych przekazywanych na polecenie Prezesa Rady Ministrów (2 mld zł wobec 12 mld zł przewidzianych w ustawie o budżecie na rok 2024⁵⁰). W dalszym ciągu jednak skala nieujmowania w potrzebach pożyczkowych środków na dofinansowanie wybranych podmiotów w formie obligacji skarbowych była znacząca i zniekształcała wynik budżetu państwa.

2. Planowane i rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa oraz planowanie i realizacja finansowania potrzeb pożyczkowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Planowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Do opracowania projektu ustawy budżetowej na 2025 r. zostały przyjęte założenia makroekonomiczne przewidujące między innymi tempo realnego wzrostu PKB na poziomie 3,9% oraz średnioroczną inflację na poziomie 5%. Wielkości te miały wpływ na prognozowany wzrost dochodów budżetu państwa przyjętych w kwocie 632 848,2 mln zł. Jednocześnie wydatki budżetu państwa zaplanowano na 921 618,2 mln zł na oraz limit deficytu w wysokości 288 770 mln zł.

W celu wyznaczenia wielkości przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych przyjęto dodatkowe założenia dotyczące parametrów rynkowych: poziomu stóp procentowych, kursów walutowych oraz rentowności SPW. Uwzględniono m.in. średnioroczną stopę referencyjną NBP na poziomie 5,38%, stawki WIBOR 3M i 6M odpowiednio 5,47% i 5,48%,

⁵⁰ Art. 15 ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.).

stawki EURIBOR 3M i 6M odpowiednio 2,76% i 2,65%, a także średnioroczne kursy walut: 4,29 zł za euro oraz 3,95 zł za dolara amerykańskiego.

W obszarze polityki gospodarczej istotny był przyjęty uchwałą Rady Ministrów z 8 października 2024 r. Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028, którego celem jest sprowadzenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej wartości referencyjnej 3% PKB w 2028 r., a w dalszej perspektywie obniżenie relacji długu publicznego EDP w relacji do PKB do poziomu poniżej 60%.

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2025 r. *Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa* planowane rozchody budżetu państwa określono na 725 806,4 mln zł, w tym na wykupy długu krajowego i zagranicznego przypadało 163 837,6 mln zł (22,6% ogółu potrzeb). Ujęte zostały w nim również przepływy neutralne wobec potrzeb netto, tj. takie, które w planie miały zbliżone ujęcie po stronie przychodów i rozchodów. Dotyczyło to w szczególności: zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (rozchody 105 234,7 mln zł przy wyższych przychodach wynoszących 115 750,7 mln zł), zarządzania środkami europejskimi (rozchody 109 889,9 mln zł przy przychodach 110 522 mln zł) oraz środki na rachunkach złotych (po 14 000 mln zł po stronie przychodów i rozchodów). Oznaczało to, że pozycje te nie kreowały istotnych dodatkowych, zewnętrznych potrzeb do sfinansowania.

(akta kontroli tom V str. 40-42)

Istotną pozycją po stronie rozchodów były pożyczki planowane łącznie na kwotę 60 366,3 mln zł, w tym pożyczki dla beneficjentów KPO z części pożyczkowej RRF⁵¹ w wysokości 57 501,6 mln zł, pożyczka dla KUK (908 mln zł) oraz pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego (500 mln zł).

(akta kontroli tom V str. 270-271)

Z uwagi na potencjalne ryzyka po stronie potrzeb pożyczkowych (rozchodów), w planie ujęto również pozycję tzw. „Pozostałe przychody i rozchody”, w układzie symetrycznym (tj. po stronie przychodów i rozchodów), która stanowiła bufor bezpieczeństwa, niepowiększający potrzeb netto. Planowane kwoty ujęte w tej pozycji wynosiły: krajowe 250 000 mln zł i zagraniczne 20 000 mln zł. Na etapie planowania stanowiły one potencjalne zabezpieczenie środków na wypadek nieprzewidzianych lub możliwych do wystąpienia zdarzeń, takich jak nieujęte w załączniku nr 5 wyższe kwoty pożyczek (zaplanowane w załączniku nr 5 pożyczki ujęte były w niższej kwocie, niż dopuszczalne w ustawie budżetowej limity – co opierało się na oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia) i możliwe do wystąpienia wyższe wykupy i odkupy obligacji. Założenia o większym wykupie i odkupie SPW na poziomie 100 mld zł obejmowały:

- większy wykup obligacji zapadających w 2025 r. (po sporządzeniu projektu ustawy budżetowej),
- odkup obligacji hurtowych zapadających w 2026 r.,
- potencjalny odkup obligacji zapadających w latach kolejnych,
- wyższy od zakładanego wykup obligacji oszczędnościowych.

⁵¹ Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility)

Zaplanowanie dodatkowych rozchodów w kwocie 150 mld zł wynikało z możliwej wyższej skali operacji w następujących pozycjach:

- pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie zawartych w ustawie upoważnień - wartość upoważnień w ustawie budżetowej wynosiła 133,3 mld zł, przy kwocie 60,4 mld zł zawartej w załączniku nr 5,
- możliwych wyższych rozchodów z konsolidacji złotowej,
- innej wielkości środków złotych na koniec roku.

Powyższe potrzeby, w przypadku ich wystąpienia, wymagałyby dodatkowych emisji długu w celu zapewnienia środków na finansowanie.

(akta kontroli tom V str. 2-18, 159-162)

Potrzeby pożyczkowe netto zaplanowane w wysokości 366 663,2 mln zł wynikały z czterech pozycji: deficytu budżetu państwa w wysokości 288 770 mln zł (78,8% potrzeb pożyczkowych netto), deficytu budżetu środków europejskich – 27 985,1 mln zł (7,6%), salda kredytów i pożyczek – 59 985,6 mln zł (16,4%) oraz płatności do międzynarodowych instytucji finansowych (dalej także: MIF) 1112,1 mln zł (0,3%). Pozostałe pozycje ujęte w potrzebach netto (m.in. zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych, zarządzanie środkami europejskimi, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej) nie tworzyły na etapie planu na 2025 r. potrzeb pożyczkowych i w ogólnej kwocie 11 189,6 mln zł (-3,1%) *de facto* obniżały planowane potrzeby netto.

(akta kontroli tom V str. 172-174)

Największy udział w ujętych w ustawie budżetowej potrzebach pożyczkowych miał deficyt budżetu państwa, który był o 30,6% wyższy od deficytu zrealizowanego w 2024 r. Planowane miesięczne nierównomiernie narastające dochody i wydatki powodowały, że planowany deficyt również narastał nierównomiernie, wpływając w istotny sposób na potrzeby pożyczkowe w miesiącach najwyższego niedoboru środków. Przy średniomiesięcznych kwotach deficytu w wysokości 24 064 mln zł, najwyższe kwoty deficytu zostały przewidziane na luty (ponad 44 mld zł), wrzesień (36 mld zł) oraz marzec i lipiec (po 34 mld zł). Najniższy planowany poziom deficytu przypadł na styczeń (7 mld zł).

(akta kontroli tom V str. 213)

Deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 27 985,1 mln zł miał być wynikiem dochodów w kwocie 109 889,9 mln zł i wydatków w wysokości 137 875,0 mln zł.

Przy szacowaniu dochodów budżetu środków europejskich brano pod uwagę:

- poziom wydatków zgłaszanych przez dysponentów,
- kwoty zgłaszane przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi w zakresie wspólnej polityki rolnej (dalej także: WPR),
- planowane wpływy środków z Komisji Europejskiej na pokrycie wydatków,
- poziom środków znajdujących się na skonsolidowanym rachunku walutowym zarządzanym przez Departament Długu Publicznego,
- zasady finansowania z części grantowej KPO (wydatki równe dochodom, brak deficytu w tej pozycji).

Przy planowaniu wydatków przyjęto, że wpływy środków z Komisji Europejskiej (refundacje i zaliczka), w tym środków w ramach WPR nie pokryją pełnych wydatków zgłoszonych przez dysponentów, dlatego też w budżecie ujęto planowany deficyt na poziomie niemal 28 mld zł.

(akta kontroli tom V str. 238-244)

2.2. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2025 r. zostały zaplanowane przychody budżetu państwa w kwocie 1 042 561,5 mln zł, wymagane do sfinansowania spłaty zapadającego długu (wykupów SPW i spłat rat kredytów w finansowaniu zagranicznym) oraz do sfinansowania potrzeb netto. Przyrost planowanej kwoty niezbędnej do sfinansowania potrzeb brutto w stosunku do wykonania roku poprzedniego wyniósł 49%.

Przychody krajowe w kwocie 762 442 mln zł stanowiły 73,1% całkowitych planowanych przychodów, a przychody zagraniczne 26,9%. Środki krajowe miały pochodzić: z emisji SPW o wartości 380 994,9 mln zł, z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych w kwocie 115 750,7 mln zł, ze środków zgromadzonych na rachunku budżetu państwa w roku poprzednim w wysokości 14 000 mln zł oraz 1542 mln zł z tytułu przewidywanych spłat pożyczek przez beneficjentów, a także 128,2 mln zł z przychodów części 97 (szczegóły dotyczące rozliczenia tej części – w pkt 2.3.2). W przychodach tych uwzględnione zostały również potencjalne przychody, uruchamiane w sytuacji wystąpienia nieplanowanych potrzeb (w wysokości 250 000 mln zł) wynikających z potencjalnych rozchodów i konieczności zagwarantowania wyższych przychodów z emisji SPW.

Podstawowym źródłem finansowania krajowego były emisje skarbowych papierów wartościowych: emisje obligacji rynkowych, które miały zapewnić wpływ w wysokości 261 396,9 mln zł i sprzedaż obligacji oszczędnościowych - 73 864,3 mln zł. Ze wznowionej po pięciu latach sprzedaży bonów skarbowych planowano pozyskać⁵² 45 733,7 mln zł. Razem planowana do pozyskania kwota przychodów tytułem sprzedaży SPW na rynku krajowym wynosiła 380 994,9 mln zł (a po pomniejszeniu o wykupy – saldo wynosiło 246 205 mln zł). Nadal największe wpływy pochodzić miały ze sprzedaży średnio- i długoterminowych obligacji stałoprocentowych (41,6% wpływów ze sprzedaży hurtowych SPW). Istotna zmiana dotyczyła finansowania papierami krótkoterminowymi: bony skarbowe miały stanowić 24,3% środków pozyskanych w ciągu roku na rynku hurtowym. Średnia ważona rentowność obligacji hurtowych o oprocentowaniu stałym została oszacowana na poziomie 5,05%, bonów skarbowych – 5,1%, a obligacji oszczędnościowych (w pierwszym roku) – od 2,35% dla obligacji 3-miesięcznych (OTS) do 6,46% dla 12-letnich rodzinnych obligacji skarbowych (ROD).

(akta kontroli tom V str. 60, 172-173)

Przychody zagraniczne zaplanowane zostały na kwotę 280 119,5 mln zł, co odpowiadało 26,9% całkowitego finansowania. Środki w wysokości 94 332,5 mln zł planowano pozyskać: z emisji długu na rynki zagraniczne oraz z zaciągnięcia kredytów i pożyczek (obligacje zagraniczne, kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych i pożyczka RRF), 110 522 mln zł w ramach zarządzania środkami europejskimi, a 55 173,4 mln zł z wykorzystania kwot zgromadzonych

⁵² W odniesieniu m.in. do bonów - rozchody z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym nie są zaliczane do limitu rozchodów (art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych).

na rachunku walutowym. W planie została ujęta również kwota tzw. potencjalnych przychodów, związana z możliwością wystąpienia nieujętych w poszczególnych pozycjach w załączniku nr 5 rozchodów, w kwocie 20 000 mln zł (przedterminowy wykup długu, niższe saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym, wyższe rozchody złotowe na kredyty udzielane i w ramach konsolidacji oraz inne czynniki, w szczególności słabszy kurs złotego).

W planie finansowania netto z emisji długu na rynku krajowym przewidziano pozyskanie kwoty 246 205 mln zł, a na rynku zagranicznym 68 172,5 mln zł (obligacje i pożyczka RRF).

2.3. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2025 r. rozchody budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 725 806,4 mln zł. Według wstępnych danych dotyczących rozliczenia wykonania załącznika nr 5 faktycznie zrealizowane rozchody wyniosły 520 915,8 mln zł i były niższe od planowanych o 204 890,6 mln zł, tj. o 28,2%. Skala tego odchylenia była w znacznej mierze konsekwencją niezmaterializowania się ryzyk przewidywanych na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, które pierwotnie ujmowano w pozycji potencjalnych „Pozostałych przychodów i rozchodów”.

W ramach tego rozliczenia wykonanie operacji dłużnych zostało odniesione do struktury planu określonej w załączniku nr 5, tj. wykazane w odpowiadających jej pozycjach. W konsekwencji wyższy od zakładanego odkup obligacji hurtowych zapadających w 2026 r., który wyniósł 42 200 mln zł, został przypisany do kategorii „obligacje rynkowe”, natomiast wyższy o 1611,1 mln zł od planowanego, wykup obligacji oszczędnościowych został ujęty w pozycji „obligacje oszczędnościowe”.

Po dokonaniu powyższych przesunięć w pozycji „Pozostałe przychody i rozchody” wykazane zostały wyłącznie zrealizowane, nieplanowane przychody w wysokości 898,5 mln zł (głównie z rozliczeń z budżetem środków europejskich) oraz nieplanowane rozchody w wysokości 696,1 mln zł, związane z depozytami zabezpieczającymi transakcje na instrumentach pochodnych CSA⁵³).

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 2025 r. wykupy długu zostały zaplanowane w podziale na wykupy krajowych i zagranicznych skarbowych papierów wartościowych. Według wstępnych danych dotyczących rozliczenia wykonania załącznika nr 5 rozchody z tytułu wykupów krajowych SPW wyniosły 171 750,5 mln zł, natomiast z tytułu wykupów długu zagranicznego 23 154,6 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 317 618,1 mln zł i były w stosunku do planu niższe o 49 045,2 mln zł (o 13,4%), jednak w porównaniu z poziomem sprzed roku – były wyższe o 76%, przy czym należy zauważyć, że znacząca część tego przyrostu wynikała m. in. z udzielonych pożyczek, przy wykorzystaniu środków z KPO.

(akta kontroli tom V str. 172-174)

Potrzeby pożyczkowe netto zostały ukształtowane przez:

- deficyt budżetu państwa – 86,8% potrzeb netto,

⁵³ Collateral Support Annex

- deficyt budżetu środków europejskich – 4,2% (szczegóły w wystąpieniu z wykonania budżetu państwa w części 87),
- saldo kredytów i pożyczki udzielonych i spłaconych – 6,2%,
- zarządzanie środkami europejskimi – 4,3% (szczegóły w wystąpieniu z wykonania budżetu państwa w części 87),
- wpłaty z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych – 0,3%.

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto (razem o 1,8%) wpływały: środki pozyskane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, saldo prefinansowania pożyczek w części 97 oraz saldo pozostałych przychodów i rozchodów.

2.3.1. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

W największym stopniu na wielkość potrzeb pożyczkowych netto wpływał deficyt budżetu państwa. Przyjęty w ustawie na 2025 r. deficyt budżetu państwa do wysokości 288 770 mln zł został zrealizowany w kwocie 275 666,2 mln zł⁵⁴, tj. niższej od planu o 13 103,8 mln zł, ale jednocześnie wyższej od deficytu z 2024 r. o 64 663,6 mln zł, tj. o 30,6%. Wynik ten był efektem dochodów w wysokości 594 524,5 mln zł (niższych o 38 323,7 mln zł od planowanych i jednocześnie niższych od dochodów z 2024 r. o 4,6%) i wydatków, które wyniosły 870 190,7 mln zł (niższych o 51 427,5 mln zł od planu, a jednocześnie wyższych od wykonanych w 2024 r. o 4,3%).

Wykonanie niższych niż planowane dochodów było przewidywane od drugiej połowy 2025 r. W aktualizacji Wieloletnich założeń makroekonomicznych na lata 2025–2029, przyjętej przez Radę Ministrów 16 lipca 2025 r. w kontekście 2025 r. zostały przedstawione m.in. nowe wskaźniki inflacji i popytu krajowego. Ministerstwo Finansów wskazywało m.in. na niższą od prognoz inflację oraz niższy popyt konsumpcyjny jako przyczyny obniżenia planowanych dochodów w 2025 r. W założeniach do ustawy budżetowej na 2025 r. założono średniorocznie 5% inflacji, a w aktualizacji wieloletnich założeń przewidziano, że wskaźnik ten wyniesie 3,7%. Prognozę tempa PKB obniżono z 3,9% do 3,4%. Wskazane w dokumencie prognozowane wskaźniki posłużyły jako baza do prac nad budżetem 2026 r. oraz korekty prognoz dotyczących roku 2025.

Realizacja dochodów była niższa niż zakładana. Największe odchylenie miesięczne zostało odnotowane w marcu – 9252,7 mln zł poniżej wartości planowanej (przy średniomiesięcznym odchyleniu – 3220 mln zł). W kolejnych miesiącach nie powrócono do zaplanowanej ścieżki realizacji dochodów. Na koniec września narastające odchylenie od planowanych dochodów wynosiło 25 535,6 mln zł.

Konieczność utrzymania deficytu budżetu państwa w nieprzekraczalnej wielkości 288 770 mln zł, przy jednocześnie istotnie odbiegającej od założeń realizacji dochodów, była jedną z przyczyn podjęcia przez Ministra Finansów działań ograniczających wydatki i w konsekwencji – deficyt budżetu państwa. W tym celu m. in. wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej także: FPC), planowana w wysokości 30 634,3 mln zł, została w październiku zmniejszona o 9082,3 mln zł, a BGK wyemitował na potrzeby Funduszu obligacje o wartości nominalnej 9546,3 mln zł, w wyniku których pozyskał środki w wysokości 9802,5 mln zł. Ujęta w planie cz. 29 Obrona

⁵⁴ Według danych na 9 kwietnia 2026 r.

narodowa wpłata do Funduszu Wspierania Sił Zbrojnych została zrealizowana w kwocie niższej o 1998 mln zł. Emisja obligacji na rzecz Funduszu Wspierania Sił Zbrojnych, która została przeprowadzona przez BGK w grudniu 2025 r. pozwoliła na pozyskanie kwoty 1927,1 mln zł.

(akta kontroli tom V str. 175)

W grudniu 2025 r. nastąpiło skokowe przyspieszenie realizacji zarówno dochodów, jak i wydatków:

- wydatki wyniosły 100 289,6 mln zł (przy średniej z poprzednich 11 miesięcy 70 090 mln zł),
- dochody wyniosły 68 070 mln zł i była to najwyższa miesięczna kwota zrealizowanych dochodów⁵⁵.

Zrealizowany w grudniu deficyt wyniósł 30 735,8 mln zł, przy średniej z poprzednich miesięcy 22 266 mln zł. Deficyt narastająco wyniósł 275 666,2 mln zł.

Zwiększająco na wysokość zrealizowanego w 2025 r. deficytu wpłynęły wydatki związane z przekazaniem do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. środków w kwocie 34 662,3 mln zł (stanowiących 9,5% zrealizowanego deficytu) przeznaczonych na spłatę zapadających w 2025 r. obligacji wyemitowanych przez PFR w okresie pandemii COVID-19 w ramach Tarczy Finansowej. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o systemie instytucji rozwoju⁵⁶ maksymalny limit wydatków budżetu państwa będących skutkiem finansowym ustawy wyniesie w kolejnych latach (do 2029 r.) 21 620,2 mln zł.

Zmniejszająco na wydatki budżetu państwa wpłynęła zmiana dotycząca źródła finansowania części środków na wykup obligacji Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W budżecie państwa na rok 2025 zaplanowano rezerwę celową poz. 57 w wysokości 30 634,3 mln zł na wpłatę do FPC na wykup przypadających na ten rok obligacji. W październiku 2025 r. decyzją Ministra Finansów zwiększono emisję obligacji przez BGK na rzecz FPC o 9546,3 mln zł, natomiast niewykorzystana kwota rezerwy – 9082,3 mln zł – zmniejszyła wydatki i tym samym deficyt budżetu państwa. Oznacza to kontynuację finansowania poza budżetem państwa. Według stanu na koniec 2025 r. dług FPC (do spłaty do 2044 r.) wyniósł 516 905,4 mln zł.

(akta kontroli tom V str. 227-232)

Finansowanie zobowiązań Skarbu Państwa wobec PFR z tytułu wykupu obligacji przypadających do wykupu w 2025 r. i odsetek od nich zostało zaplanowane i zrealizowane w wydatkach budżetu państwa (w cz. 20 - Gospodarka).

Na etapie projektu ustawy budżetowej założono, że w relacji do PKB deficyt budżetu państwa wyniesie 7,3% PKB. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej także: sektor general government) w 2025 r. miał wynieść 5,5% PKB. Jednak w przyjętym w kwietniu 2025 r. przez Radę Ministrów *Sprawozdaniu z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025–2028* wskazano, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. wyniesie 6,3% PKB (prognozowano wówczas również, że dynamika PKB wyniesie w tym roku 3,7%, a inflacja ukształtuje się na poziomie 4,5%).

⁵⁵ W 2025 r. uległ zmianie sposób ustalania, wysokość oraz sposób przekazywania dochodów jednostkom samorządu terytorialnego (dalej także: JST) m.in. z tytułu udziału w PIT (podatku dochodowego od osób fizycznych).

⁵⁶ W brzmieniu nadanym ustawą z dnia 6 marca 2025 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. 352).

Głównym źródłem deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych był wynik budżetu państwa. Wynik jednostek samorządu terytorialnego oraz funduszy zabezpieczenia społecznego nie generował odchyleń o skali mogącej wpływać na zmianę wielkości deficytu sektora, co jednoznacznie wskazuje, że źródło nierównowagi fiskalnej znajdowało się głównie w budżecie państwa⁵⁷.

Według szacunkowych danych Ministerstwa Finansów wykonanie budżetu państwa za 2025 r. zakończyło się deficytem w wysokości 275,6 mld zł, przy dochodach 594,6 mld zł oraz wydatkach 870,2 mld zł. Oznacza to wzrost deficytu budżetu państwa o około 64,7 mld zł względem wyniku z 2024 r. W relacji do PKB deficyt ten stanowił 7,1%. Deficyt budżetu państwa determinuje wynik całego sektora instytucji rządowych i samorządowych. Dane na jego temat zostały podane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom I str. 333-361)

Wykonanie budżetu państwa w 2025 r. pozostawało pod wpływem czynników dochodowych i wydatkowych o charakterze strukturalnym. Ministerstwo Finansów wskazało, że spadek dochodów w porównaniu do dochodów z poprzedniego roku o 28,7 mld zł (tj. o 4,6%) był w szczególności wynikiem reformy systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego, która zmieniła sposób podziału dochodów z PIT i CIT między budżet państwa a te jednostki. Łączne dochody podatkowe wyniosły 529,2 mld zł i były niższe o 26,7 mld zł względem roku 2024, przy czym dochody z PIT spadły w ujęciu rocznym o 68,8 mld zł, natomiast dochody z VAT wzrosły o około 34 mld zł, a z CIT o 3,4 mld zł. Zrealizowane w 2025 r. wydatki były wyższe o 35,8 mld zł (o 4,3%) w porównaniu do poniesionych w 2024 r. Istotny wpływ na wykonanie budżetu miały wydatki w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (180,5 mld zł, wzrost o 5,4%), wydatki na obronę narodową 123,6 mld zł (w części 29 – Obrona narodowa i w dziale 752 – Obrona narodowa poza częścią 29) oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa 72,8 mld zł – wzrost o 7 mld zł (o 10,7%), co ograniczało możliwości poprawy wyniku budżetu państwa. Ponadto, po raz pierwszy wystąpiły wydatki (w wysokości 34,7 mld zł, ujęte w planie budżetowym) na spłatę zobowiązań z tytułu obligacji PFR (Tarcze Finansowe).

Od 2024 r. Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. Została ona uruchomiona decyzją Rady Unii Europejskiej 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r.⁵⁸ W decyzji tej potwierdzono istnienie nadmiernego deficytu, co skutkowało objęciem Polski formalną procedurą naprawczą z uwzględnieniem reżimu przewidzianego w zreformowanych od 30 kwietnia 2024 r. unijnych ramach zarządzania gospodarczego, wynikających m.in. z rozporządzeń 2024/1263⁵⁹ i 2024/1264⁶⁰. W centrum nowych ram zarządzania gospodarczego znajdują się krajowe średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, przedkładane przez państwa członkowskie Radzie i Komisji UE. Plany mają przyczynić się m.in. do tego, aby na koniec okresu

⁵⁷ Według rocznych danych Ministerstwa Finansów, deficyt budżetu państwa w 2024 r. wyniósł 210,9 mld zł. Jednocześnie Główny Urząd Statystyczny wykazał, że deficyt sektora GG w 2024 r. wyniósł 239,8 mld zł. Oznaczało to, że deficyt budżetu państwa odpowiadał za około 89% całego deficytu sektora GG w 2024 r.

⁵⁸ Decyzja Rady (UE) 2024/2133 z dnia 26 lipca 2024 r. w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce (Dz. Urz. UE L 2024/2133 z 01.08.2024).

⁵⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 (Dz. Urz. UE L 2024/1263 z 30.04.2024).

⁶⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 2024/1264 z 30.04.2024).

dostosowawczego dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywał prawdopodobną tendencję spadkową lub utrzymywał się na ostrożnym poziomie, oraz aby deficyt został w średnim okresie sprowadzony do poziomu poniżej wartości odniesienia wynoszącej 3 % PKB i utrzymywał się poniżej tej wartości. W tym celu w każdym planie należy przedstawić średnioterminowe zobowiązanie do realizacji ścieżki wydatków netto⁶¹.

Polska przedstawiła w październiku 2024 r. *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025–2028*.

Zalecenia Rady UE z dnia 21 stycznia 2025 r. w sprawie zatwierdzenia krajowego średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego Polski (C/2025/642) określiły, że Polsce zaleca się zapewnienie, aby wzrost wydatków netto nie przekraczał maksymalnych wartości określonych w załączniku I do niniejszego zalecenia, w tym, w kontekście 2025 r. utrzymanie tempa wzrostu wydatków netto sektora general government na poziomie nie wyższym niż 6,3%, przy stopniowym jej obniżaniu w latach następnych, co miało doprowadzić do obniżenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych poniżej 3% PKB nie później niż do 2028 r.

Odrębnym elementem, istotnie wpływającym na ocenę finansów publicznych państw, była krajowa klauzula wyjścia dotycząca wydatków obronnych. Komisja Europejska, w komunikacie z dnia 19 marca 2025 r., wskazała⁶², że zwiększone wydatki obronne stanowią wyjątkowe okoliczności, które uzasadniają zastosowanie klauzuli wyjścia. Zachęciła państwa członkowskie do złożenia wniosków o zastosowanie klauzuli do końca kwietnia 2025 r. Polska złożyła wniosek o jej uruchomienie, a Rada Unii Europejskiej uruchomiła mechanizm klauzuli wyjścia w dniu 8 lipca 2025 r. m. in. dla Polski, umożliwiając czasowe odejście od ścieżki wydatków netto (w zakresie odpowiadającym przyrostowi wydatków obronnych w stosunku do roku 2021), z limitem elastyczności do 1,5% PKB rocznie⁶³. Zastosowanie klauzuli wyjścia nie zawiesza jednak obowiązywania unijnych zasad budżetowych w pozostałym zakresie, w szczególności dotyczących procedury nadmiernego deficytu.

Z informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu⁶⁴ z października 2025 r. wynika, że Polska zadeklarowała działania konsolidacyjne przewidziane w średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym. Obejmowały one m.in. działania nakierowane na poprawę ściągalności podatków, zmiany w podatku VAT oraz

⁶¹ 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).

⁶² Wspólna Biała Księga w sprawie obronności europejskiej – Gotowość 2030 (ang. White Paper for European Defence – Readiness 2030), opublikowana przez Komisję Europejską i Wysokiego Przedstawiciela Unii Europejskiej do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa w dniu 19 marca 2025 r.

⁶³ 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.

⁶⁴ Tekst informacji dostępny na stronie <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

inicjatywy administracyjne mające na celu zwiększenie skuteczności kontroli skarbowej. Ich łączny efekt został oszacowany na co najmniej 18,7 mld zł. W Informacji zapisano, że *w kolejnych latach konsolidację budżetową wymusza zestaw krajowych, jak i unijnych reguł budżetowych, w tym przestrzeganie zaleconej, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto*, a dalej, że podejmowane będą działania racjonalizujące wydatki państwa oraz działania zwiększające

przejrzystość i efektywność wydatków. *Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: – utworzenie Rady*

Fiskalnej, która od 2026 r. będzie pełnić rolę niezależnej instytucji fiskalnej; – instytucjonalizowanie

przebiegów wydatków, w tym wzmocnienie roli Rady Ministrów.

NIK zwraca uwagę, że zgodność z reżimem wynikającym z dopuszczalnego przyrostu wydatków netto sektora general government (dalej także: sektor GG) wymagała zachowania dyscypliny wydatkowej sektora GG, w tym szczególnie budżetu państwa ze względu na jego dominujący udział w sektorze. Jednocześnie spadek dochodów oraz zwiększone wydatki obronne pozostają istotnym czynnikiem ryzyka w realizacji zaleceń Rady UE, pomimo możliwości wykorzystania mechanizmu klauzuli wyjścia. Nawet jeśli klauzula pozwala wyjść ponad limit, to odchylenie musi być w pełni udokumentowane, może dotyczyć wyłącznie wydatków obronnych, a suma innych wydatków nie może przekraczać limitu.

Według wstępnych danych GUS z 1 kwietnia 2026 r. w 2025 r. deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych stanowił 7,2% w relacji do PKB. Według stanu na 10 kwietnia 2026 r. nie podano tempa wzrostu wydatków sektora general government oraz ile będzie on stanowił przy uwzględnieniu klauzuli wyjścia.

Deficyt budżetu środków europejskich został zrealizowany w wysokości 13 428,1 mln zł, niższej niż w planie o 14 557 mln zł (o 52%). Wpłynęło to na zmniejszenie niezbędnych do sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto. Było to głównie skutkiem niższego wykonania wydatków: plan 137 875 mln zł, wykonanie 89 516,7 mln zł (64,9% planu). Poziom uzyskanych dochodów w poszczególnych programach (bez WPR i KPO) w 2025 r. związany był z wysokością ponoszonych wydatków, a także z dostępnością środków na rachunku. Środki przekazane na dochody cz. 87 wynikały z kwot zapotrzebowań na płatności składane przez poszczególne instytucje oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych.

W zakresie środków KPO (część grantowa) nie został zaplanowany deficyt budżetu środków europejskich. Finansowanie części grantowej ze środków budżetu środków europejskich mogło mieć miejsce wyłącznie do wysokości napływów środków z UE. Wykorzystanie niższej od planowanej kwoty środków europejskich na realizację KPO wynikało z niższego od zakładanego zapotrzebowania na te środki, zgłaszanego przez Instytucje Odpowiedzialne za realizację Inwestycji (IOI) oraz Jednostki Wdrażające (JW).

2.3.2 Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto

Niezależnie od potrzeb wynikających z deficytu budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich, pozostałe potrzeby pożyczkowe netto w 2025 r. wyniosły 28 523,7 mln zł. Wielkość ta była wypadkową sald pozostałych pozycji przychodów i rozchodów, przy czym gdy saldo było ujemne (rozchody przewyższały przychody) - zwiększała zapotrzebowanie na finansowanie, natomiast w sytuacji odwrotnej - ograniczała skalę potrzeb pożyczkowych.

Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe netto wpływały:

- saldo udzielonych i spłaconych pożyczek i kredytów – 19 616,5 mln zł. Złożyły się na nie głównie salda pożyczek: udzielanych w ramach KPO – zrealizowane rozchody w wysokości 19 515,8 mln zł, przy planowanej kwocie 57 501,6 mln zł (za planowanie i realizację tych pożyczek odpowiedzialny jest Minister Funduszy i Polityki Regionalnej – dalej także: MFiPR, rola Ministra Finansów w tym zakresie polega na zagwarantowaniu finansowania ze środków walutowych, które wpłynęły do Polski i pozostają na rachunku walutowym Ministra Finansów) oraz saldo udzielonych i spłaconych pożyczek na rzecz JST w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego w wysokości 186,5 mln zł (przy planie 500 mln zł),
- zarządzanie środkami europejskimi – 13 790 mln zł. Zarządzanie środkami europejskimi poprawiło płynność o 14 422,2 mln zł względem planu. Potrzeby pożyczkowe powstały jako różnica przychodów środków z UE, przekazanych w zarządzanie w ramach konsolidacji walutowej do Departamentu Długu Publicznego, w kwocie 63 581,8 mln zł i rozchodów w kwocie 77 371,8 mln zł – wynikających z przekazania środków do Departamentu Instytucji Płatniczej oraz MFiPR,
- wpłaty do MIF w kwocie 958,1 mln zł: zrealizowane płatności obejmowały planowane wpłaty: na podwyższenie kapitału Europejskiego Banku Inwestycyjnego, na rzecz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA) i Wielostronnej Inicjatywy Umarzania Długów (MDRI), na podniesienie kapitału Międzynarodowej Korporacji Finansowej, z tytułu podwyższenia kapitału Banku Rozwoju Rady Europy oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, a także na finansowanie działalności Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego. Nie zaistniała potrzeba dokonania płatności z tytułu umowy gwarancyjnej Instrumentu SURE (w związku z brakiem wezwania ze strony Komisji Europejskiej). Nie doszło do skutku (uwzględnione w planie kwotą 12,5 mln USD) przystąpienie Polski do nowej inicjatywy Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (tzw. kapitał hybrydowy).

(akta kontroli tom III str. 435-437, tom V str. 270-271)

Zmniejszająco na pozostałe potrzeby wpływały:

- zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych – 5423 mln zł (więcej w pkt 3 Zarządzanie płynnością budżetu państwa),
- prefinansowanie zadań ujęte w części 97 - saldo w wysokości 215,2 mln zł,
- saldo pozostałych przychodów i rozchodów – 202,7 mln zł.

Zrealizowane dodatnie saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa), w wysokości 215,2 mln zł było znacząco wyższe od zaplanowanego (15,2 mln zł). W części 97 budżetu państwa, zaplanowane zostały, w ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej, środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r.

o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁶⁵, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁶⁶ oraz Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023-2027⁶⁷.

(akta kontroli tom V str. 270-271)

W załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano przychody stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez ww. podmioty w wysokości 128,2 mln zł oraz rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek w wysokości 113 mln zł. Osiągnięte przychody w 2025 r. wyniosły 447,9 mln zł (349% planu). W 2025 r. całkowicie rozliczono 272 pożyczki na kwotę 442,7 mln zł (z uwzględnieniem kwot spłaconych w latach poprzednich). Nie wystąpiły przypadki nieterminowych spłat pożyczek. Rozchody zrealizowano w wysokości 232,8 mln zł (206% planu). W ramach PROW 2014-2020, BGK w 2025 r. zawarł 61 umów pożyczek, z tego w ramach 58 umów zostały uruchomione środki.

(akta kontroli tom II, str. 274-357)

Na wielkość pozostałych potrzeb pożyczkowych oddziaływała również odrębna pozycja ujęta w załączniku nr 5 pod nazwą „pozostałe przychody i rozchody”. Faktycznie zrealizowane saldo w wysokości 202,7 mln zł było wynikiem przychodów w wysokości 898,5 mln zł i rozchodów 696,1 mln zł. W tej pozycji zostały ujęte:

- wpływy z rozliczeń z budżetem środków europejskich w wysokości 865,7 mln zł (środki przekazane z rachunków do obsługi płatności w ramach Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich z dnia 21 grudnia 2017 r., w tym 35,6 mln zł dotyczyło Wspólnej Polityki Rolnej. Środki te obejmowały zwroty płatności z poprzednich lat budżetowych i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności Perspektywy Finansowej (dalej także: PF) 2021-2027, PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013.
- rozliczenia depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych CSA (-695,1 mln zł). Kwota ta wynika z przepływów gotówkowych związanych z depozytami zabezpieczającymi CSA dotyczącymi transakcji IRS/CIRS⁶⁸. W 2025 r. rynkowa wycena tych transakcji zmieniała się tak, że Minister Finansów był zobowiązany do wniesienia większej kwoty zabezpieczenia, co skutkowało ujemnym saldem przepływów. Środki wracają po odwróceniu wyceny lub przy zakończeniu transakcji. Średni stan depozytów w 2025 r. wyniósł 165 mln zł (depozyty PLN) oraz 2 959 mln zł (depozyty EUR). Wygenerowało to dla Ministra

⁶⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2068.

⁶⁶ Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającym niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającym rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020, str. 1, ze zm.) okres programowania dla WPR został przedłużony na lata 2021-2022.

⁶⁷ Dz. U. poz. 332.

⁶⁸ IRS (Interest Rate Swap) – instrument pochodny zamiany płatności odsetkowych (stała -zmienna) od tej samej kwoty nominalnej. CIRS (Cross-Currency Interest Rate Swap) – instrument pochodny zamiany płatności odsetkowych (i zwykle kapitału) w dwóch różnych walutach.

Finansów dochody odsetkowe w kwocie 129 mln zł przy kosztach odsetkowych w wysokości 61 mln zł, co dało efekt netto plus 68 mln zł.

- wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa (29,3 mln zł)⁶⁹,
- przychody i odpisy z prywatyzacji (3,5 mln zł). Przychody z prywatyzacji w 2025 r. pochodziły z wpływów Ministra Aktywów Państwowych ze zbycia udziałów w spółkach (2,3 mln zł) oraz działań Ministra Rozwoju i Technologii w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa (postępowania sądowe, egzekucyjne, upadłościowe). Wpływy zostały rozdysponowane: Fundusz Rezerwy Demograficznej – 1 mln z oraz na dochody budżetu państwa – 2,5 mln zł.

(akta kontroli tom V str. 158, 248-256, 270-271)

2.3.3. Operacje przeprowadzone z pominięciem rachunków budżetu państwa

1) W 2025 r., podobnie jak w latach poprzednich, przeprowadzono operacje z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa, nieujęte również w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa, finansowane z różnych instrumentów pozabudżetowych. Dotyczyło to w szczególności nieodpłatnego przekazywania SPW podmiotom uprawnionym oraz realizacji zadań państwa poprzez fundusze umiejscowione w BGK. W 2025 r. rozdysponowano SPW o wartości nominalnej 17 914 mln zł, bez ujęcia w potrzebach pożyczkowych oraz poza rachunkiem wydatków i deficytu budżetu państwa. Szczegółowo zostało to opisane w punkcie 1 wystąpienia.

2) Z pominięciem rachunków budżetu państwa prowadzone były w 2025 r. operacje, związane z finansowaniem zadań państwa poprzez fundusze przepływowe umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2025 r. BGK zaciągał zobowiązania dłużne na rzecz czterech funduszy, tj.:

- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, dla którego pozyskano środki z emisji obligacji krajowych i zagranicznych na kwotę 27 734,7 mln zł, a wydatki na obsługę wyemitowanych i sprzedawanych od 2020 r. obligacji wyniosły w 2025 r. 35 597,4 mln zł (w tym spłata kapitału w wysokości 29 096,1 mln zł). Zobowiązania FPC z tytułu wyemitowanych obligacji krajowych i zagranicznych na 31 grudnia 2025 r. wyniosły: z tytułu kapitału 210 751,5 mln zł według wartości nominalnej oraz z tytułu rat odsetkowych w horyzoncie zapadalności obligacji 47 701,2 mln zł, tj. łącznie 258 452,7 mln zł. Najwyższe kwoty spłat kapitału i odsetek przypadają na 2027 r., 2028 r., 2030 r. i 2031 r. (odpowiednio 40,1 mld zł, 30,9 mld zł, 39,7 mld zł i 40,9 mld zł).
- Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej także: FWSZ), dla którego uruchomiono w 2025 r. kredyty w wysokości 38 984,9 mln zł (dwukrotnie większej niż w 2024 r.), a także pozyskano środki z emisji obligacji krajowych na kwotę 1927,1 mln zł. Na obsługę kredytów i obligacji poniesiono wydatki w wysokości 6421,3 mln zł (w tym 3347,9 mln zł z tytułu spłaty kapitału i 2101,9 mln zł z tytułu odsetek). Zobowiązania funduszu na 31 grudnia 2025 r. z tytułu kredytów i obligacji wyniosły: z tytułu kapitału 80 888,4 mln zł, z tytułu rat odsetkowych

⁶⁹ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach środki gromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa mogą być wykorzystywane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. W myśl art. 30 ust. 2 ustawy o poręczeniach i gwarancjach na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych gromadzone są: przychody ze sprzedaży akcji i udziałów, o których mowa w art. 25, odsetki z tytułu oprocentowania środków zgromadzonych na tym rachunku, opłaty prowizyjne, o których mowa w art. 2c ust. 1.

w horyzoncie zapadalności zobowiązań 26 634,9 mln zł (razem 107 523,3 mln zł). Najwyższe spłaty tych zobowiązań przypadają na 2028 r. i 2031 r. (ponad 9 mld zł każdego roku).

- Funduszu Pomocy (dalej także: FP), dla którego z emisji obligacji zagranicznych oraz emisji obligacji na rynku krajowym pozyskano w 2025 r. kwotę 7365,4 mln zł. BGK emitował obligacje na rzecz FP od 2022 r., a wydatki na ich obsługę w 2025 r. w wysokości 594,6 mln zł obejmowały tylko spłatę odsetek, opłat i prowizji. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. Fundusz ten posiadał zobowiązania z tytułu kapitału 26 562,7 mln zł, a z tytułu rat odsetkowych w horyzoncie zapadalności obligacji 7709,1 mln zł (razem 34 271,9 mln zł). Największe spłaty zobowiązań przypadną w 2030 r. i w 2032 r. (ponad 7 mld zł i ponad 4,8 mld zł).
- Krajowego Funduszu Drogowego (dalej także: KFD), dla którego z emisji obligacji na rynkach zagranicznych pozyskano w 2025 r. kwotę 4094,3 mln zł, a z kredytów 465,8 mln zł. Na obsługę obligacji i kredytów w 2025 r. poniesiono wydatki w wysokości 6075,4 mln zł. Zobowiązania funduszu na 31 grudnia 2025 r. z tytułu kapitału (obligacje i kredyty) wyniosły: 70 369,3 mln zł, z tytułu rat odsetkowych w horyzoncie zapadalności zobowiązań 37 278,2 mln zł (razem 107 647,5 mln zł). Najwyższe spłaty tych zobowiązań przypadają na lata 2026-2028 i 2037 r. (średnio ponad 7,5 mld zł rocznie).

Łączne wpływy pozyskane poza budżetem państwa na rzecz funduszy przepływowych w 2025 r. wyniosły 80 572,2 mln zł i były wyższe od wpływów z 2024 r. o 6587,3 mln zł. Operacje te rzutowały na wielkość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej także: EDP) oraz na deficyt sektora general government, ponieważ spowodowały poniesienie dodatkowych wydatków w kwocie niemal 50 mld zł na obsługę długu zaciągniętego w latach poprzednich.

Na dzień 31 grudnia 2025 r. wysokość zobowiązań dłużnych dotyczących ww. funduszy (według wartości nominalnej) wynosiła 388 571,9 mln zł, a z tytułu odsetek 119 323,4 mln zł⁷⁰, tj. łącznie 507 895,3 mln zł. W porównaniu do stanu na koniec 2024 r. zadłużenie funduszy wzrosło nominalnie o 39 186,6 mln zł, z tego najwyższy wzrost w kwocie 35 886,5 mln zł dotyczył FWSZ, wzrosło też zadłużenie FP o 6989,1 mln zł, natomiast nominalnie zmniejszyło się zadłużenie FPC oraz KFD odpowiednio o 3684,7 mln zł oraz 4,3 mln zł. W przypadku FPC nastąpiły spłaty zadłużenia zagranicznego, ale wzrosło zadłużenie w złotych. Ponadto na zmniejszenie zadłużenia FPC na koniec 2025 r. w stosunku do stanu na koniec 2024 r. znacząco wpłynęło umocnienie się złotego w stosunku do dolara amerykańskiego oraz euro.

W 2025 r. udział wydatków na obsługę zadłużenia w wydatkach ogółem funduszy wzrósł w porównaniu do poprzedniego roku z 12,8% do 31,6% najwięcej w przypadku FPC (wzrost z 9,4% do 54,4%). Wynikało to z faktu, że w 2024 r. spłaty zobowiązań FPC obejmowały odsetki i opłaty od wyemitowanych obligacji, a w 2025 r. nastąpiły także wykupy obligacji.

(akta kontroli tom IV, str. 98-103, 145)

Warunki finansowe ofert kredytowych dla funduszy przepływowych oraz warunki i parametry emisji obligacji BGK były analizowane w Departamencie Długu Publicznego. W przypadku emisji nowych serii obligacji Minister Finansów na wniosek Prezesa Zarządu BGK kilka dni przed emisją akceptował list emisyjny, w którym podana była m.in. wysokość kuponu obligacji. W dniu wyceny

⁷⁰ Kwota odsetek od zobowiązań dłużnych w całym okresie zapadalności obliczona według stanu na 31 grudnia 2025 r.

obligacji Ministerstwo Finansów akceptowało jej ostateczne parametry, w tym m.in. rentowność i cenę. W 2025 r. rentowności obligacji emitowanych i sprzedawanych przez BGK na potrzeby funduszy przepływowych (FPC, FP, FWSZ i KFD) były wyższe od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce. Różnice w rentownościach w przypadku emisji SPW w złotych wynosiły od 12 do 33 punktów bazowych (dalej także: pb), dla emisji w euro było to od 31 do 48 pb, a dla emisji w jenach japońskich od 25 do 47 pb.

W przypadku finansowania pozyskanego w formie kredytów i pożyczek, Minister Finansów (na podstawie notatek sporządzonych w Departamencie Długu Publicznego) wyrażał zgodę na zaciągnięcie przez fundusze zobowiązań dłużnych oraz akceptował przedstawione przez BGK ich parametry ekonomiczne. W 2025 r. Departament Długu Publicznego opiniował trzy wnioski BGK o wyrażenie zgody na pozyskanie przez FWSZ zobowiązań dłużnych i akceptację ich warunków finansowych. W notatkach sporządzonych dla Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów przedstawiona została krótka analiza parametrów ekonomicznych finansowania na rzecz FWSZ. Z dokonanego porównania kosztów kredytów z warunkami finansowymi jakie mógłby w tym czasie uzyskać Skarb Państwa na rynku SPW, w każdym przypadku wynikało, że szacowany roczny koszt zobowiązania dłużnego pozyskanego przez BGK był niższy niż możliwy do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku finansowym od ok. 0,4 punktu procentowego do 0,9 punktu procentowego rocznie.

(akta kontroli tom IV, str. 51-78, 82-83, 165)

Ocena procesu analizy i akceptacji przez Ministra Finansów warunków finansowych obejmujących parametry ekonomiczne kredytów i pożyczek planowanych do zaciągnięcia na rzecz FWSZ została dokonana w trakcie kontroli NIK P/25/026 – *Oszacowanie, gromadzenie i wydatkowanie środków z Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2024 r.* i przedstawiona w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów i Gospodarki w dniu 17 lutego 2026 r.⁷¹

NIK po raz kolejny zwraca uwagę, że powyższe operacje prowadzone w celu pozyskania środków na realizację zadań państwa zostały przeprowadzone z pominięciem rachunków budżetu państwa. Zarówno kwota wyemitowanych i sprzedanych obligacji i zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy, jak i wydatki na wypłacone odsetki od obligacji i kredytów nie zostały w pełni ujęte w rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa, ani w rachunku rozchodów. Przy czym należy podkreślić, że zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na rzecz funduszy przepływowych gwarantowane są przez Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę, że fundusze te nie posiadają przychodów własnych (za wyjątkiem KFD, który również korzysta z gwarancji Skarbu Państwa), oznacza to, że w kolejnych latach spłaty kapitału i odsetek będą obciążały budżet państwa.

W związku z takim sposobem finansowania zadań państwa, NIK sformułowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. (w wystąpieniu KBF.410.1.09.2025) wniosek dotyczący ujmowania w zrealizowanych wydatkach i rozchodach budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK.

⁷¹ Do wystąpienia pokontrolnego Minister Finansów i Gospodarki w dniu 17 marca 2026 r. wniósł umotywowane zastrzeżenia.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Minister Finansów stwierdził, że ze względu na skalę wydatków realizowanych przy wykorzystaniu funduszy obsługiwanych przez BGK, mechanizm wygaszania/ograniczania ich zobowiązań z tytułu obligacji musi być rozłożony w dłuższej perspektywie czasu. Rekomendacje zaprezentowane w Białej Księdze w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będą wprowadzane stopniowo z uwagi na poziom zobowiązań, którym w dalszym ciągu obciążony jest ten Fundusz. (...) Obecnie na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 nie są nakładane nowe zadania (poza kontynuowaniem realizowanych wcześniej wydatków), mając na uwadze perspektywę stopniowego wygaszania działania Funduszu i docelowe jego zamknięcie.

W budżecie państwa na 2025 rok przewidziano spłatę 63,2 miliarda złotych zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (34,7 mld zł) oraz wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł). W projekcie ustawy budżetowej na 2026 r. przewiduje się analogiczne postępowanie wobec przypadających do spłaty zobowiązań z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. (...).

NIK zauważa, że Minister Finansów podjął działania w celu oddłużenia FPC poprzez spłatę zadłużenia tego Funduszu ze środków budżetu państwa jednak w niższej niż w planowanej na początku 2025 r. wysokości, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W grudniu 2025 r. Bank Gospodarstwa Krajowego opracował Strategię zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy⁷² umiejscowionych w BGK, w której przedstawiono m.in. analizę stanu zadłużenia, cele i zasady zarządzania tym zadłużeniem oraz projekcje finansowania potrzeb pożyczkowych funduszy i zadłużenia na lata 2026-2028. Sporządzenie Strategii było powiązane z wnioskiem NIK⁷³ skierowanym do Ministra Finansów (w wystąpieniu KBF.410.1.8.2024) m.in. o przedstawianie pełnych danych o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wraz z określeniem celu i ryzyk zarządzania tym długiem oraz kosztów jego obsługi.

(akta kontroli tom IV, str. 93, 163)

3) Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowość polegającą na niecelowym przekazaniu do Funduszu Reprywatyzacji skarbowych papierów wartościowych, mimo że podmiot ten nie wykazywał rzeczywistej potrzeby pozyskania dodatkowych środków finansowych. Po upływie roku od momentu przekazania SPW, większość obligacji pozostawała niewykorzystana w portfelu tego Funduszu, co potwierdza brak materializacji celu, dla którego środki zostały przekazane.

Decyzja o przekazaniu w 2024 r. SPW do Funduszu Reprywatyzacji skutkowałą natomiast powstaniem realnych kosztów po stronie budżetu państwa, który w 2025 r. poniósł wydatki w

⁷² [Strategia zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy.pdf](#)

⁷³ Wniosek sformułowany po kontroli P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

wysokości 347,5 mln zł z tytułu wypłaconych odsetek od przekazanych obligacji, pomimo braku wykorzystania ich na finansowanie zadań tego Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że Minister Finansów nie zapewnił sobie pełnej, systemowej i bieżącej wiedzy o wartości skarbowych papierów wartościowych przekazanych podmiotom uprawnionym, które przez długi okres (rok lub dłużej) pozostawały niewykorzystane w ich portfelach. Przykładem takiego braku wiedzy był Fundusz Kolejowy, któremu pod koniec 2023 r. również przekazano obligacje skarbowe (o wartości 1500 mln zł na wniosek Ministra Infrastruktury). Obligacje te pozostawały w portfelu tego Funduszu w latach 2024–2025, co doprowadziło do wzrostu kosztów obsługi długu tylko w 2025 r. o około 70 mln zł, pomimo braku faktycznego wykorzystania SPW.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych formułują nadrzędny cel zarządzania długiem publicznym jako minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy zachowaniu przyjętych ograniczeń dotyczących poziomu ryzyka. W tym kontekście ponoszenie przez budżet państwa kosztów odsetkowych od nieodpłatnie przekazanych skarbowych papierów wartościowych, które przez długi okres pozostawały niewykorzystane w portfelach funduszy, nie realizowało tego celu.

Minister Finansów powinien podjąć odpowiednie działania, które pozwoliłyby na ograniczenie kosztów obsługi długu, poprzez zmniejszenie wolumenu zadłużenia generującego wydatki odsetkowe, w tym w szczególności w odniesieniu do nieodpłatnie przekazanych SPW, które nadal pozostają w portfelu podmiotów, którym je przekazano.

(akta kontroli tom IV str. 79-85, tom V str. 248-257)

2.4. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

W 2025 r. finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa odbywało się głównie na rynku krajowym, a finansowanie z zagranicznych źródeł miało charakter uzupełniający wobec finansowania krajowego, co było zgodne ze Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych.

Minister Finansów zapewnił sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w wysokości 520 915,8 mln zł oraz potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 317 618,1 mln zł. Faktyczna skala potrzeb okazała się niższa od wcześniej prognozowanej, co korzystnie wpłynęło na proces ich finansowania oraz pozwoliło ograniczyć wolumen emisji skarbowych papierów wartościowych zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicznym. Pozwoliło to także na utrzymanie bezpiecznego poziomu płynności na rachunkach złotych i walutowych oraz zachowanie środków przeznaczonych na finansowanie potrzeb na początku 2026 r. Część potrzeb została sfinansowana poprzez wykorzystanie zgromadzonych środków pieniężnych na koniec 2024 r., co ograniczyło presję emisyjną w pierwszej połowie roku.

Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na rynku krajowym przebiegał w warunkach stopniowej stabilizacji makroekonomicznej. Wzrost PKB w 2025 r. wyniósł 3,6%, wobec 2,9% w 2024 r., jednak był niższy od prognoz przyjętych na potrzeby ustawy budżetowej (3,9%). W porównaniu z rokiem poprzednim sytuacja gospodarcza charakteryzowała się dalszym wygaszaniem presji inflacyjnej (spadek inflacji z 4,7% r/r w grudniu 2024 r. do 2,4% r/r w grudniu 2025 r.; średnioroczna inflacja 3,6%, analogicznie jak w roku poprzednim). Stopa referencyjna

NBP na koniec 2025 r. ukształtowała się na poziomie 4,0%, wobec 5,38% zakładanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej. W efekcie tego nastąpiło obniżenie stóp procentowych na krajowym rynku pieniężnym: stawka POLONIA obniżyła się z 5,50% do 3,56%, WIBOR 3M z 5,84% do 3,99%, a WIBOR 6M z 5,80% do 3,87%, przy średniorocznych poziomach odpowiednio 4,96%, 5,09% i 4,95%. Na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych wystąpiła istotna zmienność rentowności na całej krzywej dochodowości oraz spadek rentowności obligacji dwu-, pięcio- i dziesięcioletnich odpowiednio o 132 pb, 103 pb i 73 pb w ciągu roku. Rentowności emitowanych obligacji były niższe od założeń przyjętych na potrzeby ustawy budżetowej o 0,2–0,6 punktów procentowych.

(akta kontroli tom V str. 11)

Zdecydowana większość środków pozyskanych na finansowanie potrzeb pożyczkowych pochodziła z rynku krajowego. Udział finansowania krajowego w pozyskanych środkach wyniósł 83,5%. Przychody z rynku krajowego ukształtowały się na poziomie 676 378 mln zł, z czego 65,2% stanowiły wpływy z emisji skarbowych papierów wartościowych, 19,3% pochodziło z finansowania środkami zgromadzonymi na złotych rachunkach konsolidacyjnych, a 15,3% ze środków zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa w poprzednich okresach. Pozostałe operacje, obejmujące m.in. prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz spłaty rat pożyczek przez JST i KUK stanowią 0,22% przychodów krajowych.

W strukturze przychodów z tytułu sprzedaży SPW na rynku krajowym dominowały obligacje hurtowe, które zapewniły 77,6% pozyskanych środków. Finansowanie potrzeb pożyczkowych realizowane było również przy udziale finansowania w bonach skarbowych (6,2% środków) oraz utrzymaniu istotnej roli obligacji oszczędnościowych. Saldo przychodów i rozchodów skarbowych papierów wartościowych wyniosło 208,4 mld zł w przypadku obligacji rynkowych, 27,3 mld zł dla bonów skarbowych oraz 33,4 mld zł dla obligacji oszczędnościowych, które zapewniły 16,3% wpływów. Sprzedaż obligacji oszczędnościowych w 2025 r. stanowiła istotny element uzupełniający finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz mechanizm dywersyfikacji bazy inwestorów. Instrumenty oszczędnościowe pełniły również funkcję stabilizującą w okresach podwyższonej zmienności na rynku hurtowym, ograniczając zależność od pojedynczych segmentów inwestorów instytucjonalnych. W 2025 r. nie wprowadzono nowych rodzajów obligacji oszczędnościowych, jednak ich sprzedaż utrzymywała się na wysokim poziomie, a największym zainteresowaniem cieszyły się 1-letnie obligacje oszczędnościowe (ROR) oraz 3-letnie oszczędnościowe obligacje o stałym oprocentowaniu (TOS), odpowiadające za 35% i 37% sprzedaży detalicznej. Stały kupon obligacji 3-letnich oraz relatywnie krótki okres zapadalności były głównymi czynnikami decydującymi o ich wyborze przez inwestorów indywidualnych.

(akta kontroli tom V str. 54-61)

Saldo przychodów i rozchodów skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, wyniosło 269 067,2 mln zł, na co złożyły się salda

sprzedaży i wykupów obligacji rynkowych w wysokości 235 692,6 mln zł, bonów skarbowych w wysokości 27 304,2 mln zł oraz obligacji oszczędnościowych w wysokości 33 374,7 mln zł.

W 2025 r., obok emisji zrealizowanych w latach wcześniejszych, wprowadzono nowe serie obligacji skarbowych. Obligacje dziesięcioletnie o stałym oprocentowaniu (DS1035) stanowiły nowy dziesięcioletni benchmark, z kuponem 5% i średnią rentownością sprzedaży 5,4%. Sześciolatek obligacje IZ0831 były obligacjami indeksowanymi inflacją, z kuponem realnym 1,75%, płatnym raz w roku od nominału podlegającego indeksacji. Obligacje pięcioletnie o stałym oprocentowaniu (PS0730 oraz PS0131) stanowiły nowe pięcioletnie benchmarki z kuponem 4,5%, a średnie rentowności sprzedaży wyniosły odpowiednio 4,92% i 4,78%. Emitowano również serię NZ0928 o zmiennym oprocentowaniu – pierwszą obligację skarbową opartą o wskaźnik POLSTR, przy sprzedaży na poziomie 3985,2 mln zł oraz podaży przewyższającej zgłoszony popyt.

(akta kontroli tom V str. 2-19)

Uwarunkowania rynkowe wpływały na wybór instrumentów finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, jednak wybór ten powinien zapewniać realizację celu zapisanego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych, tj. minimalizację kosztów obsługi długu poprzez odpowiedni dobór instrumentów. W tym kontekście wybór bonów skarbowych jako źródła finansowania potrzeb nie jest w ocenie NIK działaniem zbieżnym z realizacją tego celu, ponieważ zwiększa ryzyko refinansowania oraz wrażliwość finansowania na krótkoterminowe zmiany kosztu pieniądza, przy rentowności bonów dłużych⁷⁴ na poziomie 4,63% wobec 4,41% dla obligacji dyskontowych dwuletnich.

Zrealizowana struktura finansowania poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych odbiegała od planu w kierunku zwiększenia udziału finansowania krajowego i zmniejszenia udziału finansowania zagranicznego. Faktyczny udział finansowania krajowymi papierami wartościowymi w ujęciu brutto na poziomie 84,7% wzrósł w porównaniu do planowanego (73%), natomiast faktyczny udział finansowania zagranicznego na poziomie 9,4%, obniżył się w porównaniu do planowanego (12%). Było to kierunkowo zbieżne z założeniami Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych.

(akta kontroli tom V str. 183)

Z zagranicznych źródeł finansowania pozyskano w 2025 r. środki walutowe o równowartości 133 632 mln zł. Największą część tej kwoty stanowiły przychody z tytułu zarządzania środkami europejskimi, tj. środkami pochodzącymi z funduszy strukturalnych, wspólnej polityki rolnej oraz z bezzwrotnej części Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, w łącznej kwocie 63 581,8 mln zł. Z emisji obligacji skarbowych nominowanych w walutach obcych pozyskano środki o równowartości 47 724,8 mln zł, na które złożyły się wpływy ze sprzedaży obligacji na rynkach międzynarodowych w wysokości 5989 mln euro oraz 5465,2 mln dolarów

⁷⁴ Bony skarbowe długie o terminie zapadalności do 52 tygodni, emitowane nie tylko na potrzeby bieżącej płynności, ale jako element finansowania potrzeb pożyczkowych, bony krótkie – bony o najkrótszym faktycznym horyzoncie utrzymania w portfelu długu, zazwyczaj: 1–3 miesiące, maksymalnie ok. 13 tygodni, wykorzystywane jako instrument płynnościowy.

amerykańskich. Z części zwrotnej instrumentu RRF uruchomiono środki w kwocie 16 696,9 mln zł, natomiast kredyty i pożyczki zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych stanowiły źródło wpływów w wysokości 3566,8 mln zł.

W ujęciu netto środki walutowe zapewniły sfinansowanie potrzeb pożyczkowych w wysokości 41 240,5 mln zł wobec 120 458,2 mln zł planowanych w ustawie budżetowej. Udział finansowania zagranicznego w finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto zmniejszył się w porównaniu z 2024 r. z 38,2% do 12,9%. Głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych netto środkami ze źródeł zagranicznych była emisja obligacji skarbowych, która zapewniła 24 570,1 mln zł. Minister Finansów uplasował na międzynarodowych rynkach finansowych obligacje stałoprocentowe o wartości nominalnej 6000 mln euro oraz 5500 mln USD, wobec planowanych odpowiednio 10 000 mln euro i 6000 mln USD.

Środki pozyskane z emisji obligacji dolarowych, wobec niewielkich potrzeb w tej walucie, zostały wymienione na euro z wykorzystaniem transakcji CIRS⁷⁵. W wyniku wymiany kwoty 5500 mln USD uzyskano 5044,15 mln euro przepływów kapitałowych oraz dodatnie saldo wymiany płatności odsetkowych w wysokości 123,9 mln zł, które pomniejszyło wydatki budżetu państwa w części 79. Transakcje CIRS ograniczyły ryzyko kursowe poprzez zastąpienie waluty o wyższej zmienności walutą o niższej zmienności.

Finansowanie poprzez emisje obligacji na rynkach zagranicznych było realizowane po koszcie niższym niż na rynku krajowym, ale z ryzykiem walutowym. Średni koszt środków pozyskanych z emisji zagranicznych, z uwzględnieniem transakcji CIRS, wyniósł 3,58%, wobec 5,01% na krajowym rynku hurtowym, przy jednocześnie dłuższym średnim okresie zapadalności – odpowiednio 7,9 roku wobec 5,3 roku.

Pożyczka z Unii Europejskiej z tytułu części zwrotnej Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF) zapewniła sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 16 696,9 mln zł, odpowiadającej wypłaconej w 2025 r. transzy w wysokości 3950,1 mln euro. W 2025 r. nie wystąpiły rozchody z tytułu spłaty tej pożyczki⁷⁶.

Środki zgromadzone na rachunku walutowym Ministra Finansów miały niewielki udział w finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto i zapewniły kwotę 1989,3 mln zł, tj. 0,6% tych potrzeb. Niższe od planowanego (55 173,4 mln zł) saldo tych przepływów wynikało przede wszystkim z mniejszego napływu środków z Unii Europejskiej, w szczególności z bezzwrotnej części instrumentu RRF, oraz mniejszej skali emisji obligacji zagranicznych. Stan środków na rachunku walutowym na koniec 2025 r. wyniósł 8452,9 mln euro i był niższy niż na koniec 2024 r. o 1560,3 mln euro.

Kredyty otrzymane z międzynarodowych instytucji finansowych nie stanowiły w 2025 r. źródła finansowania potrzeb pożyczkowych w ujęciu netto, ponieważ spłaty zaciągniętych kredytów i pożyczek przewyższyły przychody z tego tytułu o 1015,8 mln zł.

⁷⁵ Transakcja Cross Currency Swap (CIRS) polega na wymianie kwoty nominalnej na początku i na końcu trwania transakcji po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach.

⁷⁶ Spłata pożyczki, zgodnie z harmonogramem, rozpocznie się w 2035 r.

Wpływ kursów walutowych odmiennych od założonych w ustawie budżetowej na saldo przychodów i rozchodów zagranicznych był w 2025 r. zbliżony do zera – przychody i rozchody były niższe o 2,3 mld zł.

(akta kontroli tom III str. 60-69, 431-437, 484-485 tom V str. 172-177, 260 plik 010)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W 2025 r. nadal ponoszono z pominięciem budżetu państwa część nakładów na finansowanie zadań publicznych przez fundusze przepływowe umiejscowione w BGK. W tym celu BGK sprzedawał obligacje i/lub zaciągał kredyty na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Zarówno kwota wyemitowanych i sprzedanych obligacji i zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy, jak i wydatki na wypłacone odsetki od obligacji i kredytów nie zostały w pełni ujęte w rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Tym samym zostały zaniżone te wielkości w sposób nieodzwierciedlający ekonomicznego charakteru dokonywanych operacji i zaburzona została przejrzystość finansów publicznych.

Kwota zobowiązań dłużnych dotyczących ww. funduszy, pozyskana w 2025 r. z pominięciem rachunku budżetu państwa w wyniku emisji długu wyniosła 80 756,9 mln zł (według wartości nominalnej) i była wyższa od pozyskanej w ten sposób w 2024 r. o 6587,3 mln zł, natomiast zadłużenie funduszy na koniec 2025 r. według wartości nominalnej wzrosło o 39 186,6 mln zł do kwoty 388 571,9 mln zł.

NIK zauważa, że ze środków budżetu państwa nastąpiła spłata zobowiązań dłużnych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, jednak w kwocie niższej niż planowana na początku 2025 r. Zmniejszenie zadłużenia w wartości nominalnej FPC nastąpiło w znacznym stopniu poprzez refinansowanie. Plan finansowy FPC, który był w trakcie 2025 r. kilkakrotnie zmieniany, początkowo przewidywał, że wpływy FPC z tytułu wpłaty z budżetu państwa wyniosą 28 484,3 mln zł, w lutym 2025 r. zmianą nr 2 zwiększono wpłaty z budżetu państwa do kwoty 30 634,3 mln zł, a wpływy z emisji obligacji ustalono w wysokości 18 200 mln zł (w wartości nominalnej). W połowie października 2025 r. dokonano istotnych zmian w zakresie źródeł finansowania zadań funduszu, tj. zmianą nr 5 zastąpiono część wpływów z tytułu wpłaty z budżetu państwa wpływami z emisji obligacji. Wpłaty z budżetu państwa zmniejszono o 9082,3 mln zł, a wpływy z emisji obligacji zwiększono o 9529,9 mln zł. Po zmianie nr 5 plan finansowy przewidywał, że wpływy z tytułu wpłat z budżetu państwa wyniosą 21 552 mln zł, a z emisji obligacji (o wartości nominalnej 27 700 mln zł) – 27 528,8 mln zł. Faktyczne wykonanie planu finansowego FPC w zakresie wpłaty z budżetu państwa wyniosło 21 552 mln zł, a kwota pozyskana w wyniku emisji obligacji 27 679,7 mln zł (w wartości nominalnej).

Odnosząc się do przyczyn zmiany źródeł finansowania zadań Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Podsekretarz Stanu Pani Hanna Majszczuk wyjaśniła, że *sytuacja makroekonomiczna w 2025 roku miała negatywny wpływ na wykonanie dochodów budżetu państwa względem założeń wynikających z ustawy budżetowej na 2025 rok, co stanowiło ryzyko przekroczenia dopuszczalnych parametrów fiskalnych. Już w momencie sporządzania uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2026 r. przewidywano, iż w 2025 roku nastąpi pogorszenie warunków makroekonomicznych*

gromadzenia dochodów podatkowych. Prognoza wykonania dochodów ogółem, przedstawiona w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2026 r. była niższa względem ustawy budżetowej na rok 2025 o około 29,5 mld zł (w tym VAT niższy o 24,5 mld zł, akcyza niższa o 3,1 mld zł, CIT niższy o 4,7 mld zł, PIT niższy o 3,6 mld zł). Oprócz prawdopodobieństwa wykonania niższych dochodów, w drugiej połowie 2025 r. wystąpiły także istotne okoliczności po stronie wydatkowej budżetu państwa. Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że jednym z działań możliwych do podjęcia przez Ministra Finansów już na początku IV kwartału 2025 r., w celu ograniczenia ryzyka przekroczenia dopuszczalnych parametrów fiskalnych, była decyzja o częściowej zmianie struktury finansowania zadań realizowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w 2025 r. W warunkach sztywnego, ustawowo określonego limitu deficytu budżetu państwa rozwiązanie polegające na zwiększeniu finansowania dłużnego Funduszu było działaniem stabilizującym realizację budżetu w 2025 r. i ograniczającym ryzyko przekroczenia dopuszczalnych parametrów fiskalnych.

(akta kontroli tom IV str. 96-103, 116, 117-145, 151-153, 167-174)

NIK zwraca uwagę, że rentowności 15 serii obligacji wyemitowanych i sprzedawanych przez BGK na potrzeby FPC od 28 października 2025 r. do 1 grudnia 2025 r. były wyższe od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce od 12 do 29 punktów bazowych.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego odnosząc się do szacunkowych dodatkowych kosztów z tytułu obsługi długu wynikających z finansowania pozabudżetowego przez fundusze przepływowe rozumianych jako różnica kosztu względem finansowania bezpośrednio przez Skarb Państwa (emisje SPW o porównywalnych terminach) wskazał, że *obligacje emitowane przez BGK gwarantowane przez Skarb Państwa są zbliżone do obligacji skarbowych, a ich rentowności w 2025 r. kształtowały się na nieco wyższych poziomach niż odpowiednich obligacji skarbowych przede wszystkim ze względu na mniejszą ich płynność będącą pochodną m.in. wielkości serii i preferencji inwestorów*. Dyrektor DP wskazał, że *emisja obligacji przez BGK oznacza w praktyce odpowiednie zmniejszenie (zastąpienie) części emisji SPW i obniżenie presji na rentowność całego sprzedawanego długu przez Skarb Państwa, fakt występowania na rynku finansowym innych emitentów długu stanowi dla inwestorów naturalną alternatywę inwestycyjną*.

Szacunkowy dodatkowy koszt obsługi długu całego sektora finansów publicznych, wynikający z zastąpienia wpływów z budżetu państwa powyższą emisją obligacji przez BGK na rzecz FPC, według wyliczeń Biura Rady Fiskalnej wyniósł około 3,8 mln zł w 2025 r., natomiast ogółem w latach 2025–2035 wyniesie około 170 mln zł⁷⁷.

Różnica w kosztach obsługi długu wynikająca z finansowania wydatków funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego poprzez emisję długu przez BGK w latach 2009–2025, w porównaniu do hipotetycznego wariantu finansowania tych wydatków poprzez emisję długu Skarbu Państwa w całym horyzoncie zapadalności tego długu, tj. do roku 2054 została oszacowana na 17,2 mld zł, z tego 7,7 mld zł dotyczyło lat 2009–2025, a 9,5 mld zł będzie obciążać sektor finansów publicznych w latach 2026–2054⁷⁸.

⁷⁷ Źródło: Opracowanie Biura Rady Fiskalnej na podstawie danych BGK, Bond Spot, Catalyst, Ministerstwa Finansów, PFR oraz Refinitiv Eikon, kwiecień 2026 r.

⁷⁸ Jak wyżej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli akceptowanie przez Ministra Finansów podwyższonych kosztów obsługi długu, generowanych w wyniku operacji pozabudżetowych, które w konsekwencji obciążają budżet państwa oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie pozostawało w pełni spójne z obowiązkiem prowadzenia polityki zarządzania długiem Skarbu Państwa w sposób sprzyjający stabilności finansów publicznych oraz minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym.

Ocena częściowa

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie w 2025 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zdefiniowanych w części 98 budżetu państwa i ujętych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej „Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa”. Odbywało się to w warunkach wzrostu potrzeb pożyczkowych w ciągu roku, zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych roku 2026. Wybór rynków finansowania potrzeb dokonywany był z uwzględnieniem wymogu ograniczania kosztów obsługi długu. Ponadto stosowane były instrumenty pochodne pozwalające na korzystniejsze rozłożenie kosztów obsługi w czasie oraz zmierzające do osiągnięcia oszczędności w nominalnych kosztach związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych w dolarach amerykańskich poprzez zmianę ekspozycji walutowej z dolarów amerykańskich na euro.

Jednak w 2025 r. nadal utrzymywane były systemowe rozwiązania dotyczące finansowania pozabudżetowego, wprowadzone m.in. w 2020 r. W tej sytuacji zrealizowany w 2025 r. budżet państwa nadal nie oddawał pełnego obrazu stanu finansów publicznych. Poprzez pozabudżetowe fundusze przepływowe w BGK zostały w 2025 roku sfinansowane zadania publiczne na kwotę około 80 572,2 mln zł. Oznaczało to, że w 2025 r. poza budżetem pozostawała kwota stanowiąca 9,2%⁷⁹ całkowitych wydatków budżetu państwa. Niepełne ujmowanie wydatków i rozchodów w ustawie budżetowej skutkowało naruszeniem fundamentalnych zasad budżetowych i osłabiało zarówno przejrzystość systemu, jak i kontrolę parlamentarną. Przy czym NIK podkreśla, że taka konstrukcja finansowania poza budżetem ma charakter powtarzalny i systemowy, a nie incydentalny. NIK zauważa, że jest to już rozwiązanie utrwalone i obejmuje wiele obszarów, od infrastruktury transportowej po finansowanie zadań związanych z bezpieczeństwem państwa.

W takiej sytuacji deficyt budżetu państwa nadal nie pozostaje miarą pozwalającą ocenić rzeczywisty poziom nierównowagi finansów publicznych, ponieważ ujmuje jedynie część operacji realizowanych przez państwo. Zgodnie z danymi za 2025 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 275 666,2 mln zł. Pomimo że jest to nominalnie wynik najwyższy w ostatnich latach, jednak nadal nie oddaje on pełnego zakresu działań fiskalnych zrealizowanych w danym roku, ponieważ obejmuje tylko te operacje, które były realizowane w ramach planów ujętych w ustawie budżetowej.

W 2025 r. nadal występowało finansowanie istotnej części zadań państwa poza budżetem państwa, to jest poprzez fundusze przepływowe obsługiwane przez BGK i finansowane ich

⁷⁹ W 2024 r. udział ten wynosił 8,9%.

własnym zadłużeniem. Finansowanie to w 2025 r. wyniosło 80 572,2 mln zł. Zjawisko to nie dotyczyło obsługi długu pokrywanej transferami z budżetu państwa, lecz finansowania długu BGK zadań, które powinny być ujmowane bezpośrednio w wydatkach budżetu państwa lub budżetu środków europejskich.

Skutkiem było narastanie rozbieżności między wynikiem budżetu państwa a wynikiem sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz ograniczenie przejrzystości finansów publicznych. Dane sektora general government, obejmujące także operacje realizowane poza ustawą budżetową, ujawniały rzeczywistą skalę nierównowagi finansów publicznych i stanowiły podstawę objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu od 2024 r.

Koszty obsługi zadłużenia emitowanego na rzecz omówionych wyżej funduszy są wyższe w porównaniu do sytuacji, gdyby wydatki tych funduszy były finansowane w drodze dotacji (wpłaty) z budżetu państwa (co w ostatecznym rachunku oznacza emisję skarbowych papierów wartościowych). Uzyskiwane rentowności dla obligacji emitowanych przez BGK na potrzeby powyższych funduszy (a także emitowanych przez PFR na przetargach) były wyższe średnio o kilkadziesiąt punktów bazowych od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce. W niektórych przypadkach różnice w rentownościach wynosiły nawet 48 punktów bazowych. Według wyliczeń Biura Rady Fiskalnej dodatkowe koszty obsługi długu zaciąganego przez BGK na rzecz funduszy przepływowych w latach 2009-2025, w porównaniu z hipotetycznym wariantem emisji długu Skarbu Państwa, w horyzoncie zapadalności tego długu, tj. do roku 2054 zostały oszacowane na 17,2 mld zł, z tego 7,7 mld zł dotyczyło lat 2009-2025, a 9,5 mld zł będzie obciążać sektor finansów publicznych w latach 2026-2054.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Środki niezbędne do sfinansowania wszystkich potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa w 2025 r. zostały określone na 1 042 561,5 mln zł. W wyniku niższych faktycznie zrealizowanych potrzeb pożyczkowych brutto, środki niezbędne do ich sfinansowania wyniosły 810 010,1 mln zł.

Ustalonym punktem odniesienia dla oceny poziomu płynności był model rezerwy płynności państwa opracowany w Ministerstwie Finansów w 2017 r., zakładający wskaźnik pokrycia (WP) w przedziale 1,5-4,4 miesiąca potrzeb pożyczkowych brutto. Zgodnie z tym modelem średni stan wolnych środków w 2025 r. powinien mieścić się w przedziale 69-203 mld zł.

(akta kontroli tom V str. 16, 178-182)

Rzeczywisty średnioroczny stan środków budżetowych ukształtował się na poziomie 155 312,4 mln zł (bez depozytów CSA, które co do zasady nie służą zarządzaniu płynnością). Poziom ten wskazuje, że rezerwa płynności przy zrealizowanych potrzebach pożyczkowych brutto wynoszących 505 258,5 mln zł znajdowała się w granicach przewidzianych przez model, co zapewniało bezpieczeństwo finansowe państwa, jednocześnie umożliwiając wykorzystanie nadwyżek środków budżetowych poprzez lokowanie ich w NBP oraz w BGK.

(akta kontroli tom V str. 183-184)

Planowanie i realizacja potrzeb pożyczkowych w 2025 r. odbywało się z wykorzystaniem bieżących analiz płynnościowych oraz kwartalnych „Planów finansowania potrzeb pożyczkowych

budżetu państwa i ich uwarunkowań”. Dokumenty te uwzględniały prognozy dochodów i wydatków budżetowych, harmonogram zapadalności długu oraz warunki rynkowe. Proces ten odbywał się w oparciu o *Strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025–2028*, a od września 2025 r. – o *Strategię* na lata 2026–2029, które określały cel nadrzędny w postaci zagwarantowania finansowania przy minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, oraz przy zachowaniu akceptowalnego poziomu ryzyka. Zarządzanie płynnością było integralną częścią tych strategii i obejmowało utrzymywanie bezpiecznego poziomu środków, planowanie potrzeb pożyczkowych, lokowanie czasowych nadwyżek oraz koordynację przepływów krajowych i walutowych pomiędzy rachunkami budżetu państwa, budżetu środków europejskich, MFiPR.

(akta kontroli tom V str.181-184)

Zachowanie płynności wymagało również pozyskania płynnych środków na rok następny. W związku z tym zarówno w 2024 r., jak i w 2025 r. realizowano operacje prefinansowania potrzeb pożyczkowych kolejnego roku.

W 2024 r. prefinansowanie potrzeb 2025 r. objęło:

- odkup na przetargach zamiany obligacji na kwotę 29,4 mld zł (kapitał),
- środki walutowe o równowartości 11,2 mld euro (47,9 mld zł), a bez depozytów CSA o równowartości 10,0 mld euro (42,8 mld zł),
- środki złotowe (bez ON w BGK i depozytów CSA) w kwocie 47,6 mld zł (kasowo) oraz 66,5 mld zł (memoriałowo).

W 2025 r. prefinansowanie potrzeb 2026 r. obejmowało:

- odkup obligacji o wartości 42,2 mld zł (kapitał), których termin wykupu przypadał na 2026 r.,
- zgromadzenie środków walutowych o równowartości 35,7 mld zł (8,5 mld euro, bez depozytów CSA),
- zgromadzenie środków złotych w wysokości 45,6 mld zł (kasowo).

Działania te miały na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu płynności na początek 2026 r., zminimalizowanie ryzyka uruchomienia nagłej, dużej podaży SPW na początku roku budżetowego oraz utrzymanie ciągłości finansowania państwa. Prefinansowanie stanowi element Strategii zarządzania długiem, umożliwiając rozłożenie emisji długu w sposób łagodzący presję na rynek. Zgromadzone w końcu 2025 roku środki finansowe były szczególnie istotne ze względu na obciążenia budżetu państwa w związku z przypadającymi na 2026 r. wykupami zapadającego długu oraz kosztami obsługi długu. Obciążenia te w 2026 r. wynoszą (według stanu na 31 grudnia 2025 r.):

- zapadające w 2026 r. SPW krajowe w wysokości 185,6 mld zł, a zadłużenie zagraniczne 30 034 mln zł,
- odsetki od długu krajowego przypadające na 2026 r. – kwota 52,6 mld zł, a od zadłużenia zagranicznego 11,4 mld zł, ponadto dyskonto obligacji 5,3 mld zł.

Razem obciążenia związane z wykupem i obsługą długu w 2026 r. stanowią 284,8 mld zł.

(akta kontroli tom V str. 138-140)

Utrzymywanie płynności budżetu państwa na przestrzeni roku wiązało się z ponoszeniem kosztów, wynikających z pozyskania i utrzymywania:

- środków złotych (bez ON w BGK), których średnioroczny stan wynosił 73 691 mln zł: koszt pozyskania 3419 mln zł (obliczony jako średnia ważona z lokat wolnych środków i rentowności sprzedawanych bonów oraz obligacji 2-letnich),
- środków ON w BGK, których średnioroczny stan wyniósł 37 204,2 mln zł: a koszt utrzymania wyniósł 1707 mln zł (obliczony na bazie średniej stopy depozytowej NBP ważonej stanami dziennymi środków ON),
- środków walutowych - koszt 579 mln zł (obliczony jako średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji o zapadalności do 5 lat o rentowności 3,33% oraz z zaciągniętych kredytów z MIF),
- środki walutowe unijne: koszt pozyskania – zerowy,

Razem, w związku z utrzymywaniem płynności budżetu państwa, koszty powyższe zostały oszacowane na 5767 mln zł.

(akta kontroli tom V str. 16, 55)

Efektywne zarządzanie płynnością polegało na zmniejszeniu kosztów utrzymywania wolnych środków w wyniku utrzymywania ich na oprocentowanych lokatach. Wolne środki złote i walutowe Minister Finansów lokował w BGK i w NBP. Średni stan lokat złotych w 2025 r. wynosił 73 691 mln zł, a średnie oprocentowanie tych lokat kształtowało się na poziomie 4,64%. Dochody osiągnięte z lokowania wolnych środków złotych w 2025 r. wyniosły 5664 mln zł. Z lokat walutowych dochody wyniosły 1032 mln zł. Z zawiązanych i rozwiązanych depozytów CSA uzyskane dochody były wyższe od kosztów o 68 mln zł. W rezultacie - dochody z utrzymywania wolnych środków na lokatach były wyższe o 1057 mln zł od kosztów ich pozyskania.

(akta kontroli tom V str. 283-284)

Zarządzanie płynnością w 2025 r. obejmowało również koordynację przepływów walutowych, w tym związanych z obsługą środków pozyskanych z UE w ramach: realizacji WPR, funduszy strukturalnych oraz środków z RRF (pożyczek i grantów). Obsługa ta wymagała utrzymywania odpowiedniej wysokości środków walutowych na rachunku Ministra Finansów. Zarządzanie płynnością w tym obszarze jest uzależnione m. in. od prognoz i dyspozycji przekazywanych przez MFIPR, które determinują rytm wpływów i wydatków (w tym walutowych) pozyskiwanych w ramach RRF. Planowane na 2025 r. wpływy walutowe w ramach środków z UE wynosiły 31 651,6 mln euro (WPR i fundusze strukturalne razem 13 600,6 mln euro, RRF pożyczki 5889 mln euro i RRF granty 12 162,1 mln zł). Zrealizowane zostały wpływy w wysokości 18 932,1 mln euro (WPR i fundusze strukturalne 12 765,9 mln euro, RRF pożyczki – 3950,1 mln euro, a granty – 2216,2 mln euro). Rozdysponowanie tych środków (odbywało się głównie w PLN) przedstawiało się następująco: WPR i fundusze strukturalne - plan rozdysponowania 57 714,3 mln zł, realizacja 54 564,1 mln zł. W zakresie RRF plan rozdysponowania zakładał kwotę 111 133 mln zł, a realizacja wyniosła zaledwie 38,1% planu.

(akta kontroli tom V 276-277, 285-287)

W 2025 r. w ramach zarządzania środkami walutowymi przeprowadzano również operacje sprzedaży walut w celu zapewnienia płynności złotej budżetu państwa. Operacje te obejmowały sprzedaż 18,75 mld EUR do NBP oraz 2,9 mld EUR na rynku za pośrednictwem BGK (łącznie 21,6 mld EUR). W wyniku sprzedaży walut pozyskano środki złote w wysokości 91 739,1 mln zł. Decyzje o miejscu wymiany walut (NBP lub rynek) wynikały z bieżącej

i prognozowanej płynności złotowej, zapotrzebowania na finansowanie płatności budżetu państwa, płynności rynku walutowego oraz konieczności unikania niezamierzonego wpływu na kurs złotego. Utrzymywanie neutralności kursowej stanowiło, zgodnie z wyjaśnieniami Departamentu DP, istotny element polityki walutowej prowadzonej w ramach zarządzania płynnością.

(akta kontroli tom V str. 138-142,159-162)

Płynność budżetu państwa w 2025 r. była zatem utrzymywana poprzez połączenie polityki emisyjnej, wykorzystania środków skonsolidowanych, bieżącego zarządzania saldami złotowymi i walutowymi oraz zabezpieczenia środków na prefinansowanie kolejnego roku. Elementy te tworzyły zintegrowany system, którego celem było utrzymywanie stabilności płynności budżetu państwa oraz minimalizowanie kosztów, przy jednoczesnym ograniczeniu ryzyk rynkowych i operacyjnych

Konsolidacja wolnych środków jednostek sektora finansów publicznych i części podmiotów z sektora instytucji rządowych i samorządowych była jednym z narzędzi umożliwiających zmniejszenie zapotrzebowania na emisje skarbowych papierów wartościowych. W 2025 r. dodatnie saldo środków podlegających konsolidacji wyniosło 5,4 mld zł wobec ustawowego założenia 10,5 mld zł. Rozbieżność pomiędzy planem a wykonaniem wynikała m.in. ze zmian w przepływach jednostek co zmniejszyło wysokość środków do konsolidacji.

W 2025 r. wykorzystywano dwa typy depozytów: depozyty terminowe oraz depozyty typu overnight (dalej także: ON). Depozyty ON w BGK były oprocentowane według stopy depozytowej NBP, która w 2025 r. średnio wyniosła 4,60%. Depozyty terminowe były zawiązywane przy niższym oprocentowaniu, co wynikało z krótszego horyzontu dla depozytów ON oraz z oczekiwań rynku dotyczących dalszych obniżek stóp procentowych. W 2025 r. Rada Polityki Pieniężnej obniżyła stopy procentowe o 175 punktów bazowych, co wpływało na kształt krzywej dochodowości i relację pomiędzy stawkami krótkoterminowymi a oprocentowaniem SPW.

(akta kontroli tom V str. 54-56)

Środki pozyskane w wyniku konsolidacji złotowej były wykorzystywane bezpośrednio w finansowaniu potrzeb pożyczkowych. Według stanu na koniec 2025 r. wykorzystywane środki obejmowały 56,4 mld zł z tytułu depozytów terminowych oraz 44,5 mld zł z tytułu depozytów ON przekazanych na rachunek w NBP. Włączenie tych środków do finansowania zmniejszało konieczność sprzedaży SPW o najkrótszych terminach zapadalności.

Efekt bezpośredni konsolidacji wynikał z różnicy między kosztem środków skonsolidowanych, a kosztem emisji najkrótszych SPW. W 2025 r. koszt finansowania środkami pozyskanymi w drodze konsolidacji wynosił 4,43%, podczas gdy koszt najkrótszych SPW wynosił 4,63%, co przekładało się na korzyść finansową. Oszczędności bezpośrednie zostały oszacowane na 184 mln zł.

Efekt pośredni konsolidacji, wskazywany przez Dyrektora Departamentu Długu Publicznego, wynikał z ograniczenia podaży 2- i 5-letnich SPW na rynku. Przy założeniu obniżenia rentowności o 10 pb dla obligacji 2-letnich oraz 5 pb dla obligacji 5-letnich, a przy zrealizowanej sprzedaży odpowiednio 43,7 mld zł i 159,1 mld zł. Natomiast oszczędności pośrednie Minister Finansów oszacował na 494 mln zł. NIK zwraca uwagę, że wskazana przez Ministerstwo Finansów wielkość

efektu pośredniego konsolidacji, szacowana na 494 mln zł, wynikała wyłącznie z przyjętych parametrów. Jest to zatem wartość szacunkowa, zależna od przyjętych założeń, a tym samym niepewna i zmienna. Każda zmiana parametrów wejściowych, w szczególności poziomu obniżki rentowności, wolumenu emisji lub warunków rynkowych, prowadziła do istotnej zmiany wysokości efektu pośredniego. Z tego względu, w ocenie NIK, dla uzasadnionego przyjęcia tej wielkości konieczne byłoby przeprowadzenie analizy wrażliwości obejmującej wpływ zmian kluczowych założeń na ostateczną wysokość efektu.

(akta kontroli tom V str. 15)

W ramach projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (nr z wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD100), którego wnioskodawcą był Minister Finansów założono, że wszystkie fundusze umiejscowione w BGK będą objęte obowiązkiem lokowania wolnych środków w złotych w formie depozytu u Ministra Finansów. Przedmiotowy projekt został skierowany 25 marca 2026 r. do Sejmu (druk 2388).

Po pięciu latach przerwy MF powróciło do finansowania potrzeb pożyczkowych i płynnościowych bonami skarbowymi. Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że w 2025 r. uruchomiło finansowanie w bonach skarbowych w dwóch celach: zabezpieczenia płynności w cyklu rocznym (tzw. bony długie) oraz sterowania krótkoterminową rezerwą gotówkową (tzw. bony krótkie – instrument stricte płynnościowy, co zgodnie ze Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych pozwalało na posiadanie szerszego zestawu instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych, zwiększając elastyczność polityki emisyjnej w warunkach wyższych potrzeb brutto oraz podwyższonej niepewności rynkowej). W 2025 r. preferowany i dominujący pozostawał segment bonów długich, natomiast sprzedaż bonów krótkich przeprowadzono na trzech pierwszych przetargach (z uwagi na niezasadność emisji bonów długich, których zapadalność wypadłaby w styczniu 2026 r. i zbiegłaby się z wykupem obligacji serii WZ0126). Terminy wykupu bonów planowano, co do zasady, w innych miesiącach niż wykupy obligacji, aby ograniczać lokalne szczyty rozchodów i ryzyko refinansowania.

Skala emisji bonów była znaczna: bonów krótkich (wyemitowanych w styczniu 2025 r. i w niewielkiej ilości w lutym i wykupionych jeszcze w 2025 r.) wyniosła 12 731,9 mln zł, a bonów długich – do wykupu w 2026 r. 27 304 mln zł. Emisja w styczniu przeprowadzona została przy średnim poziomie salda płynnych środków złotych w wysokości ok. 45,5 mld zł (bez wpływu środków z bonów w wysokości 10,9 mld zł wyemitowanych w styczniu) i średnim stanie środków na rachunku walutowym w styczniu w wysokości około 5,9 mld zł., w warunkach braku zagrożenia dla bufora płynnościowego. Przy czym rentowności wyniosły: dla bonów krótkich 5,44%, bonów długich- 4,63%. Natomiast obligacje 2-letnie OK miały rentowności 4,41%, SPW 5-letnie 5,03%, a SPW 10-letnie 5,45%.

(akta kontroli tom V str. 17)

Zdaniem NIK celowość sprzedaży bonów przy wystarczających saldach gotówki powinna być szczegółowo uzasadniona: kalendarzem rozchodów czy innymi czynnikami (szczyty wydatkowe, profil wykupów, plan wykorzystania wolnych środków gromadzonych na rachunkach. Tymczasem Minister Finansów wskazywał tylko „ogólną elastyczność” polityki emisyjnej. Brak takiego operacyjnego uzasadnienia (harmonogram rozchodów, prognozy krótkoterminowe) budzi

wątpliwość, co do konieczności i czasu emisji bonów – zwłaszcza krótkich, których rentowność wyniosła 5,44%.

Bony długie były średnio droższe od obligacji 2-letnich OK o 0,22 punktu procentowego. Wprawdzie, jak wskazał Minister Finansów, bony mają inną funkcję (elastyczność, krótszy horyzont, mniejsza „blokada” kapitału), ale na poziomie kosztu różnica okazała się realna. Przy szacowanej skali bonów: 27,3 mld zł, premia 0,22 punktu procentowego odpowiada ~60 mln zł w ujęciu rocznym; przy przeciętnej „żywołności” bonów długich rzędu około 10 miesięcy oznacza to 50 mln zł kosztu względnego.

(akta kontroli tom V str. 17, 140, 160)

Bankowy Fundusz Gwarancyjny, choć nieobjęty obowiązkową konsolidacją środków, wpływał na poziom płynności sektora publicznego poprzez inwestowanie aktywów finansowych w papiery wartościowe, w tym SPW. Na podstawie ustawy o BFG⁸⁰, Fundusz posiada możliwość nabywania SPW, papierów rządów i banków centralnych państw OECD oraz jednostek funduszy rynku pieniężnego⁸¹, a także może lokować środki w formie depozytu u Ministra Finansów (art. 315 ust. 1a ustawy o BFG). Z uwagi na skalę środków pozostających w dyspozycji BFG oraz ich charakter, konieczne jest wzięcie pod uwagę jego pośredniego wpływu na poziom długu publicznego i strukturę popytu na instrumenty skarbowe. Z tego względu zdaniem NIK byłoby zasadne wyodrębnienie BFG w cyklicznych sprawozdaniach dotyczących długu.

W 2025 r. w obszarze zarządzania płynnością zidentyfikowano ryzyka o charakterze systemowym, wynikające przede wszystkim z nieprzewidywalności czasowej i kwotowej przepływów finansowych dotyczących realizacji Krajowego Planu Odbudowy, a także z istotnych rozbieżności pomiędzy planowanymi a faktycznie realizowanymi saldami konsolidacji środków złotych i walutowych. Dodatkowym źródłem ryzyka było oczekiwanie rynku na obniżki stóp procentowych, co skutkowało trzeci rok z rzędu wyższym oprocentowaniem depozytów ON w porównaniu z depozytami terminowymi wpływając na koszt pozyskania środków z konsolidacji. Zarządzanie płynnością oraz kosztami obsługi długu było również utrudnione przez brak narzędzi umożliwiających porównawczą ocenę kosztów finansowania realizowanego poza budżetem państwa w porównaniu z finansowaniem przez budżet.

Zarządzanie płynnością rynku SPW wymaga, operacyjnej współpracy Ministerstwa Finansów z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW), bo to właśnie dealerzy (poza bankami państwowymi w rozumieniu ustawy Prawo bankowe⁸² nieposiadający statusu DSPW⁸³) mają wyłączne prawo uczestnictwa w przetargach hurtowych i obowiązek utrzymywania płynnych kwotowań SPW na rynku elektronicznym, a także uczestnictwa w fixingach SPW (co stabilizuje

⁸⁰ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2025 r. poz. 643, ze zm.).

⁸¹ Art. 314 ust. 1 ustawy o BFG stanowi, że BFG może nabywać lub zbywać na własny rachunek jedynie: 1) papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez Skarb Państwa lub Narodowy Bank Polski; 2) papiery wartościowe emitowane, poręczone lub gwarantowane przez rządy lub banki centralne państw członkowskich lub państw będących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju; 3) jednostki uczestnictwa funduszy rynku pieniężnego, o których mowa w art. 178 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (Dz. U. z 2026 r. poz. 60, ze zm.).

⁸² Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2026 r. poz. 38, ze zm.)

⁸³ DSPW to banki, instytucje kredytowe lub instytucje finansowe, a także ich oddziały, w rozumieniu ustawy Prawo bankowe, z którymi Minister Finansów zawarł umowę w sprawie pełnienia funkcji Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych.

wyceny emisji bazowych). W „Regulaminie pełnienia funkcji DSPW” z 18 grudnia 2025 r., Minister Finansów określił m.in. wymogi udziału dealerów w sprzedaży i zamianach, mechanizmy oceny aktywności oraz publikacje rankingów — wszystko po to, aby zapewnić ciągły popyt na SPW i możliwość sprawnego refinansowania potrzeb pożyczkowych w różnych warunkach rynkowych. Po stronie infrastruktury, fixing SPW organizowany przez NBP wymusza na dealerach obecność i podawanie rynkowych cen, co przekłada się na przejrzystość i płynność rynku wtórnego oraz na niższe koszty transakcyjne przy emisjach pierwotnych. W praktyce oznacza to, że utrzymanie płynności nie jest efektem samej podaży obligacji przez MF, ale przestrzegania i przewidywalności zachowań po stronie MF, a po stronie dealerów: udziału w przetargach, kwotowania, raportowania i współpracy w ramach Rady Uczestników Rynku SPW. W dniu 18 grudnia 2025 r. został znowelizowany Regulamin pełnienia funkcji DSPW.

(akta kontroli tom IV str. 57-62, tom V str. 140)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częstkowa

NIK pozytywnie ocenia zarządzanie płynnością budżetu państwa, wskazując, że Minister Finansów zapewnił jej utrzymanie przez cały 2025 r., mimo wyraźnie większego niż rok wcześniej zapotrzebowania na środki, wynikającego z koncentracji deficytu w końcowych miesiącach roku. Realizowana w 2025 roku polityka emisyjna oddziaływała stabilizująco na rynek SPW i poziom kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym. Poziom płynnych aktywów w 2025 r. umożliwił pełną i terminową realizację potrzeb pożyczkowych, a koszty utrzymania płynności nie przekroczyły wartości odsetek uzyskanych z lokowania nadwyżek środków w BGK i NBP w ramach systemu konsolidacji.

Bezpieczny poziom płynności w 2025 r. był również efektem prefinansowania, w tym zgromadzenia na koniec 2024 r. znaczących rezerw gotówkowych przeznaczonych na pokrycie potrzeb pożyczkowych początku roku. Wykorzystywano także środki z rachunków podmiotów sektora finansów publicznych, sprzedaż walut oraz operacje zamiany obligacji. Dodatkowo przeprowadzono działania umożliwiające prefinansowanie potrzeb roku 2026. Zgromadzone na początku 2025 r. środki w wysokości 95,5 mld zł, przy planowanych potrzebach pożyczkowych netto na 2025 r., zabezpieczały finansowanie na około 3,1 miesiąca.

W ramach zarządzania płynnością realizowano założenia Strategii zarządzania długiem, ukierunkowanej na ograniczanie wpływu czynników rynkowo-technicznych związanych z podażą, popytem i ceną długu. Działania te miały przeciwdziałać sytuacjom, w których nagły i wysoki wzrost podaży skarbowych papierów wartościowych prowadziłyby do wzrostu ich rentowności, a w konsekwencji – kosztów obsługi długu. W 2025 r. polityka emisyjna nie generowała takich zaburzeń, co miało stabilizujący wpływ zarówno na rynek SPW, jak i na poziom kosztów długu w dłuższej perspektywie. NIK zauważa, że w 2025 r. bony skarbowe były instrumentem droższym niż obligacje dwuletnie, wykorzystywane dotychczas do zarządzania płynnością. W takiej sytuacji uzasadnienie korzystania z instrumentu generującego relatywnie wyższe koszty powinno być szczególnie umotywowane. W toku kontroli nie uzyskano takiego uzasadnienia.

4. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2025 określony został na kwotę 200 000 mln zł. Wielkość limitu zaplanowano przewencyjnie na poziomie 160 000 mln zł, w celu ewentualnego zapewnienia wsparcia podmiotom należącym do sektora finansowego kwalifikującego się w myśl przepisów ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, do skorzystania z mechanizmów pomocowych. Pozostała część limitu ustalona została na podstawie szacunków prognoz oraz potencjalnych zamierzeń zgłaszanych przez poszczególne ministerstwa. W związku z tym, na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Infrastruktury, w limicie uwzględniono: ok. 26 700 mln zł na planowane gwarancje za zobowiązania kredytowe zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, 4416,1 mln zł na gwarancje dotyczące realizacji zadań z zakresu gospodarki morskiej, nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury, ok. 3043,2 mln zł na gwarancje za zobowiązania spółek Grupy PKP wynikające z planowanych projektów kolejowych oraz ok. 400 mln zł na gwarancje za zobowiązania Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej. Ponadto w limicie gwarancji uwzględniono kwotę ok. 400 mln zł wynikającą z informacji przekazanych przez Ministra Aktywów Państwowych oraz kwotę ok. 200 mln zł zgłoszoną przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

W 2025 r. procedowano łącznie 15 wniosków (w tym wnioski złożone w 2024 r.) o udzielenie gwarancji. Osiem wniosków złożonych zostało w 2025 r. W oparciu o postanowienia ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne oraz uchwały Rady Ministrów, Skarb Państwa udzielił w 2025 r. pięciu gwarancji na łączną kwotę 13 830,8 mln zł, co stanowiło 6,92% ustawowego limitu. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń, *zaplanowana w ustawie budżetowej kwota limitu nie generuje dla budżetu żadnych kosztów*. Stąd niskie wykorzystanie limitu pozostaje neutralne kosztowo. Jednocześnie Dyrektor Departamentu wyjaśnił, że *główną przyczyną niepełnego wykorzystania limitu było nieudzielenie gwarancji dla działań, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego*.

Trzy gwarancje, udzielone na łączną kwotę 11 128,0 mln zł, zabezpieczały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji (maksymalna kwota emisji 8135,6 mln zł, maksymalna kwota gwarancji 11 300 mln zł) oraz spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego, tytułem współfinansowania projektów drogowych pn. Autostrada A2 Mińsk Mazowiecki-Biała Podlaska, Droga ekspresowa S6 Koszalin-Bożepole. Dwie gwarancje, w łącznej kwocie 2702,8 mln zł, zabezpieczały zobowiązania PKP Polskich Linii Kolejowych S.A. z tytułu spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na dalsze finansowanie projektu E75 Rail Baltica Sadowne-Białystok B oraz projektu PLK Kościerzyna-Gdynia.

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń wynika, że do 11 lutego 2026 r. nie została udzielona gwarancja spłaty drugiej części kredytu zaciągniętego przez PKP Intercity S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym na częściowe sfinansowanie zakupu i modernizacji taboru kolejowego w ramach projektu „Odnowa i rozbudowa floty PKP Intercity S.A.” Uchwała Rady Ministrów w tej sprawie podjęta została 16 maja 2025 r. PKP Intercity S.A. nie zakończył działań związanych z ustanowieniem zabezpieczeń prawnych gwarancji, określonych w umowie z 20 października 2025 r. o udzielenie gwarancji, zawartej między Skarbem Państwa– Ministrem Finansów i Gospodarki a PKP Intercity S.A.

W przypadku 10 spośród 15 rozpatrywanych w 2025 r. wniosków o gwarancje procedura rozpatrywania nie została zakończona do końca grudnia.

W 2025 r. żaden wniosek o udzielenie gwarancji nie został rozpatrzony odmownie. Wcześniejsze uchwały w sprawie udzielenia poręczeń i gwarancji nie zostały w 2025 r. zmienione w drodze uchwał Rady Ministrów.

(akta kontroli tom I str. 129-158)

Dodatkowo, według stanu na 31 grudnia 2025 r., Skarb Państwa posiadał potencjalne zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych na podstawie przepisów ustaw szczególnych za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągnięte na rzecz części funduszy przepływowych oraz za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.⁸⁴ Zobowiązania te wyłączone były z ustawowego limitu określonego w ustawie budżetowej. Na koniec grudnia 2025 r. saldo niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych poza ustawowym limitem wyniosło 577 983,4 mln zł, w tym z tytułu gwarancji udzielonych za zobowiązania BGK 553 064,6 mln zł oraz za zobowiązania PFR z tytułu obligacji wyemitowanych przez ten podmiot 24 918,8 mln zł i znacząco zwiększały ich udział w łącznej kwocie niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa, który na 31 grudnia 2025 r. wyniósł 81,0%.

Gwarancje Skarbu Państwa, udzielone w 2025 r. poza ustawowym limitem, wyniosły 103 399,6 mln zł. Dotyczyły one zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych przez ten bank obligacji na zasilenie: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (57 oświadczeń w łącznej wysokości 38 680,2 mln zł), Funduszu Pomocy (5 oświadczeń w łącznej wysokości 10 490,4 mln zł) i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (6 oświadczeń w łącznej wysokości 54 229,0 mln zł).

(akta kontroli tom I str.168-174)

Na koniec grudnia 2024 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych za zobowiązania Węgłokoks S.A. na podstawie art. 34 ust. 2 i ust. 3 w związku z ust. 8 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie

⁸⁴ Na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19, art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, dalej także: ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy oraz art. 45 ust. 2 i art. 45b ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, art. 21aa ust.2 ustawy o systemie instytucji rozwoju. Do gwarancji, o której mowa w art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju, także jak w przypadku ww. gwarancji za zobowiązania BGK, nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach, z wyjątkiem stosowanych odpowiednio art. 43b, art. 44, art. 45 i art. 46 tej ustawy.

niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁸⁵ wynosiły 1501,7 mln zł. Gwarancje te zabezpieczały kredyty zaciągnięte przez Węgłokoks w latach 2022-2023 na sfinansowanie realizacji decyzji Prezesa Rady Ministrów z 13 lipca 2022 r., zmienionej 8 sierpnia 2022 r., 12 czerwca i 22 sierpnia 2023 r., dotyczącej zakupu do końca 2022 r. co najmniej 5 ton węgla energetycznego i sprowadzenia do Polski w terminie do 30 kwietnia 2023 r. W 2025 r. Węgłokoks S.A. dokonał spłaty pozostałych zobowiązań w 2025 r. W związku z tym z końcem lipca 2025 r. gwarancje Skarbu Państwa udzielone na powyższy cel wygasły.

(akta kontroli tom I str. 130-131)

W 2025 r. nie dokonano zmian oceny ryzyka spłaty zobowiązań ze środków budżetowych w stosunku do gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

(akta kontroli tom I str. 132-137, 169-170)

Według stanu na 31 grudnia 2025 r. kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, w ujęciu narastającym, wyniosła 713 239,3 mln zł i złożyły się na nią: gwarancje zagraniczne w wysokości 484 205,5 mln zł oraz poręczenia i gwarancje krajowe w wysokości 229 033,8 mln zł. Łączne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa na koniec 2025 r. były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2024 r. o 11 701,4 mln zł, tj. o 1,7%. Po raz kolejny, w porównaniu rok do roku, wzrósł stan zobowiązań z tytułu gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza limitem określonym w ustawie budżetowej. W 2025 r. zobowiązania te wzrosły w porównaniu do 2024 r. o 6317,8 mln zł. Wzrost ten był nieporównywalnie niższy niż w poprzednim okresie, tj. 2024 r. w porównaniu do 2023 r. (wzrost o 14 2317,5 mln zł). Na koniec 2025 r. udział gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza ustawowym limitem wyniósł 81,0% i spadł o 0,5 pp. w porównaniu do udziału w 2024 r., który wynosił 81,5% łącznej kwoty potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa.

Na koniec 2025 r. gwarancje Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji za zobowiązania BGK wyniosły 656 600,0 mln zł i były o 47 268,5 mln zł wyższe niż w 2024 r. (609 331,5 mln zł). Zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych za zobowiązania BGK stanowiły największy udział (92,1%) w łącznej kwocie potencjalnych zobowiązań. Udział ten wzrósł w porównaniu do 2024 r. (86,9%).

(akta kontroli tom I str.168-174)

W 2025 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych w trakcie roku wpłynęły środki w wysokości 29,3 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2025 r. i w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji, które z uwagi na treść art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa. Wpływy z tego tytułu osiągnięte w 2025 r. były o 1,2 mln zł wyższe od wpływów z tego tytułu otrzymanych w 2024 r. (28,1 mln zł). Opłaty prowizyjne zostały wyliczone i pobrane zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie opłaty prowizyjnej od poręczenia i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa⁸⁶. Z wniesienia opłaty prowizyjnej w 2025 r. zwolniony był Bank Gospodarstwa Krajowego w odniesieniu do wszystkich

⁸⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1509, ze zm.

⁸⁶ Dz. U. poz. 674.

udzielonych gwarancji⁸⁷ oraz gwarancja spłaty kredytu zaciągniętego przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym⁸⁸.

(akta kontroli tom I str. 129-157, 165-167)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie udzielania gwarancji na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień określonych w ustawie budżetowej. Wykorzystanie kwot limitów poręczeń i gwarancji ze środków budżetu państwa, udzielonych na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach było niskie. Przyjęte w ustawie budżetowej limity wynikały z ostrożnościowego planowania i miały na celu umożliwienie podjęcia działań w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego.

Minister Finansów kontynuował w 2025 r. udzielanie gwarancji Skarbu Państwa poza ustawowym limitem określonym w ustawie budżetowej. Suma udzielonych w ciągu roku gwarancji wyniosła 103 399,6 mln zł. Mimo niższej kwoty zobowiązań pozalimitowych zaciągniętych w 2025 r. w porównaniu do 2024 r. (193 704,3 mln zł), udział tych zobowiązań na koniec 2025 r. był na znaczącym poziomie. Stanowił 81,0% ogółu niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w poprzednich kontrolach wykonania budżetu państwa, że przyjęty mechanizm finansowania zadłużenia funduszy umiejscowionych w BGK wiąże się z ryzykiem wzrostu w kolejnych latach zapotrzebowania budżetu państwa na środki zapewniające obsługę tych zobowiązań.

5. Działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji długu publicznego według zasad krajowych i unijnych do PKB

5.1. Dług Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028*, dług Skarbu Państwa na koniec 2025 r. miał wynieść 1938 mld zł (dług krajowy 1511,3 mld zł, dług zagraniczny 426,7 mld zł). W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach*

⁸⁷ Zwolnienie z opłat prowizyjnych wynikało z przepisów ustaw, w tym z treści art. 2c ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, , art. 39d ust. 3 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2026 r. poz. 218), art. 67 ust. 7 nowelizacji ustawy o COVID-19, art. 45 ust. 5 ustawy o obronie Ojczyzny, art. 16 ust. 7 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

⁸⁸ Zwolnienie z opłat prowizyjnych wynikało z treści art. 38 ust. 11 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234, ze zm.).

2026-2029, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2025 r., prognoza długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r. została zwiększona do 1956,2 mld zł.

W porównaniu do poprzednich *Strategii* prognoza wielkości zadłużenia zawarta w *Strategii* na lata 2025–2028 przygotowana została w oparciu o dodatkowe założenia corocznego dostosowania fiskalnego umożliwiającego przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto zgodnie z wymogami rozporządzenia dotyczącego średniookresowych planów budżetowo-strukturalnych (rozporządzenia 2024/1263) oraz założenia średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028. Wielkość długu Skarbu Państwa uwzględniająca powyższe założenia powinna była wynieść na koniec 2025 r. 1904,1 mld zł, to jest o 33,9 mld zł mniej niż przy założeniu pełnego wykonania limitu deficytu zapisanego w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025. W odniesieniu do długu krajowego prognoza zakładała jego poziom na 1477,4 mld zł przy nie zmienionej wielkości długu zagranicznego w wysokości 426,7 mld zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2025 r.⁸⁹ wyniosło 1 951 937,7 mln zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2024 r. było wyższe o 322 597,8 mln zł (o 19,8%).

NIK zwraca uwagę, że określone w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* prognozy wielkości długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r., w tym długu krajowego okazały się za niskie i doszło do ich przekroczenia odpowiednio o 13,9 mld zł i 43,2 mld zł. Szczególnie dotyczyło to prognoz wielkości długu Skarbu Państwa przy zakładanym coroczne dostosowaniu fiskalnym umożliwiającym przestrzeganie ustalonej ścieżki wydatków netto. Przyjmując te prognozy, wielkość długu Skarbu Państwa na koniec 2025 r. powinna być niższa o 47,8 mld zł, a długu krajowego o 77,1 mld zł. Wskazuje to, że zaplanowane na 2025 r. efekty dostosowania fiskalnego nie wystąpiły.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2025 r.⁹⁰ według kryterium miejsca emisji wyniosło 1 554 545,2 mln zł, tj. 79,6% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 397 392,6 mln zł, tj. 20,4% długu Skarbu Państwa ogółem. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2025 r. o 322 597,8 mln zł był wynikiem 24% wzrostu wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym i wzrostu o 5,7% wartości zadłużenia na rynku zagranicznym, odpowiednio w stosunku do tych wartości odnotowanych na koniec 2024 r.

Na wzrost długu Skarbu Państwa wpłynęła konieczność sfinansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 275 666,2 mln zł oraz deficytu budżetu środków europejskich w kwocie 13 428,1 mln zł. Ponadto zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa było wynikiem wyższych wypłat udzielonych pożyczek krajowych niż spłat z tego tytułu (19 619,9 mln zł), niewystarczającego napływu środków z Unii Europejskiej na pokrycie zapotrzebowania na te środki (13 790 mln zł), a także dokonanych płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (958,1 mln zł).

Zmniejszająco na dług Skarbu Państwa oddziaływała nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu: pożyczek udzielanych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (215,2 mln zł), zarządzania płynnością sektora

⁸⁹ Według stanu na 2 marca 2026 r.

⁹⁰ Jak wyżej.

finansów publicznych zarządzanych przez Ministra Finansów (5423 mln zł) kredytów i pożyczek udzielonych rządowi innych państw (3,4 mln zł).

Łącznie konieczność sfinansowania w 2025 r. potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa o 317 618,1 mln zł.

Pozostałe czynniki (niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto) spowodowały w 2025 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa o 4979,7 mln zł. Wzrost ten był wypadkową następujących zdarzeń:

- nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy o budżecie i odrębnych ustaw, które spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 17 864 mln zł⁹¹,
- dyskonto i indeksacja SPW wpłynęły na wzrost długu Skarbu Państwa o 12 139,9 mln zł,
- o 12 715,1 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych i prokuratorskich,
- o 11 010,5 mln zł zmniejszyły się zobowiązania z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych,
- o 1539,4 mln zł zmniejszyły się zobowiązania z tytułu depozytów sądowych od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA oraz innych czynników,
- spadku o 9299,6 mln zł stanu środków na rachunkach budżetowych,
- różnice kursowe spowodowały spadek długu o 15 874,3 mln zł – w 2025 r. odnotowano umocnienie złotego wobec dolara amerykańskiego i jena japońskiego o 12,2% i wobec euro o 1,1% w stosunku do kursów na koniec 2024 r.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wzajemne zobowiązania między podmiotami należącymi do Skarbu Państwa są eliminowane. W długu Skarbu Państwa nie zostały wykazane obligacje skarbowe o wartości 3774,3 mln zł przekazane nieodpłatnie Funduszowi Reprywatyzacji oraz Funduszowi Inwestycji Kapitałowych. Zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich zbycia przez te fundusze.

W długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2025 r. z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań nie znalazły odzwierciedlenia także:

- zobowiązania o łącznej wartości 59 349,2 mln zł z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane Ministrowi Finansów,
- zobowiązania Funduszu Solidarnościowego w wysokości 12 700 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych przez Funduszu Pracy,
- zobowiązania wymagalne jakie wystąpiły między jednostkami Skarbu Państwa o wartości 1,4 tys. zł.

⁹¹ Różnica pomiędzy wartością nominalną obligacji Skarbu Państwa przekazanych w 2025 r. a zmianą zadłużenia Skarbu Państwa z tego tytułu wynika z wpływu operacji związanych z tymi obligacjami zrealizowanych przez ich posiadaczy (konsolidacja).

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2025 r.⁹² wyniósł odpowiednio 1 397 285,7 mln zł i 554 652 mln zł.

Na koniec 2025 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 273 663,2 mln zł. W 2020 r. nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2025 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o wartości 54 186,8 mln zł, a zadłużenie z tego tytułu zmniejszyło się w ciągu roku o 14 587,5 mln zł. W 2025 r. odnotowano wzrost o 174 958 mln zł wartości zobowiązań Skarbu Państwa wobec banków komercyjnych, a także wobec krajowego sektora pozabankowego o 113 292,7 mln zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2025 r. zwiększyło się o 48 934,6 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 254–273, 313–320)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.2. Państwowy dług publiczny

Opis stanu faktycznego

W *Strategii* na lata 2025–2028 przyjęto założenie, że na koniec 2025 r. państwowy dług publiczny (dalej także: PDP) wyniesie 1905 mld zł, a jego relacja do PKB wyniesie 47,9%. Prognoza ta zakładała pełne wykorzystanie limitu deficytu ujętego w projekcie ustawy budżetowej na 2025 r. W *Strategii* na lata 2025–2028 zawarta została również prognoza PDP i jej relacja do PKB, przygotowana przy założeniu corocznego dostosowania fiskalnego. W tym przypadku wartość państwowego długu publicznego miała wynieść na koniec 2025 r. 1871,1 mld zł, a relacja PDP do PKB poziom 47,1%.

W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB będzie corocznie wzrastać do poziomu 48,6% na koniec 2027 r. i nieznacznie spadnie do poziomu 48,3% w 2028 r.

Na koniec 2025 r. dług publiczny obliczony według zasad krajowych wyniósł 1 913 526 mln zł⁹³ i w relacji do PKB stanowił 49,1%⁹⁴. W stosunku do 2024 r. wartość PDP wzrosła o 302 053,7 mln zł (o 18,7%), a relacja do PKB zwiększyła się o 5 punktów procentowych. W 2024 r. PDP wzrósł o 283 406,7 mln zł, przy relacji państwowego długu publicznego do PKB wynoszącej 44,1%.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z państwowego długu publicznego eliminowane są wzajemne zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych. Z tego względu

⁹² Według stanu na 2 marca 2026 r.

⁹³ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2026 r.

⁹⁴ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 2 marca 2026 r., PKB w 2025 r. wyniósł 3 894 010,6 mln zł.

w państwowym długi publicznym, według stanu na koniec 2025 r., nie zostały wykazane zobowiązania m.in:

- Skarbu Państwa z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów – 114 928,6 mln zł,
- Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom – 89 300,3 mln zł⁹⁵,
- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej – 16 504,3 mln zł⁹⁶,
- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Funduszu Pracy – 12 700 mln zł⁹⁷.

Odnotowana na koniec 2025 r. zmiana wartości PDP była wynikiem wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 296 269,3 mln zł (tj. o 19,8%), w tym głównie Skarbu Państwa, sektora samorządowego o 5784,4 mln zł (tj. o 5,1%) oraz spadku zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych o 0,1 mln zł (tj. o 0,6%).

Wielkość PDP na koniec 2025 r. opublikowana przez Ministra Finansów 31 marca 2026 r. została poprawnie obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ufp, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny⁹⁸.

(akta kontroli tom I str. 294-320)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Opis stanu faktycznego

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, tj. dług publiczny obliczany według zasad unijnych wyniósł 2 335 153,6 mln zł na koniec 2025 r.⁹⁹, co odpowiadało 59,97% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2024 r. oznaczało to wzrost EDP o 322 513,3 mln zł (o 16%) oraz wzrost jego relacji do PKB o 4,9 punktu procentowego.

⁹⁵ Największą wartość obligacji skarbowych na koniec 2025 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 50 261,9 mln zł, państwowe osoby prawne – 31 465,8 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 5862,8 mln zł, Fundusz Repriwatyżacji – 2924,3 mln zł.

⁹⁶ Wysokość zobowiązań z tytułu pożyczek udzielonych Funduszowi Sprawiedliwości w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. nie zmieniła się.

⁹⁷ W 2025 r. Fundusz Solidarnościowy spłacił zobowiązania wobec Funduszu Pracy z wysokości 1500 mln zł.

⁹⁸ Dane mogą podlegać korektom zgłoszonym jest jednostki sektora finansów publicznych. Do 31 maja 2026 r. Minister Finansów, zgodnie z art. 38a ufp jest zobowiązany podać do wiadomości kwotę państwowego długu publicznego i relację PDP do PKB, według stanu na koniec 2025 r.

⁹⁹ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2026 r.

Prognozy zawarte w *Strategii* na lata 2025–2028 zakładały, że wielkość EDP na koniec 2025 r. wyniesie 2376,8 mld zł, a relacja do PKB 59,8%. Na koniec 2025 r. EDP ukształtował się na poziomie o 41,6 mld zł niższym, a relacja EDP do PKB na poziomie o 0,2 punktu procentowego wyższym niż zakładana w ww. *Strategii*. W odniesieniu do prognozy tych wielkości zaplanowanych przy założeniu corocznego dostosowania fiskalnego, dług EDP był wyższy o 13,8 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 1,6 punktu procentowego od wielkości zalecanej.

W stosunku do skorygowanych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026–2029* prognoz (wysokość EDP – 2331,1 mld zł, relacja do PKB – 59,8%) EDP był wyższy o 4,1 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 0,2 punktu procentowy od wielkości zakładanej.

Głównym powodem różnicy między długiem publicznym obliczonym według zasad krajowych i unijnych na koniec 2025 r., wynoszącej 421 627,6 mln zł, jest ujmowanie w EDP od 2020 r. zadłużenia funduszy umiejscowionych w BGK, w szczególności Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Zadłużenie z tytułu sprzedaży obligacji przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wyniosło 208 312,5 mln zł¹⁰⁰. Zobowiązania Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na koniec 2025 r. wyniosły 80 888,4 mln zł. Ponadto w długu obliczanym według zasad unijnych uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego oraz zadłużenie Funduszu Pomocy, które na koniec 2025 r. wyniosło odpowiednio 70 369,3 mln zł i 26 562,7 mln zł.

Przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic metodologicznych długu publicznego (EDP względem PDP) zostały obliczone prawidłowo. Źródłem tych danych były głównie informacje przekazane przez Główny Urząd Statystyczny i BGK.

(akta kontroli tom I str. 294-320)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

5.4. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*¹⁰¹ oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*¹⁰².

¹⁰⁰ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1239 mln zł, Fundusz Rezerwy Demograficznej – 1200 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2025 r. wyniosło 210 751,5 mln zł.

¹⁰¹ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2024 r.

¹⁰² Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2025 r.

W obu dokumentach został określony ten sam cel zarządzania długiem i sposób jego realizacji poprzez elastyczne kształtowanie struktury finansowania. Celem obu strategii było finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu ryzyka: refinansowania, kursowego, stopy procentowej, płynności budżetu państwa, kredytowego i operacyjnego i ograniczeniach dotyczących rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostał rynek krajowy, na którym sprzedano instrumenty o wartości nominalnej 473,2 mld zł. Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego. Łączna wartość nominalna papierów wartościowych wyemitowanych na rynkach zagranicznych stanowiła równowartość 47,9 mld zł, z międzynarodowych instytucji finansowych pozyskano środki o równowartości 3,6 mld zł. Ponadto otrzymano długoterminowe pożyczki z UE o równowartości 16,7 mld zł. Utrzymany został udział długu w walutach obcych w długu SP na poziomie poniżej 25%. W 2025 r. udział ten wyniósł 20,4%.

W strukturze sprzedaży instrumentów rynkowych emitowanych na rynku krajowym dominowały papiery średnio- i długoterminowe (o terminie do wykupu powyżej 4 lat), których udział w 2025 r. wynosił 74,2%. W styczniu 2025 r., po 5 latach przerwy w ofercie znalazły się bony skarbowe. W przypadku obligacji oszczędnościowych największy udział w sprzedaży utrzymały papiery średnioterminowe (o terminie zapadalności powyżej 2 do 4 lat), choć ich udział obniżył się do 47,4% z 59,1% w 2024 r. na korzyść obligacji o zapadalności do 2 lat (udział w sprzedaży tych papierów zwiększył się do 43,7% w 2025 r. (wobec 32,2% w 2024 r.).

Pod względem oprocentowania w strukturze sprzedaży krajowych SPW na przetargach przeważały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i obligacji indeksowanych inflacją. W przypadku obligacji oszczędnościowych w 2025 roku zmianie uległy preferencje nabywców tych obligacji, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście udziału obligacji o zmiennym oprocentowaniu (do 40,6% z 30,5% w 2024 r.), przy relatywnie stabilnym udziale obligacji o stałym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży, kosztem dalszego spadku udziału obligacji o oprocentowaniu zmiennym opartym o inflację (do 19,2% z 28,2% w 2024 r.).

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* założono, że miara ryzyka refinansowania długu Skarbu Państwa, tj. średnia zapadalność długu krajowego nie powinna przekroczyć 4,5 roku. Na koniec 2025 r., ukształtowała się ona poniżej wyznaczonego ograniczenia, to jest na poziomie 4,18 roku. *Strategia* przyjęta we wrześniu 2024 r. i we wrześniu 2025 r. dopuszczała możliwość przejściowych odchyleń średniej zapadalności od poziomów docelowych, wynikających z uwarunkowań rynkowych lub budżetowych.

Ryzyko stopy procentowej długu Skarbu Państwa mierzone wskaźnikiem ATR¹⁰³ krajowego długu Skarbu Państwa powinno zgodnie z *Strategią* na lata 2025–2028 wynosić od 2,6 do 3,6 roku. Na koniec 2025 r. wskaźnik ATR dla długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 3,14 roku.

¹⁰³ ATR (od ang. average time to refixing) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. ATR interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej. ATR obejmuje zarówno dług o nominale indeksowanym, jak i nieindeksowanym.

W *Strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* oraz w latach 2026-2029 uwzględniane są m.in. prognozy długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym długu jednostek zaliczonych do tego sektora, które finansują zadania państwa, w tym czterech spośród 20 funduszy umiejscowionych w BGK. Strategie opracowane przez Ministra Finansów stanowiły ramy dla opublikowanej w grudniu 2025 r. przez BGK *Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy*.

W *Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy* przedstawiono uwarunkowania zarządzania zadłużeniem funduszy umiejscowionych w BGK, analizę stanu zadłużenia, cele i zasady zarządzania tym zadłużeniem oraz projekcje finansowania potrzeb pożyczkowych funduszy i zadłużenia na lata 2026-2028. Jest to istotne z punktu widzenia budżetu państwa, gdyż spośród zadłużenia czterech funduszy umiejscowionych w BGK, tylko jeden (KFD) ma zdefiniowane własne źródła wpływów. Mechanizm finansowania pozostałych funduszy (FPC, FP, FWSZ) przewiduje pokrywanie zobowiązań ze środków budżetu państwa lub w wyniku zaciągnięcia nowych zobowiązań z wykorzystaniem gwarancji Skarbu Państwa.

Jak podano w *Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy* prognoza zadłużenia funduszy w latach 2025-2028 jest spójna z prognozą przedstawioną przez Ministra Finansów w *Strategii* na lata 2025-2028 z dodatkowym uwzględnieniem przyrostu zadłużenia FPC z tytułu zmiany planu finansowego skutkującego dodatkową sprzedażą obligacji na rynku krajowym na poziomie 9,7 mld zł. Dodatkowa emisja przez BGK obligacji na rzecz FPC związana była ze zmianą w planie finansowym tego funduszu dokonaną w październiku 2025 r.

Zmiana ta polegała głównie na zastąpieniu wpływów z tytułu wpłaty z budżetu państwa w celu sfinansowania spłaty zobowiązań z tytułu obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (zaplanowanej pierwotnie w rezerwie budżetowej) wpływami z emisji obligacji, z terminami wykupu przypadającymi w latach 2029-2035. Oznacza to, że również środki na spłatę zapadających obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz FPC pozyskane zostały z emisji obligacji przez BGK.

NIK zwraca uwagę, że ten sposób postępowania będzie kontynuowany w kolejnych latach. Ze *Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2026-2029* wynika, m.in. że obsługa i wykup obligacji w latach 2027-2029 wyemitowanych przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 będzie odbywać się ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozyskiwanych w drodze emisji obligacji. Podejście w zakresie refinansowania wykupu obligacji wyemitowanych przez BGK na rzecz FPC zawarte także zostało w *Strategii* opublikowanej przez BGK.

Wyemitowane w IV kwartale 2025 r. obligacje na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 o wartości nominalnej 9546,3 mln zł skutkować będą także ponoszeniem do 2035 r. dodatkowych kosztów obsługi i tym samym obciążą spłatą przyszłe budżety, w stosunku do których przyjmuje się, że powinny mieć coraz niższy deficyt.

Stosowanie tego mechanizmu znalazło także odzwierciedlenie w prognozie wskaźnika zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych zawartej w *Strategii zarządzania długiem publicznym w latach 2026-2029*. Według wcześniejszej prognozy ujętej w *Strategii* przyjętej we wrześniu 2024 r., dług sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 59,8% PKB w 2025 r. do 60,9% PKB w 2026 r. oraz do 61,3% PKB w 2027 r. Ze *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029* wynika, że wskaźnik zadłużenia instytucji rządowych

i samorządowych będzie wyższy i wyniesie w 2026 r. 66,2% PKB, w 2027 r. 69,1% PKB oraz 75,3% w 2029 r.

Utrzymywanie takiej praktyki wskazuje na możliwe przyspieszenie przyrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

(akta kontroli tom I str. 280-293)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Minister Finansów prawidłowo obliczył dług Skarbu Państwa, państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych według stanu na koniec 2025 r.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2025 r. zwiększyło się o 322 597,8 mln zł w porównaniu ze stanem na koniec 2024 r., co było przede wszystkim konsekwencją konieczności pokrycia deficytu budżetu państwa wynoszącego 275 666,2 mln zł. Podobnie jak w poprzednich latach, na wzrost długu wpłynęło również nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych wybranym podmiotom, realizowane na podstawie ustawy o budżecie oraz innych ustaw. W 2025 r. operacje te zwiększyły dług o 17 864,0 mln zł, przy czym nie były one związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że działania te zostały przeprowadzone poza rachunkiem deficytu budżetu państwa, co negatywnie wpłynęło na przejrzystość finansów publicznych. Zarówno wysoki poziom deficytu, jak i stosowanie mechanizmu nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych w istotny sposób przyczyniły się do powstania rozbieżności między założeniami a faktyczną realizacją polityki fiskalnej.

Na koniec 2025 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według zasad krajowych i zasad unijnych wyniosła 421 627,6 mln zł¹⁰⁴ i stanowiła 22% państwowego długu publicznego (na koniec 2024 r. było to 24,8%). Różnica ta oznacza wielkość zadłużenia, uznawaną przez Eurostat za dług publiczny, jednak według metodologii krajowej nie jest ona zaliczana do wartości tego długu, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych. Na koniec 2025 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 49,1%, a relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB 59,97%.

Największe wartości zobowiązań nie ujęte w państwowym długu publicznym na koniec 2025 r. stanowiło m.in. zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 208 312,5 mln zł, zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w wysokości 80 888,4 mln zł, zadłużenie Funduszu Pomocy w wysokości 26 562,7 mln zł. Do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może

¹⁰⁴ W kwocie nie uwzględniono zobowiązań w wysokości 2439,0 mln zł wynikających z wyemitowanych obligacji FPC będących w posiadaniu podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zobowiązania te podlegają eliminacji w procesie obliczania EDP ponieważ wszystkie zaliczone są do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

okazać się w przyszłości zaangażowanie środków publicznych, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się w oparciu o założenia przyjęte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2026-2029*.

Strategie opublikowane przez Ministra Finansów i przez BGK uwzględniały prognozy zadłużenia oraz potrzeby pożyczkowe funduszy umiejscowionych w BGK, jednak spójność ta nie eliminuje występujących ryzyk systemowych. Przedstawione działania wskazują na rosnącą rolę mechanizmów pozabudżetowych oraz przesuwanie obciążeń finansowych w czasie.

Finansowanie nie tylko wydatków bieżących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ale także spłaty wcześniejszego długu poprzez emisję nowych obligacji wpływać będzie na dalsze, znaczne przyspieszenie dynamiki długu publicznego, wzrost kosztów jego obsługi oraz ryzyko przekroczenia bezpiecznych progów fiskalnych.

6. Realizacja dochodów z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa, należności pozostałe do zapłaty

6.1. Dochody budżetowe

Opis stanu faktycznego

Uzyskane w 2025 r. dochody w części 79 wyniosły łącznie 8461,7 mln zł i były o 426,4 mln zł wyższe od przyjętych w ustawie budżetowej na 2025 r. Planowane w 2025 r. dochody w wysokości 8035,2 mln zł zostały zrealizowane w 105,3%. Dochody osiągnięte w 2025 r. były o 200,3 mln zł niższe od dochodów z 2024 r., które wyniosły 8662,0 mln zł. Stanowiły 97,7% dochodów uzyskanych rok wcześniej.

W 2025 r. dochody z tytułu obsługi zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych (rozdział 75701) wyniosły 1168,5 mln zł i były o 16,4% wyższe od planowanych. Zrealizowane w 2025 r. dochody w tym zakresie stanowiły 50,3% dochodów osiągniętych rok wcześniej, które wówczas wyniosły 2325,3 mln zł. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że *główną pozycję w dochodach z obsługi zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych (rozdział 75701) stanowią odsetki od środków walutowych zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów (99% planowanych i 98% wykonanych dochodów). Planowanie tych dochodów opiera się na prognozowanych w danym roku zmiennych budżetowych (zakładany poziom środków i ich struktura) oraz rynkowych (oprocentowanie, kursy walutowe), które nie są związane z planem i realizacją roku poprzedniego. Stąd niższy – w porównaniu do 2024 r. - poziom dochodów planowanych i wykonanych w 2025 r. stanowił wypadkową zarówno: niższego stanu środków, niższego ich oprocentowania jak i niższych kursów walutowych.*

Największą kwotowo pozycję dochodów stanowiły wpływy z odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych (rozdział 75701 § 8060). Wyniosły one 1153,8 mln zł, co stanowiło 114,9% planu. Dochody z tego tytułu osiągnięte w 2025 r. zrealizowane zostały na poziomie 49,7% wpływów z 2024 r. (2322,1 mln zł).

Na pozostałe wpływy z różnych dochodów (rozdział 75701 § 0970), tj. 14,7 mln zł, złożyły się przede wszystkim nieplanowane dochody z tytułu umowy pożyczki zawartej między Komisją Europejską a Rzeczpospolitą Polską w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, stanowiące nadwyżkę w wysokości 14,6 mln zł uzyskaną z tytułu zarządzania płynnością w stosunku do niespłaconych rat pożyczki za rok kalendarzowy 2024. Na wyżej wymienione dochody złożyły się również odsetki za wcześniejsze przekazanie środków na spłatę odsetek od obligacji w juanie chińskim (48,3 tys. zł) oraz pozostałe wpływy z różnych dochodów (1,0 tys. zł).

Dochody odsetkowe z tytułu papierów wartościowych, kredytów i pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego (rozdział 75702 § 8080) wyniosły 23,6 mln zł i były o 82,7% wyższe od planowanych oraz o 60,7% wyższe od osiągniętych w 2024 r. (14,7 mln zł). Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń poinformował, że nadwyżka dochodów w wysokości 10,7 mln zł wynikała z wpływu odsetek z dwóch umów pożyczek zawartych w grudniu 2024 r., które z uwagi na termin ich podpisania nie mogły zostać uwzględnione w prognozie dochodów na 2025 r. oraz wpływów z tytułu odsetek z dwóch nowo zawartych w 2025 r. umów pożyczek.

Dochody z tytułu obsługi zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym (rozdział 75703 § 8080) zrealizowane zostały w kwocie 7068,0 mln zł, tj. na poziomie porównywalnym do planu (100,8%). Dochody w tym zakresie były o 13,4 % wyższe od wpływów osiągniętych w 2024 r. (6233,5 mln zł).

W 2025 r. wpływy z tytułu rozliczeń poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (rozdział 75704) wyniosły 60,4 tys. zł. Wpływy te nie były planowane w 2025 r. Złożyły się na nie kwoty: 49,9 tys. zł (rozdział 75704 § 0970) otrzymane tytułem zwrotu niewykorzystanych zaliczek wniesionych w postępowaniach sądowych oraz 10,5 tys. zł¹⁰⁵ z egzekucji należności dotyczących udzielonych przez Skarb Państwa gwarancji (rozdział 75704 § 8020). Wpływy z postępowań sądowych dotyczyły zwrotów niewykorzystanych zaliczek uiszczonych uprzednio na poczet wynagrodzeń kuratorów (47,2 tys. zł)¹⁰⁶ oraz otrzymane w wyniku egzekucji komorniczej odsetki (2,7 tys. zł)¹⁰⁷. Dochody z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (wykazywane w rozdziale 75704) uzyskane w 2025 r. były niższe niż uzyskane w 2024 r. (36,8 mln zł).

Dochody z obsługi krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek spoza SFP (rozdział 75705) wyniosły w 2025 r. 201,5 mln zł (7052,6% planu) i były prawie czterokrotnie (389,8%) wyższe od dochodów w 2024 r. (51,7 mln zł).

Największy udział stanowiły wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów na rynku krajowym (rozdział 75705 § 8080). Realizacja dochodów z tego tytułu wyniosła 201,3 mln zł (7052,5% planu wynoszącego 2,9 mln zł) i stanowiła 389,7% dochodów osiągniętych w 2024 r. (51,7 mln zł). Nadwyżka wpływów wynikała z nieplanowanych dochodów odsetkowych od środków na rachunku KPO. W 2025 r. wpływy z tego tytułu były ponad trzykrotnie wyższe niż w 2024 r. (48,4 mln zł) i wyniosły 160,7 mln zł. Ponadto w 2025 r. po raz pierwszy uzyskano dochody odsetkowe od pożyczek KPO w wysokości

¹⁰⁵ Postępowanie komornicze Km 761/10.

¹⁰⁶ Zwrot zaliczek w sprawach o sygn. akt XXVI GC 785/19 i II NC 187/19.

¹⁰⁷ Postępowanie komornicze oznaczone sygn. akt GKm 36/21.

37,2 mln zł (rozdział 75705 § 8080). Dyrektor Departamentu Długu Publicznego poinformował, że planowane wielkości przepływów związanych z pożyczkami (KPO), w tym dochodów, przekazywane są przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Kwoty dochodów z powyższych tytułów nie były w 2025 r. planowane.

Ponadto na dochody w tym zakresie złożyły się otrzymane nieplanowane odsetki od pożyczek na prefinansowanie niektórych działań PROW w wysokości 153,4 tys. zł (rozdział 75705 § 0920). Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła, że planowane dochody w tym zakresie zostały ujęte w ustawie budżetowej na 2025 r. w oparciu o pierwotną kwotę zapotrzebowania na pożyczki w wysokości 113 mln zł. Ostatecznie dochody uzyskane z tego tytułu zrealizowane zostały adekwatnie do kwoty realnie udzielonych pożyczek, tj. 232,8 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 16-17, 129, 186-187, 209-215, tom IV str. 1-5, 6-10, 37-51, 117-220)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

6.2. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2025 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 3660 mln zł. Należności na koniec 2025 r. były o 345,4 mln zł, tj. 8,6% niższe niż na koniec 2024 r. (4005,9 mln zł).

Największy udział w kwocie należności stanowiły odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w wysokości 3260 mln zł (89,1%), których stan w 2025 r. zmniejszył się w porównaniu do 2024 r. (3606,3 mln zł) o 346,3 mln zł (9,6%). Drugą największą pulę należności, tj. 387,2 mln zł (10,6%), stanowiły wierzytelności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych. W 2025 r. nastąpił niewielki wzrost w porównaniu do stanu na koniec 2024 r. o 106,4 tys. zł (0,03%).

Wśród należności z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych największy udział stanowiły należności wobec Iraku, które wyniosły 2784,6 mln zł, co stanowiło 76,1% należności ogółem. W 2025 r. stan należności od Iraku, wykazywany w dolarach amerykańskich wyniósł 773,2 mln USD i wzrósł w porównaniu do roku 2024 (751,1 mln USD) o naliczone w 2025 r. odsetki. Z uwagi na różnice kursowe, stan należności wyrażony w złotych na koniec grudnia 2025 r. wyniósł 2784,6 mln zł i był niższy niż na koniec 2024 r. (3080,4 mln zł). Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń poinformował, że w 2025 r. podczas spotkania przedstawicieli Ministerstwa Finansów z przedstawicielem Ambasady Iraku w Warszawie strona polska poinformowała o braku możliwości umorzenia długu Iraku. Zgodnie z zasadami ESA2010 umorzenie stanowi wydatek budżetu państwa o równowartości należności wykazywanej w chwili umorzenia. Według Ministerstwa Finansów dalsze rozmowy o restrukturyzacji zobowiązania Iraku będą możliwe w przypadku otrzymania jednorazowej spłaty co najmniej 20% należności. Do końca 2025 r. strona iracka nie zajęła stanowiska w tej sprawie.

Przyrost rok do roku stanu należności Skarbu Państwa wobec Kuby (kredyt udzielony w walutach niewymienialnych) wynikał z naliczenia odsetek za kolejny rok zwłoki w spłacie. W przypadku kredytów udzielonych dla Mozambiku i Sudanu, mimo wzrostu stanu należności wyrażonych w dolarze amerykańskim, na skutek różnic kursowych, stan należności wyrażony w złotych, zmniejszył się w ujęciu rok do roku na skutek różnic kursowych.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej kredyty dla Kuby Mozambiku i Sudanu zostały udzielone w latach 70-tych XX wieku. Kredytobiorcy nie obsługują swoich zobowiązań od wielu lat. Ministerstwo Finansów podejmuje próby odzyskania tych należności jednak podejmowane na poziomie roboczym działania utrudnia złożona sytuacja wewnętrzna w tych krajach, konflikty polityczne i doświadczenia klęsk żywiołowych.

Jak poinformował Dyrektor Departamentu Poręczeń i Gwarancji w 2025 r. na stan należności wpłynęły niższe niż planowano spłaty umów kredytowych zawartych z Etiopią¹⁰⁸, Mjanmą, Tanzanią i Angolą.

Strona etiopska od września 2023 r. nie reguluje swojego zadłużenia wynikającego z kredytów udzielonych w latach 2014 i 2015. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń, w dniu 24 stycznia 2025 r., Ministerstwo przekazało w uzupełnieniu działań z lat 2023 - 2024, kolejną korespondencję stanowiącą odpowiedź na etiopskie pismo. Ponadto BGK przysyłał regularnie wyciągi z kont, żądania zapłaty oraz monity dotyczące obsługi przedmiotowych kredytów. MF pozostawało w kontakcie z Ambasadą RP w Addis Abebie. Kwestia zadłużenia była w dniu 2 kwietnia 2025 r. przedmiotem posiedzenia Zespołu ds. międzyrządowej współpracy kredytowej i uzgodnień w ramach Zespołu z MSZ, a także wewnętrznych ustaleń z Departamentem Współpracy Międzynarodowej. W dniu 29 lipca 2025 r. odbyło się również spotkanie z przedstawicielem funduszu zagranicznego, będącego wierzycielem Etiopii.

Ponadto Dyrektor Departamentu poinformował, że utrzymujący się od 2024 r. brak spłaty należności Mjanmy¹⁰⁹ wynika z sankcji nałożonych na ten kraj przez instytucje międzynarodowe (UE, FATF, OFAC) oraz w konsekwencji umieszczenie go na listach sankcyjnych banków europejskich, które odmówiły realizacji transakcji. Uniemożliwiło to dokonanie płatności poprzez dotychczas stosowaną ścieżkę rozliczeń, tj. za pośrednictwem banków-korespondentów BGK. W 2025 r. Ministerstwo Finansów prowadziło dalszą korespondencję ze stroną mjanmańską.

Należność zaległa od Tanzanii wynikała z faktu opóźnienia w płatności raty kapitałowo-odsetkowej i naliczenia odsetek karnych za zwłokę. Strona tanzańska została poinformowana o zaległości.

Należność od Angoli wynikała z faktu opóźnienia płatności raty kapitałowo-odsetkowej i naliczenia odsetek karnych za zwłokę. Strona angolska została poinformowana o zaległościach.

Stan należności niepotwierdzonych od Międzynarodowego Banku Inwestycyjnego (dalej także: MBI) z tytułu kapitału opłaconego na 31 grudnia 2024 r. i 31 grudnia 2025 r. wynosił

¹⁰⁸ Umowa między Rządem RP a Rządem Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 25 lutego 2014 r. i Umowa między Rządem RP a Rządem Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 20 marca 2015 r.

¹⁰⁹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Związku Mjanmy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 11 kwietnia 2017 r.

29,2 mln euro. Dyrektor Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował o piśmie do NBP, wystosowanym 7 stycznia 2026 r., w sprawie zmiany ewidencjonowania tych należności, w którym powołał się na okoliczności geopolityczne pozwalające na zmianę sposobu ewidencji. Kwota należności nadal występuje w księgach rachunkowych, ale została pomniejszona o utworzony w 100% odpis aktualizacyjny na należność zagraniczną. W związku z tym w bilansie budżetu państwa za 2025 r. wykazywana jest zerowa wartość należności wobec MBI. W styczniu 2024 r. Ambasada RP w Moskwie przekazała do Prezesa MBI pismo Ministra Finansów z propozycją podjęcia rozmów w sprawie nierozstrzygniętej kwestii polskiego kapitału opłaconego w tym banku. Pismo pozostało bez odpowiedzi. W 2025 r. Ministerstwo Finansów nie podejmowało działań windykacyjnych w zakresie tej należności.

(akta kontroli tom I str. 194-200, tom III str. 380-381, 397-398, 424-425)

Na niezmienionym od 2024 r. poziomie pozostały należności wobec trzech podmiotów, w tym należność odsetkowa w wysokości 94,9 mln zł, tzw. dalsze odsetki ustawowe za opóźnienie, naliczone z uwagi na treść art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze od dnia ogłoszenia upadłości dłużnika¹¹⁰. Należność ta ma podlegać zaspokojeniu z sum uzyskanych w toku likwidacji masy upadłości ze zbycia nieruchomości obciążonych hipotekami i ruchomości obciążonych zastawami rejestrowymi.

Z uwagi na zakwestionowaną przez syndyka masy upadłości legitymację prawną Skarbu Państwa jako wierzyciela hipotecznego i zastawnika do dochodzenia z masy upadłości dalszych odsetek i prawomocne postanowienie sędziego komisarza, na podstawie którego wierzytelność Skarbu Państwa – jako zaspokojona w całości - została wykreślona z listy wierzytelności upadłego, Najwyższa Izba Kontroli zasygnalizowała w ubiegłorocznym wystąpieniu pokontrolnym (KBF.410.1.09.2025) ryzyka prawne i potencjalne negatywne skutki finansowe towarzyszące zaistniałej sytuacji prawnej. Opisane wówczas przez NIK ryzyko powstania na skutek rozstrzygnięć sądów zobowiązania Skarbu Państwa do zwrotu na rzecz masy upadłości kwoty co najmniej 34,8 mln zł, podwyższył wydany w 2025 r. wyrok sądu I instancji¹¹¹. Sąd ten ustalił, że zabezpieczenia ustanowione na rzecz Skarbu Państwa w formie zastawów finansowych na prawach do obligacji oraz jednostkach uczestnictwa funduszu inwestycyjnego są bezskuteczne wobec masy upadłości oraz zasądził od Skarbu Państwa na rzecz upadłego kwotę 28,8 mln zł wraz z odsetkami ustawowymi za opóźnienie. Ponadto sąd ten ustalił, że Skarb Państwa jako pozwany ponosi całość kosztów procesu należnych dłużnikowi. Od wyroku tego sądu Skarb Państwa, reprezentowany przez Prokuraturę Generalną, wniósł apelację. Postępowanie w tym zakresie jest w toku. W przypadku utrzymania rozstrzygnięcia przez sąd II instancji (oddalenia apelacji Skarbu Państwa), orzeczenie sądu stanie się prawomocne niezależnie od prawa strony do wniesienia skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego. Jak podnosiła NIK w ubiegłorocznym wystąpieniu, zapłata do masy upadłości zasądzona przez sąd zobowiązania stanowić będą

¹¹⁰ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz. U. z 2015 r. poz. 233, dalej także: pun). Zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm., która to ustawa z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie i m.in. zmieniła tytuł ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze na Prawo upadłościowe) w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie tej ustawy wpłynął wniosek o ogłoszenie upadłości, stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 92 ust. 2 pun stanowi, iż przepis dotyczący możliwości zaspokojenia odsetek z masy upadłości do dnia ogłoszenia upadłości nie dotyczy odsetek od wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, wpisem w rejestrze, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym albo hipoteką morską. Odsetki te mogą być zaspokojone tylko z przedmiotu zabezpieczenia.

¹¹¹ Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydział Cywilny z dnia 20 czerwca 2025 r., sygn. akt II C 1151/17.

wymierną stratę Skarbu Państwa. Przekazanie w 2024 r. do masy upadłości nadwyżki 22,6 mln zł – opisane w tamtym wystąpieniu NIK - uniemożliwi skompensowanie zobowiązania. Ponadto w związku z zapadającymi w sporach syndyka i Skarbu Państwa różnymi rozstrzygnięciami sądów, nadal istnieje wysokie ryzyko korekty kwoty dalszych odsetek.

(akta kontroli tom I str. 16-111, 117-123)

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko wyrażone w ubiegłorocznym wystąpieniu pokontrolnym, że kwartalne informacje Ministra Finansów, o których mowa w art. 19 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym powinny w sposób kompleksowy prezentować dane o podejmowanych działaniach będących realizacją postanowień niniejszej ustawy, w tym kluczowe informacje na temat działań dotyczących zaspokojenia należności Skarbu Państwa.

Formuła informacji kwartalnych powinna być usystematyzowana, tak aby umożliwiać porównywanie danych w poszczególnych kwartałach.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwo Finansów będzie dążyło do zoptymalizowania struktury i zakresu przedmiotowych informacji kwartalnych, tak aby prezentowały one działania Ministra Finansów na temat realizacji postanowień art. 19 ustawy w sposób usystematyzowany i kompleksowy.

(akta kontroli: tom I str. 16-37, 117-123)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

W 2025 r. planowane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (cz. 79 budżetu państwa) wyniosły 75 500 mln zł. Udział wydatków na obsługę długu zagranicznego stanowił 17,3% planowanej kwoty ogółem i wynosił 13 035,5 mln zł. Udział wydatków na obsługę długu krajowego stanowił 82,7% i wynosił 62 464,5 mln zł.

Z uwagi na wyższe niż pierwotnie planowano koszty obsługi na rynku krajowym, w dniu 19 grudnia 2025 r. Minister Finansów podjął decyzję o przeniesieniu kwoty 374 000 tys. zł uwzględnionej na wydatki w ramach:

- rozdziału 75701 poprzez zmniejszenie planu wydatków ujętych w § 8060¹¹² oraz § 8080¹¹³,
- rozdziału 75703 poprzez zmniejszenie planu wydatków ujętych w § 8100¹¹⁴.

¹¹² Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego

¹¹³ Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje

¹¹⁴ Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym oraz inne opłaty i prowizje

Jednocześnie o tę wartość zwiększona została pula planowanych wydatków na obsługę długu krajowego (rozdział 75703 § 8070¹¹⁵).

Wydatki ogółem w części 79 budżetu państwa były niższe od planowanych o 2671,7 mln zł i wyniosły 72 828,3 mln zł (98,9% planu), z tego wydatki na obsługę długu krajowego były niższe od ujętych w planie po zmianach o 68,0 mln zł, a wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego o 2603,7 mln zł. W 2025 r. Minister Finansów dokonał blokady wydatków¹¹⁶ w części 79 na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Wydatki planowane w rozdziale 75701 § 8060 w kwocie 2600 mln zł, zablokowano z uwagi na przewidywaną niższą niż planowaną realizację wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w 2025 r.

Prognozy kursów walutowych euro i dolara amerykańskiego przyjęte do planowania wydatków części 79 były o 9% wyższe od kursów wskazanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i około 9% wyższe w stosunku do kursów bieżących na dzień tworzenia prognozy (koniec lipca 2024 r.). Rzeczywiste średnioroczne kursy walut w 2025 r. w przypadku euro były o 1,15% niższe od kursu przyjętego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (o 10,3% niższe od kursu euro przyjętego do założeń dla cz. 79). W przypadku dolara amerykańskiego rzeczywisty średni kurs był o 5% niższy od kursu prognozowanego w ustawie budżetowej (o 14,5% niższy od kursu przyjętego do założeń dla cz. 79).

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego mocniejszy kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w porównaniu do prognozowanego (kurs EUR/PLN wyniósł 4,24 wobec prognozy 4,68 przyjętej do planowania wydatków części 79, a kurs USD/PLN wyniósł 3,76 wobec prognozy 4,31) oraz niższy wolumen zadłużenia, zadecydowały o poniesieniu niższych niż zakładano wydatków na obsługę długu zagranicznego.

Wyższe niż pierwotnie planowano wydatki na obsługę długu krajowego wynikały z wyższych kosztów z tytułu depozytów przyjmowanych w zarządzanie przez Ministra Finansów (niższe oprocentowanie, wyższy poziom depozytów przy innej strukturze terminowej), przeprowadzonych transakcji swap wpływających na rozkład wydatków w latach 2024-2026. Odchylenia in plus nie zostały skompensowane przez niższe koszty obsługi obligacji hurtowych, niższe oprocentowanie długu rynkowego, mniejszą skalę odkupu obligacji, niższe koszty odsetkowe oraz koszty emisji od obligacji detalicznych.

W 2025 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były wyższe od wydatków poniesionych w 2024 r. o 7037,1 mln zł (o 10,7%). Wzrost wynikał przede wszystkim z wyższych o 5068,1 mln zł wydatków z tytułu obsługi długu krajowego oraz o 1969 mln zł wydatków na rynkach zagranicznych. Czynnikiem wpływającym na wzrost wydatków poniesionych na obsługę długu krajowego była obsługa większego o 10 mld zł salda długu, odkup obligacji z następnych lat, koszty płynności, tj. poniesienie wydatków z tytułu emisji bonów skarbowych oraz wyższe wydatki na odsetki od depozytów jednostek sektora finansów publicznych. Niższe wydatki na obsługę

¹¹⁵ Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego

¹¹⁶ Decyzją Ministra Finansów z 2 grudnia 2025 r. zostały zablokowane środki w wysokości 2.400 mln zł. Decyzją Ministra Finansów z 22 grudnia 2025 r. zostały zablokowane środki w wysokości 200 mln zł (z tyt. kosztów obsługi zagranicznych SPW z rozdz. 75701 w § 8060).

długu krajowego, w ujęciu rok do roku, poniesiono na oprocentowanie obsługiwanych SPW, operacje swap oraz koszty emisji SPW.

Wzrost wydatków w 2025 r. na obsługę długu zagranicznego, w porównaniu do 2024 r., był spowodowany zwiększeniem wolumenu obsługiwanego długu zagranicznego (finansowanie potrzeb pożyczkowych).

Na zmniejszenie wydatków z tytułu obsługi długu zagranicznego w 2025 r. w porównaniu do poprzedniego roku wpływ miało inne ukształtowanie się kursów walutowych (w 2025 r. średnioroczny kurs złotego był niższy dla EUR, USD i JPY), niższe oprocentowanie i dyskonto od obsługiwanego długu (wraz z operacjami CIRS) oraz pozostałe wydatki (koszty emisji, opłat).

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w 2025 r., prezentowane metodą memoriałową, wyniosły 83 300 mln zł i były wyższe od kosztów w tym ujęciu w 2024 r. o 14 491 mln zł, tj. o 21,1%, natomiast w porównaniu do wydatków w ujęciu kasowym poniesionych w 2025 r. były wyższe o 10 471,7 mln zł (o 12,6%). Powstałe różnice wynikały z zasad prezentacji wydatków, zgodnie z którymi w metodzie kasowej wydatki ewidencjonowane były w dacie ich poniesienia, tj. wyłącznie wydatki poniesione w danym roku budżetowym. W metodzie memoriałowej koszty ewidencjonowane były w okresie, którego dotyczyły, niezależnie od terminu ich zapłaty.

(akta kontroli tom II str. 1-3, 11-49, tom IV str. 52-56)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W 2025 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 62 464,5 mln zł. Limit wydatków po zmianach planu został zwiększony do wysokości 62 786,5 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 62 718,4 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Wydatki w 2025 r. były wyższe niż w 2024 r. o 5068 mln zł, tj. o 8,8%.

Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 82,1% stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych, które zaplanowano w kwocie 51 292,7 mln zł, a w wyniku zmian w budżecie zmniejszono do wysokości 50 776,7 mln zł. Faktyczne wykonanie wydatków na obsługę obligacji hurtowych wyniosło 50 776,1, tj. o 516,6 mln zł (o 0,01%) mniej niż pierwotnie zakładano i na poziomie 100% planu po zmianach. Przy określaniu planu wydatków przyjęto założenie, że saldo transakcji swap (pomniejszenie wydatków z tytułu transakcji zawartych w 2024 r.) będzie ujemne i pomniejszy wydatki w rozdziale 75703 o 3479 mln zł. Faktyczne pomniejszenie wyniosło 935 mln zł. Celem operacji swap podobnie jak w latach poprzednich było rozłożenie kosztów obsługi długu w czasie poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. Transakcje swap zawarte w 2025 r. obniżą wydatki roku następnego o 6626 mln zł.

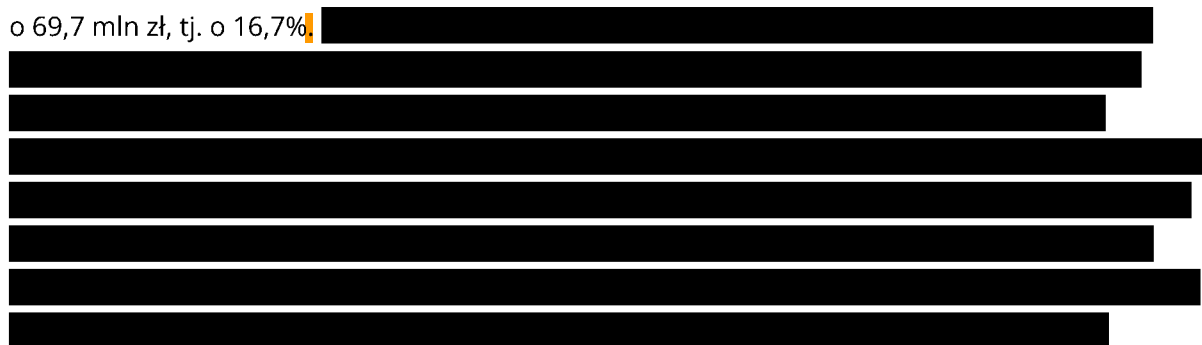
Wyłączając wpływ transakcji swap, wydatki na obsługę obligacji hurtowych były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 3060,6 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z mniejszej wartości sprzedaży obligacji obsługiwanych w 2025 r. o 9,2%.

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 5736,7 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 5255,2 mln zł, tj. o 8,4% mniej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 99,4% kwoty przyjętej w planie po zmianach. Niższe wydatki dotyczyły przede wszystkim odsetek od obligacji czteroletnich tj. 1051,5 mln zł o 27,3% mniej niż pierwotnie planowano. Ponadto były wynikiem niższej realizacji kosztów z tytułu obsługi przedterminowych wykupów obligacji COI o 70,2 mln zł tj. 50,2% mniej niż zaplanowano. Po okresie wzmożonych przedterminowych wykupów realizowanych w 2024 r. trend ten dla obligacji COI odwrócił się w 2025 r. Niższa realizacja kosztów wynika także z niższej realizacji inflacji, co przełożyło się na niższą realizację stóp procentowych serii obsługiwanych w 2025 r.

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 489 mln zł z tytułu emisji bonów skarbowych. W wyniku zmian w budżecie zwiększono plan wydatków do wysokości 599 mln zł. Faktyczne wykonanie wyniosło 594 mln zł tj. o 105 mln zł (o 21,5%) więcej niż pierwotnie zakładano i na poziomie 99% planu po zmianach. Wyższe niż pierwotnie planowano wydatki na dyskonto z tytułu emisji bonów skarbowych wynikały z: dłuższej zapadalności oraz wyższej rentowności sprzedanych bonów. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że preferowanym i dominującym rodzajem emitowanych bonów w 2025 roku były bony długie. Sprzedaż bonów krótkich miała miejsce na trzech pierwszych przetargach ze względu na niezasadność emisji w tym czasie bonów długich. Średnioroczna rentowność bonów skarbowych sprzedawanych w 2025 r. wyniosła 5,44% (bony krótkie) oraz 4,63% (bony długie) i była wyższa od średniej rentowności 2-letnich obligacji zerokuponowych w tym samym okresie (4,41%), wykorzystywanych także do zapewnienia płynności budżetu państwa.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 4543,1 mln zł, a w wyniku zmian planu, kwotę tę zwiększono do wysokości 5763,1 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 5735,7 mln zł tj. 26,3 % powyżej kwoty przyjętej w planie pierwotnym. Powodem były przede wszystkim wyższe niż planowano stany wszystkich rodzajów depozytów (w szczególności terminowych oraz jednostek prokuratorskich), pomimo niższego w porównaniu do prognoz, średniego oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 31 punktów bazowych), które uzależnione jest od stawek WIBID i stopy NBP oraz niższego oprocentowania depozytów overnight (średnio o 27 punktów bazowych), dla których podstawą jest stopa depozytowa NBP.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 399,6 mln zł, natomiast w wyniku zmian plan zmniejszono o 52 mln zł. Wykonanie wydatków z tego tytułu wyniosło 347,4 mln zł, tj. o 13,1% mniej niż pierwotnie prognozowano. Wydatki w ww. tytule w 2025 r. były niższe niż w 2024 r. o 69,7 mln zł, tj. o 16,7%.



[REDACTED]

(akta kontroli tom II str. 43, 44, 47-51, 53, 56, 57, 253-256, 261, 262, 265-273)

Szczegółową kontrolą objęto największe wartościowo płatności z tytułu odsetek od poszczególnych rodzajów obligacji hurtowych. Ponadto zbadano po jednym najwyższym wydatku z pozostałych tytułów wydatków na obsługę długu krajowego. Należały do nich wydatki na obsługę obligacji detalicznych, dyskonto bonów skarbowych, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, refundacja opłat i prowizji dla BGK, wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych, płatności odsetkowe z tytułu zawartych w 2025 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap.

Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 34 929 mln zł, tj. 55,7% wydatków na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa i 48% wydatków zrealizowanych w 2025 r. w części 79. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. m.in. w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności zostały sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione

(akta kontroli tom II str. 65-249)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

7.2. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2025 r. zaplanowano w ustawie budżetowej wydatki w wysokości 13 035,5 mln zł. W wyniku zmian w budżecie plan zmniejszony został o 322 mln zł, tj. do kwoty 12 713,5 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 10 09,9 mln zł, co stanowiło 79,5% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków tego rozdziału w 2024 r. ich poziom zwiększył się o blisko 25%.

W ustawie budżetowej na wydatki związane z obsługą zagranicznych SPW zaplanowano 8448,5 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2025 r. płatności kuponowych z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach

poprzednich, planowanych na 2025 r. emisji obligacji nominowanych w USD¹¹⁷ oraz uwzględniając wynik transakcji CIRS¹¹⁸ zawartych w latach wcześniejszych. W trakcie roku plan zmniejszono o 230 mln zł do kwoty 8218,5 mln zł.

Z tytułu obsługi kredytów udostępnionych przez Komisję Europejską i międzynarodowe instytucje finansowe plan ustalono na 4346,5 mln zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od wypłaconych transz kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy, spłaty odsetek od pożyczki z Instrumentu SURE oraz Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

Ponadto na 2025 r. zaplanowano wydatki w wysokości 72,9 mln zł z tytułu odsetek od depozytów gotówkowych CSA w EUR.

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych zrealizowano w wysokości 7374 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS powodujące pomniejszenie tych wydatków wyniosło minus 701,8 mln zł. W porównaniu do planu po zmianach wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 844,5 mln zł w związku z niższym kursem złotego w stosunku do euro i dolara niż pierwotnie planowano. Poniesione wydatki z tytułu odsetek od zagranicznych SPW wyrażone w walutach obcych były wyższe w odniesieniu do planu przyjętego dla wydatków w euro i jenach japońskich oraz niższe w dolarach amerykańskich. Związane to było wyższą nominalną wartością obligacji wyemitowanych w euro i w jenach japońskich w II półroczu 2024 r. oraz mniejszą emisją obligacji nominowanych w USD w stosunku do wartości ujętych na etapie planowania budżetu.

Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów i pożyczek wyniosły 2609,7 mln zł i były niższe niż pierwotnie zakładano o 1736,8 mln zł. Związane to było głównie z niższymi wydatkami na obsługę pożyczki KPO.

Na wydatki z tytułu odsetek od depozytów zabezpieczających transakcje CIRS wykorzystano 51,3 mln zł, to jest o 21,6 mln mniej niż zaplanowano.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 167,5 mln zł, a następnie w trakcie roku zmniejszono do 75,5 mln zł. Wykonanie wyniosło 74,8 mln zł, tj. 99% planu. W porównaniu do 2024 r. poniesione wydatki były niższe o 44,9 mln zł. Niższe wykonanie wydatków związane było z poniesieniem niższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych w stosunku do 2024 r.

(akta kontroli tom I str. 218-253, tom II str. 4-59)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹⁷ W przypadku obligacji nominowanych w USD odsetki wypłacane są zwykle w półrocznych okresach odsetkowych, z czego jeden z nich przypadał w 2025 r.

¹¹⁸ Currency Interest Rate Swap to transakcje zmniejszające wartość wydatków, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2025 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

8. Sprawozdawczość

8.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2025 r. przez dysponenta części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2025 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom IV str. 11-35, 175-216)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z w zakresie operacji finansowych części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. zaprzestanie stosowanej praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych,
2. zmianę sposobu finansowania zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, poprzez zapewnienie im środków bezpośrednio w wydatkach i rozchodach budżetu państwa.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje wnioski sformułowane po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach 2022-2024 r.

Nadal aktualny pozostaje także wniosek sformułowany w wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.1.09.2025 jak i w uchwale Kolegium NIK z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2024 o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹¹⁹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań. Zgodnie z art. 98 ustawy o NIK, kto nie informuje bądź niezgodnie z prawdą informuje o wykonaniu wniosków pokontrolnych, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

¹¹⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres do doręczeń elektronicznych NIK, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 3). W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie, w miarę możliwości, skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy jednostki kontrolnej NIK przeprowadzającej postępowanie kontrolne.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanego podpisu elektronicznego.

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Katarzyna Budnikowska

/podpisano elektronicznie/