

Opis metodyki sporządzenia mapy wydatków publicznych w 2025 r.

Zasadnicza część metodyki sporządzenia mapy wydatków publicznych w 2025 r. została opracowana przez Jana Misiąga i Wojciecha Misiąga – pracowników Instytutu Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie – w ekspertyzie *Szacunek strumieni wydatków publicznych w 2025 r.* Opierając się na tej ekspertyzie, w Najwyższej Izbie Kontroli dokonano kilku zmian w układzie prezentacyjnym, wyodrębniając nowe podfunkcje w funkcjach *Obrona narodowa, Ochrona zdrowia oraz Stanowienie prawa, administracja publiczna i kontrola*, a także trzy działania w podfunkcji *Emerytury*.

Kwota ogółem wydatków sektora publicznego, uwzględnionych w niniejszej mapie wydatków, różni się od kwoty ogółem wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczonej przez Główny Urząd Statystyczny. Różnica pomiędzy tymi kwotami nie jest znacząca, gdyż wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych były wyższe od wydatków sektora publicznego w ujęciu Najwyższej Izby Kontroli o 3,4%. Do głównych przyczyn tej różnicy zaliczyć należy:

- a) węższy zakres podmiotowy uwzględniony w mapie wydatków NIK ze względu na brak dostępnych danych o wydatkach niektórych grup podmiotów: przede wszystkim przedsiębiorstw państwowych i samorządowych,
- b) brak dostępnych danych o wydatkach finansowanych ze środków własnych niektórych podmiotów, na przykład samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej i uczelni publicznych,
- c) inny układ prezentacyjny danych: wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych prezentowane są w ujęciu memoriałowym, natomiast NIK prezentuje dane o wydatkach sektora publicznego w ujęciu kasowym.

Należy w tym miejscu zauważyć, że sektor publiczny, którego wydatki uwzględniono w opublikowanej przez NIK mapie, nie jest uregulowany w żadnych przepisach prawa. Został on zdefiniowany *ad hoc*, na potrzeby sporządzenia mapy wydatków, a jego zakres podmiotowy wynika z dostępności danych o wydatkach. Sektor ten tworzą:

- budżet państwa (państwowe jednostki budżetowe),
- budżet środków europejskich,
- pozabudżetowe instytucje państwowe, do których zaliczono wszystkie instytucje/jednostki, których plany finansowe uchwalane są w ustawie budżetowej,
- budżety jednostek samorządu terytorialnego (samorządowe jednostki budżetowe),
- związki jednostek samorządu terytorialnego,
- pozabudżetowe jednostki samorządowe (zakłady budżetowe),
- Narodowy Fundusz Zdrowia i samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
- uczelnie publiczne,
- państwowe i samorządowe instytucje kultury,
- Wojewódzkie Ośrodki Ruchu Drogowego – samorządowe osoby prawne,

- Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – samorządowe osoby prawne,
- fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania zadań państwowych.

Z obliczeń wyeliminowano wydatki ponoszone na rzecz innych jednostek sektora publicznego przede wszystkim w formie dotacji, subwencji, wpłat, składek na ubezpieczenia społeczne oraz podatków. Miało to na celu uniknięcie podwójnego liczenia tych samych wydatków. Określony wydatek staje się wydatkiem sektora publicznego dopiero wtedy, gdy środki są przekazywane poza ten sektor. W sprawozdaniach sporządzanych zgodnie z klasyfikacją budżetową oddzielano wydatki ponoszone na rzecz innych jednostek sektora publicznego od wydatków przekazywanych poza sektor, posługując się w tym celu klasyfikacją paragrafów. Problem stanowiły cztery paragrafy klasyfikacji budżetowej, dotyczące wydatków na realizację programów wspieranych środkami z Unii Europejskiej¹, gdyż w paragrafach tych ujmowano zarówno wydatki transferowe, ponoszone pomiędzy jednostkami sektora publicznego, jak i wydatki ponoszone na rzecz podmiotów spoza tego sektora. Oddzielenie tych dwóch grup wydatków klasyfikowanych w wyżej wymienionych czterech paragrafach wymagało wykorzystania dodatkowych informacji sprawozdawczych, udostępnianych między innymi przez jednostki nadzorujące wykorzystanie środków pochodzących z Unii Europejskiej lub dokonujące ich podziału.

Układ paragrafowy klasyfikacji budżetowej pozwalał również na odróżnienie wydatków bieżących od wydatków majątkowych – w jednostkach sporządzających swoje sprawozdania w układzie tej klasyfikacji. Ponadto przyporządkowanie wydatków do poszczególnych funkcji, podfunkcji i działań, wyodrębnionych w mapie wydatków, odbywało się na podstawie klasyfikacji działów i rozdziałów, a w przypadku niektórych podfunkcji – także na podstawie klasyfikacji części budżetu państwa.

W przypadku jednostek niestosujących w swoich sprawozdaniach klasyfikacji budżetowej, przyporządkowanie wydatku do rodzaju (bieżące/majątkowe) oraz do odpowiedniej funkcji i podfunkcji, a także oddzielenie wydatków dokonywanych poza sektor od wydatków ponoszonych pomiędzy jego jednostkami odbywało się na podstawie informacji zawartych w tych sprawozdaniach – w części tabelarycznej lub opisowej – a także na podstawie danych statystycznych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny i własnych szacunków. Wykonanie dodatkowych szacunków oraz wykorzystanie dodatkowych informacji z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz z Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej było niezbędne również w przypadku wydatków budżetu środków europejskich w części dotyczącej realizacji wspólnej polityki rolnej i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, gdyż dane zawarte w sprawozdaniach budżetowych cechowały się zbyt małą szczegółowością.

W celu sporządzenia mapy wydatków przyjęto klasyfikację zadań (funkcji) państwa, która różni się zarówno od polskiej klasyfikacji budżetowej, jak i od unijnej klasyfikacji funkcji państwa (COFOG), przy czym jest bardziej zbliżona do tej drugiej. Różnice między zaproponowaną klasyfikacją a klasyfikacją COFOG polegają przede wszystkim na:

- zwiększeniu z 10 do 15 liczby podstawowych funkcji państwa, w szczególności przez:

¹ Chodzi o § 200, 205, 620 i 625.

- wyodrębnienie funkcji „Finanse”, obejmującej największe operacje wydatkowe niezwiązane z żadnym konkretnym zadaniem o charakterze usług publicznych,
- rozdzielenie występującej w COFOG kategorii *Ochrona socjalna* na trzy odrębne funkcje:
 - a) *Polityka społeczna*,
 - b) *Rodzina*,
 - c) *Ubezpieczenia i zabezpieczenie społeczne*,
- włączenie wydatków na mieszkalnictwo i na gospodarkę komunalną do funkcji *Gospodarka*,
- wyodrębnienie nowej funkcji *Rynek pracy*,
- ujmowaniu wszystkich wydatków administracyjnych w jednej funkcji, a nie w funkcjach właściwych dla kompetencji organów władzy wykonawczej,
- włączeniu badań podstawowych (w COFOG zaliczanych do funkcji *Ogólne usługi publiczne*) oraz wydatków finansujących działania o charakterze badawczo-rozwojowym (w COFOG przypisywanych do poszczególnych funkcji) do jednej funkcji, obejmującej również szkolnictwo wyższe, w COFOG stanowiące część funkcji *Edukacja*.

Lista funkcji państwa przyjęta na potrzeby sporządzenia mapy wydatków przedstawia się następująco:

1. Stanowienie prawa, administracja publiczna i kontrola
2. Obrona narodowa
3. Bezpieczeństwo publiczne
4. Wymiar sprawiedliwości
5. Gospodarka
6. Ochrona środowiska i gospodarka wodna
7. Oświata i wychowanie
8. Nauka i szkolnictwo wyższe
9. Kultura, sport i turystyka
10. Ochrona zdrowia
11. Rynek pracy
12. Polityka społeczna
13. Rodzina
14. Ubezpieczenia i zabezpieczenie społeczne
15. Finanse.

W celu bardziej szczegółowego przedstawienia rozkładu wydatków publicznych pomiędzy wyżej wymienione funkcje państwa, w każdej z funkcji wyróżniono kilka – od dwóch do 15 – najważniejszych zadań wykonywanych w ramach danej funkcji. Takich podfunkcji utworzono łącznie 76. Ponadto w każdej funkcji wyróżniono dwie standardowe grupy wydatków:

- wydatki bieżące na pozostałe zadania, nazywane dalej „pozostałym wydatkami bieżącymi” i obejmujące wydatki, które można było przypisać precyzyjnie do danej funkcji, lecz których nie można było sklasyfikować w żadnej z wyodrębnionych podfunkcji,
- wydatki majątkowe, przypisywane zbiorczo do funkcji podstawowej, bez ich przyporządkowania do żadnej z podfunkcji.

Ponadto w podfunkcji „Emerytury” wyodrębniono trzy strumienie wydatków (działania), pozwalające na identyfikację źródeł wypłaty emerytur, to jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy KRUS i Fundusz Emerytur Pomostowych.

Ostatecznie mapę wydatków publicznych tworzy więc:

- 15 funkcji,
- 76 podfunkcji odpowiadających najważniejszym zadaniom w obrębie poszczególnych funkcji,
- 15 podfunkcji dla pozostałych wydatków bieżących w poszczególnych funkcjach,
- 15 podfunkcji dla inwestycji w poszczególnych funkcjach,
- 3 działania w podfunkcji „Emerytury”.

Schemat całej mapy przedstawiono w zamieszczonym poniżej wykazie. Pominęto w nim występujące we wszystkich funkcjach podfunkcje obejmujące pozostałe wydatki bieżące i inwestycje.

Wykaz wyróżnionych funkcji, podfunkcji i działań państwa

Stanowienie prawa, administracja publiczna i kontrola Administracja samorządowa Administracja skarbową i celno-skarbową Centralne i naczelné organy administracji rządowej Kancelaria Prezydenta RP Kancelarie Sejmu i Senatu NIK, KRRiTV i RIO Wojewodowie	Obrona narodowa Centralne wsparcie Cyberbezpieczeństwo i wsparcie kryptologiczne Marynarka wojenna Siły powietrzne Wojska lądowe Wojska obrony terytorialnej Zabezpieczenie wojsk Zagraniczna pomoc wojskowa
Kultura, sport i turystyka Kultura i ochrona dziedzictwa Turystyka Wychowanie fizyczne i sport	Nauka i szkolnictwo wyższe Działalność badawczo-rozwojowa Nauka – badania podstawowe Szkolnictwo wyższe
Bezpieczeństwo publiczne Policja Straż pożarna Straż Graniczna	Wymiar sprawiedliwości Prokuratura Sądy Więziennictwo
Rynek pracy Instytucje rynku pracy Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych	Polityka społeczna Domy pomocy społecznej Ośrodki pomocy społecznej Świadczenia dla osób niepełnosprawnych Świadczenia pieniężne i rzeczowe
Finanse Obsługa długu publicznego Poręczenia i gwarancje Składki do budżetu UE	Rodzina Ośrodki wsparcia Świadczenia rodzinne Żłobki
Ochrona środowiska i gospodarka wodna Gospodarka odpadami	Oświata i wychowanie Pomocnicze usługi edukacyjne

Gospodarka ściekami Gospodarka wodna Ochrona bioróżnorodności i krajobrazu Walka z zanieczyszczeniem środowiska	Przedszkola Szkoly podstawowe Szkoly pomaturalne Szkoly ponadpodstawowe
Ubezpieczenia i zabezpieczenie społeczne Emerytury Z Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS Z Funduszu Emerytur Pomostowych Z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych Pozostałe renty Renty rodzinne Świadczenia dla sędziów i prokuratorów Świadczenia dla żołnierzy i funkcjonariuszy Zasiłki z ubezpieczenia społecznego	Gospodarka Gospodarka komunalna Górnictwo i energetyka Informatyka i łączność Mieszkalnictwo Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo Transport
Ochrona zdrowia Ambulatoryjna opieka specjalistyczna Koszty świadczeń zdrowotnych z lat ubiegłych Leczenie stomatologiczne Leczenie szpitalne Leczenie uzdrowiskowe Opieka paliatywna i hospicyjna Opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień Podstawowa opieka zdrowotna	Produkty medyczne, leki, wyroby medyczne i ich naprawa Ratownictwo medyczne Rehabilitacja lecznicza Staże i specjalizacje medyczne Świadczenia kontraktowane odrębnie Świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze (opieka długoterminowa) Zdrowie publiczne

W poniższej tabeli przedstawiono kwoty wydatków w wyróżnionych funkcjach, podfunkcjach i działaniach oraz udział tych kwot w łącznej kwocie wydatków sektora publicznego.

Wydatki sektora publicznego w 2025 r. według wyróżnionych funkcji, podfunkcji i działań państwa

Wyszczególnienie	Wydatki	
	mln zł	%
Wydatki sektora publicznego	1.924.343	100,0
Stanowienie prawa, administracja publiczna i kontrola	70.269	3,7
Wydatki bieżące	66.147	3,4
Kancelarie Sejmu i Senatu	853	0,0
Kancelaria Prezydenta RP	268	0,0
Centralne i naczelne organy administracji rządowej	6.210	0,3
Wojewodowie	1.669	0,1
Administracja skarbowa i celno-skarbowa	10.599	0,6
Administracja samorządowa	30.459	1,6
Najwyższa Izba Kontroli, KRRiTV i RIO	779	0,0
Pozostałe	15.309	0,8
Wydatki majątkowe	4.122	0,2
Obrona narodowa	139.997	7,3
Wydatki bieżące	54 814	2,8
Wojska lądowe	10.763	0,6
Siły powietrzne	3.879	0,2

Marynarka wojenna	1.274	0,1
Centralne wsparcie	8.459	0,4
Wojska obrony terytorialnej	1.918	0,1
Cyberbezpieczeństwo i wsparcie kryptologiczne	1.871	0,1
Zabezpieczenie wojsk	15.740	0,8
Zagraniczna pomoc wojskowa	411	0,0
Pozostałe	10.500	0,5
Wydatki majątkowe	85.184	4,4
Bezpieczeństwo publiczne	39.747	2,1
Wydatki bieżące	34.674	1,8
Policja	19.314	1,0
Straż pożarna	6.273	0,3
Straż graniczna	3.083	0,2
Pozostałe	6.004	0,3
Wydatki majątkowe	5.073	0,3
Wymiar sprawiedliwości	27.487	1,4
Wydatki bieżące	25.986	1,4
Prokuratura	4.411	0,2
Sądy	14.536	0,8
Więziennictwo	6.731	0,3
Pozostałe	308	0,0
Wydatki majątkowe	1.502	0,1
Gospodarka	241.926	12,6
Wydatki bieżące	132.746	6,9
Rolnictwo, leśnictwo i rybołówstwo	32.680	1,7
Górnictwo i energetyka	3.349	0,2
Mieszkalnictwo	10.191	0,5
Transport	62.024	3,2
Informatyka i łączność	2.233	0,1
Gospodarka komunalna	7.850	0,4
Pozostałe	14.420	0,7
Wydatki majątkowe	109.180	5,7
Ochrona środowiska i gospodarka wodna	46.742	2,4
Wydatki bieżące	34.592	1,8
Gospodarka odpadami	17.529	0,9
Gospodarka ściekami	1.465	0,1
Walka z zanieczyszczeniem środowiska	9.776	0,5
Ochrona bioróżnorodności i krajobrazu	745	0,0
Gospodarka wodna	1.740	0,1
Pozostałe	3.339	0,2
Wydatki majątkowe	12.150	0,6
Oświata i wychowanie	143.818	7,5
Wydatki bieżące	135.410	7,0
Przedszkola	25.098	1,3
Szkoły podstawowe	59.022	3,1
Szkoły ponadpodstawowe	24.531	1,3
Szkoły pomaturalne	1.681	0,1
Pomocnicze usługi edukacyjne	3.141	0,2
Pozostałe	21.938	1,1
Wydatki majątkowe	8.407	0,4
Nauka i szkolnictwo wyższe	36.360	1,9
Wydatki bieżące	31.254	1,6
Nauka – badania podstawowe	1.706	0,1

Działalność badawczo-rozwojowa	2.894	0,2
Szkolnictwo wyższe	24.785	1,3
Pozostałe wydatki bieżące	1.870	0,1
Wydatki majątkowe	5.106	0,3
Kultura, sport i turystyka	37.877	2,0
Wydatki bieżące	26.673	1,4
Kultura i ochrona dziedzictwa	18.984	1,0
Wychowanie fizyczne i sport	7.276	0,4
Turystyka	406	0,0
Pozostałe	8	0,0
Wydatki majątkowe	11.203	0,6
Ochrona zdrowia	232.391	12,1
Wydatki bieżące	230.060	12,0
Produkty medyczne, leki, wyroby medyczne i ich naprawa	34.680	1,8
Podstawowa opieka zdrowotna	22.638	1,2
Leczenie szpitalne	87.763	4,6
Ambulatoryjna opieka specjalistyczna	19.734	1,0
Opieka psychiatryczna i leczenie uzależnień	8.895	0,5
Rehabilitacja lecznicza	8.237	0,4
Świadczenie pielęgnacyjne i opiekuńcze (opieka długoterminowa)	4.572	0,2
Opieka paliatywna i hospicyjna	2.476	0,1
Leczenie stomatologiczne	4.401	0,2
Leczenie uzdrowiskowe	1.971	0,1
Świadczenia kontraktowane odrębnie	4.629	0,2
Koszty świadczeń zdrowotnych z lat ubiegłych	4.823	0,3
Staże i specjalizacje medyczne	4.124	0,2
Zdrowie publiczne	6.268	0,3
Ratownictwo medyczne	4.815	0,3
Pozostałe	10.034	0,5
Wydatki majątkowe	2.331	0,1
Rynek pracy	15.141	0,8
Wydatki bieżące	14.534	0,8
Instytucje rynku pracy	7.733	0,4
Zasiłki i inne świadczenia dla bezrobotnych	4.805	0,2
Pozostałe	1.996	0,1
Wydatki majątkowe	607	0,0
Polityka społeczna	44.279	2,3
Wydatki bieżące	43.121	2,2
Świadczenia pieniężne i rzeczowe	6.590	0,3
Ośrodki pomocy społecznej	5.801	0,3
Domy pomocy społecznej	8.279	0,4
Świadczenia dla osób niepełnosprawnych	13.201	0,7
Pozostałe	9.249	0,5
Wydatki majątkowe	1.158	0,1
Rodzina	113.141	5,9
Wydatki bieżące	111.081	5,8
Ośrodki wsparcia	6.823	0,4
Świadczenia rodzinne	96.788	5,0
Żłobki	2.826	0,1
Pozostałe	4.644	0,2
Wydatki majątkowe	2.061	0,1
Ubezpieczenia i zabezpieczenie społeczne	568.997	29,6
Wydatki bieżące	568.995	29,6

Emerytury	348.944	18,1
z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych	326.533	17,0
z Funduszu Emerytur Pomostowych	2.633	0,1
Z Funduszu Emerytalno-Rentowego KRUS	19.779	1,0
Renty rodzinne	74.153	3,9
Pozostałe renty	19.977	1,0
Zasiłki z ubezpieczenia społecznego	75.688	3,9
Świadczenia dla żołnierzy i funkcjonariuszy	34.750	1,8
Świadczenia dla sędziów i prokuratorów	1.942	0,1
Pozostałe	13.540	0,7
Wydatki majątkowe	3	0,0
Finanse	166.173	8,6
Wydatki bieżące	162.394	8,4
Obsługa długu publicznego	88.707	4,6
Poręczenia i gwarancje	35.677	1,9
Składki do budżetu UE	35.288	1,8
Pozostałe	2.721	0,1
Wydatki majątkowe	3.779	0,2