



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 10 kwietnia 2026 roku

Sprawa: Interpelacja nr 15498 w sprawie łącznych kosztów systemowych ponoszonych przez budżet państwa w związku z funkcjonowaniem obywateli Ukrainy w polskim systemie świadczeń publicznych w latach 2024-2026
Znak sprawy: FS12.054.3.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na Interpelację nr 15498¹ przekazaną przez Państwa Posłów Wiesława Krajewskiego i Olgę Ewę Semeniuk-Patkowską w sprawie łącznych kosztów systemowych ponoszonych przez budżet państwa w związku z funkcjonowaniem obywateli Ukrainy w polskim systemie świadczeń publicznych **w latach 2024-2026**, przekazuję następujące informacje.

Zgodnie z art. 14 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa² (dalej: ustawa pomocowa) Fundusz Pomocy został utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wydatki na rzecz pomocy Ukrainie i obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, realizowane ze środków Funduszu Pomocy, nie odnoszą się do całkowitej wartości pomocy, jaką Polska udzieliła / udziela w tym zakresie. Pomoc dla obywateli Ukrainy może być finansowana przez poszczególne resorty również z innych źródeł. W związku z powyższym, Minister Finansów i Gospodarki przekazał przedmiotową interpelację zgodnie z właściwością do Ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej, aby udzielili odpowiedzi – bezpośrednio Panu Marszałkowi – w zakresie wydatków na rzecz pomocy Ukrainie i obywatelom Ukrainy pozostających w ich właściwości.

¹ z dnia 24 lutego 2026 roku

² z dnia 12 marca 2022 r. (Dz.U. z 2025 r. poz. 337)

Zwracam również uwagę, że dniu 5 marca 2026 weszła w życie ustawa o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw³ (dalej: ustawa o wygaszeniu), która wygasza specjalne rozwiązania dedykowane ukraińskim uchodźcom, ujednolica system wsparcia dla wszystkich uchodźców podlegających ochronie czasowej.

Przedstawiając powyższe, przekazuję informacje w zakresie pozostającym we właściwości Ministra Finansów i Gospodarki.

Łączna kwota świadczeń społecznych wypłaconych obywatelom Ukrainy w latach 2024-2026

Poniżej przedstawiam informacje w zakresie świadczeń rodzinnych oraz świadczeń z pomocy społecznej wypłaconych obywatelom Ukrainy ze środków Funduszu Pomocy.

- Minister właściwy ds. rodziny w ramach Planu finansowego Funduszu Pomocy poz. 1.1.1 „*świadczenia rodzinne*” realizuje zadania związane z wypłatą świadczeń rodzinnych.

Koszty realizacji ww. zadania wyniosły następująco:

- w 2024 roku – 264.541.834,70 zł,
- w 2025 roku – 279.454.415,59 zł.

W Planie finansowym Funduszu Pomocy na 2026 rok dla zadania poz. 1.1.1 zaplanowano kwotę 71.204.824,00 zł, przy czym zgodnie z art. 44 ustawy o wygaszeniu z Funduszu Pomocy są finansowane świadczenia rodzinne przysługujące za okres do dnia 31 marca 2026 r. przyznane na podstawie rozstrzygnięć wydanych przed dniem 5 marca 2026 r.

- Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego realizuje zadanie związane z wypłatą świadczeń z pomocy społecznej w ramach Planu finansowego Funduszu Pomocy poz. 1.2.2 „*świadczenia z pomocy społecznej*”.

Koszty realizacji ww. zadania wyniosły następująco:

- w 2024 roku – 50.346.819,46 zł,
- w 2025 roku – 73.937.889,45 zł.

W Planie finansowym Funduszu Pomocy na 2026 rok dla zadania poz. 1.2.2 zaplanowano kwotę 15.324.566,00 zł, przy czym zgodnie z art. 34 ustawy o wygaszeniu Fundusz Pomocy pokrywa wydatki na zadania zrealizowane do dnia 4 marca 2026 r.

Ponadto, w 2024 r. w ramach zadania ujętego w poz. 1.2.1 „*Wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego*” planu finansowego Funduszu Pomocy, minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego wydatkował środki w wysokości 9.936.942,14 zł. Przedmiotowe świadczenie, finansowane do 30 czerwca 2024 r. przeznaczone było na utrzymanie, w szczególności na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe.

- Zakład Ubezpieczeń Społecznych realizuje zadanie związane z wypłatą świadczeń w ramach Planu finansowego Funduszu Pomocy poz. 1.3.1

³ z dnia 23 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2026 r., poz. 203)

„świadczenia, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2-6 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa wypracowane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”

Koszty realizacji ww. zadania wyniosły następująco:

- w 2024 roku – 2.324.868.297,48 zł,
- w 2025 roku – 2.107.689.153,25 zł.

W Planie finansowym Funduszu Pomocy na 2026 rok dla zadania poz. 1.3.1 zaplanowano kwotę 561.415.000,00, przy czym zgodnie z art. 44 ustawy o wygaszeniu z Funduszu Pomocy są finansowane świadczenia rodzinne przysługujące za okres do dnia 31 marca 2026 r. przyznane na podstawie rozstrzygnięć wydanych przed dniem 5 marca 2026 r.

Koszty związane z edukacją dzieci i młodzieży ukraińskiej w publicznym systemie oświaty

Poniżej przedstawiam informacje dotyczące zadań związanych z edukacją dzieci i młodzieży ukraińskiej w publicznym systemie oświaty, realizowanych ze środków Funduszu Pomocy w latach 2024-2026 przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania.

- Minister właściwy ds. finansów publicznych w ramach realizacji zadania finansowanego z Funduszu Pomocy ujętego w planie finansowym Funduszu w pozycji 1.9.1 "Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych", na podstawie art. 50 ustawy pomocowej przekazywał środki finansowe z przeznaczeniem na wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, których pobyt na terytorium RP jest uznawany za legalny.

Koszty realizacji ww. zadania wyniosły następująco:

- w 2024 roku – 2.637.950.398,95 zł,
- w 2025 roku – 3.306.578.398,95 zł.

W 2026 r. zmianie uległ sposób finansowania dodatkowych zadań oświatowych związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy. Dotychczasowe finansowanie ww. zadań ze środków pochodzących z Funduszu Pomocy od stycznia 2026 r. odbywa się na zasadach ogólnych. Potrzeby oświatowe na rok 2026 dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego zostały zwiększone o kwotę 3.440.000 tys. zł.

- Minister właściwy ds. oświaty i wychowania realizuje następujące zadania w ramach planu finansowego Funduszu Pomocy:
 - 1) Poz. 1.8.1 „stypendia i zasiłki dla uczniów z Ukrainy (szkoły)”
 - 2) Poz. 1.8.3 „materiały edukacyjne dla uczniów z Ukrainy”

Koszty realizacji ww. zadań wyniosły następująco:

- w 2024 roku:
dla poz. 1.8.1: 7.802.998,45 zł

dla poz. 1.8.3: 0,00 zł

– w 2025 roku:

dla poz. 1.8.1: 5.736.937,44 zł

dla poz. 1.8.3: 16.433.480,06 zł.

W Planie finansowym Funduszu Pomocy na 2026 rok dla zadania poz. 1.8.1 zaplanowano kwotę 2.000.000,00, przy czym zgodnie z art. 34 ustawy o wygaszeniu Funduszu Pomocy pokrywa wydatki na zadania zrealizowane do dnia 4 marca 2026 r. Jednocześnie, ze środków Funduszu Pomocy w 2026 roku nie planuje się realizacji zadania w poz. 1.8.3.

Koszty świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych

Minister właściwy ds. zdrowia ze środków Funduszu Pomocy realizuje zadanie w ramach poz. 1.4.1 „finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz produktów leczniczych, o których mowa w art. 37 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, a także pozostałych zadań realizowanych przez ministra właściwego do spraw zdrowia realizowanych w ramach przedmiotowej ustawy”.

Zgodnie z informacją, przekazaną przez Ministra Zdrowia wydatki dla poszczególnych działań realizowanych w ramach poz. 1.4.1 wyniosły:

- „Finansowanie kosztów świadczeń opieki zdrowotnej - zapewnienie opieki medycznej obywatelom Ukrainy” - w 2024 r.: 747.029.289,68 zł, w 2025 r.: 736.829.034,82 zł,
- "Zakup i wydanie produktów leczniczych w ramach programu Leczenie antyretrowirusowe osób żyjących z wirusem HIV (PPZ)" - w 2024 r.: 89.998.537,60 zł, w 2025 r.: 19.999.951,18 zł,
- "Zakup i wydanie produktów leczniczych w ramach Narodowego Programu Leczenia Chorych na Hemofilię i Pokrewne Skazy Krwotoczne (PPZ)" - w 2024 r.: 5.998.523,03 zł, w 2025 r.: 3.262.753,52 zł.

W Planie finansowym Funduszu na 2026 rok na zadanie „koszty świadczeń opieki zdrowotnej - zapewnienie opieki medycznej obywatelom Ukrainy” zaplanowano kwotę 194.771.902,00 zł, z przeznaczeniem na zadania realizowane do dnia 4 marca 2026 r.

Czy sporządzano analizę bilansu fiskalnego (wpływy podatkowe i składkowe vs wydatki publiczne)?

W Ministerstwie Finansów sporządzone zostały analizy dochodów podatkowo-składkowych oraz wydatków publicznych związanych z obywatelami Ukrainy, a także ogólnego bilansu fiskalnego w latach 2022-2024. Aktualnie Minister Finansów i Gospodarki nie posiada informacji w powyższym zakresie za 2025 rok.

1. Daniny płacone przez obywateli Ukrainy w latach 2022-2024.

W zakresie efektów obserwowanych bezpośrednio, które są obarczone najmniejszym ryzykiem błędu – tj. danych występujących w deklaracjach podatników podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), deklaracjach płatników PIT oraz w rejestrze ubezpieczonych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) – od 2022 r. obserwujemy wzrost danin wpłacanych przez obywateli Ukrainy

z ok. **12,56 mld zł w 2022 r.** (w tym 7,87 mld zł do ZUS, 2,22 mld zł do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz 2,47 mld zł z PIT) do **17,31 mld zł w 2023 r.** (w tym 10,54 mld do ZUS, 3,04 mld do NFZ oraz 3,73 mld zł z PIT) i **21,53 mld zł w 2024 r.** (w tym 12,70 mld do ZUS, 3,79 mld do NFZ oraz 5,04 mld zł z PIT).

W zakresie danych o ubezpieczeniach społecznych, ww. wartości odnoszą się do sumy składek na ubezpieczenia emerytalne, rentowe, chorobowe i wypadkowe zapłaconych przez ubezpieczonych obywateli Ukrainy oraz ich pracodawców. Ministerstwo Finansów nie posiada indywidualnych danych na temat składek zapłaconych na Fundusz Pracy (FP), Fundusz Solidarnościowy (FS) oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP). Ich wartości można oszacować, jednak jest to obarczone ryzykiem błędu. W analizie założono, że składki na FP i FS stanowią 2,45% sumy podstaw składek emerytalnych obywateli UA, a składki na FGŚP 0,1%. Oszacowana w ten sposób wartość ww. składek **wynosi 0,63 mld zł w 2022 r., 0,84 mld zł w 2023 r. i 1,02 mld zł w 2024 r.** Co jednak istotne, za niektórych pracowników nie trzeba opłacać składek na FP, FS i FGŚP (np. za zatrudnionych na umowie zlecenie czy zarabiających poniżej wynagrodzenia minimalnego), co sprawia, że wartości te mogą być zawyżone.

W zakresie danych dotyczących podatków pośrednich, tj. podatku od towarów i usług (VAT) oraz akcyzy, Ministerstwo Finansów w żaden sposób nie gromadzi informacji o konsumpcji na poziomie indywidualnym. Na podstawie dostępnych informacji możliwe jest jedynie oszacowanie wartości VAT zapłaconego przez występujących w rejestrach obywateli Ukrainy na podstawie przybliżonych indywidualnych dochodów netto (wraz ze świadczeniem wychowawczym), a następnie oszacowanie poziomu konsumpcji na podstawie danych z rachunków narodowych odnośnie stopy oszczędności ogółu gospodarstw domowych. Wartość zapłaconego VAT jest następnie obliczana poprzez zastosowanie efektywnej stawki podatku do oszacowanej konsumpcji. Oszacowana w ten sposób wartość podatku VAT **wynosi 2,38 mld zł w 2022 r., 3,34 mld zł w 2023 r. oraz 4,14 mld zł w 2024 r.**

Należy jednak podkreślić, że takie szacunki obarczone są pewną niepewnością. Po pierwsze, dotyczą one wyłącznie osób widocznych w rejestrach, a nie całej populacji obywateli Ukrainy, co może prowadzić do zaniżenia wartości VAT – zwłaszcza jeśli część osób niewidocznych również dokonuje zakupów. Ponadto brak jest dokładnych danych na temat skłonności do konsumpcji oraz wzorców wydatków tej grupy. Dlatego w analizie przyjęto założenie, że są one tożsame ze średnimi wartościami dla całej populacji. Nieznana pozostaje również struktura konsumpcji obywateli Ukrainy, co oznacza, że efektywna stawka VAT stosowana w oszacowaniach może odbiegać od rzeczywistej wartości w tej grupie.

Dodatkowo, w analizie nie uwzględniono kilku czynników, które mogą istotnie wpływać na poziom zapłaconego VAT. Część dochodów może być wydawana poza Polską – np. w formie przelewów do rodzin w Ukrainie lub zakupów dokonywanych podczas wizyt w kraju pochodzenia. Przyjęte w analizie dochody mogą być zaniżone np. ze względu na wynagrodzenia osiągnięte w zakresie zatrudnienia w szarej strefie, co może prowadzić do niedoszacowania poziomu konsumpcji i tym samym wpływów z VAT.

Tabela 1. Oszacowane dochody państwa pochodzące od obywateli Ukrainy w latach 2022-2024

Rok	PIT	ZUS	NFZ	FP, FS, FGŚP	VAT	Razem
-----	-----	-----	-----	--------------	-----	-------

	(mld zł)	(mld zł)	(mld zł)	(mld zł)	(mld zł)	(mld zł)
2022	2,47	7,87	2,22	0,63	2,38	15,57
2023	3,73	10,54	3,04	0,84	3,34	21,49
2024	5,04	12,70	3,79	1,02	4,14	26,69
Razem	11,24	31,11	9,05	2,49	9,86	63,75

Źródło: Opracowanie własne MF.

2. Wydatki budżetu państwa na wsparcie Ukrainy.

Podstawowym kanałem finansowego wsparcia obywateli Ukrainy jest **Fundusz Pomocy** Banku Gospodarstwa Krajowego, który został utworzony na mocy *Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa*. Cel Funduszu stanowi pomoc uchodźcom z Ukrainy, którzy znaleźli schronienie w Polsce. W jego ramach zapewniane są m.in. opieka medyczna, świadczenia rodzinne oraz społeczne, a także edukacja przedszkolna i szkolna dla ukraińskich obywateli. Wydatki poniesione przez Fundusz wyniosły **11,3 mld zł w 2022 r.** i nieznacznie spadły w kolejnych latach – do **8,9 mld zł w 2023 r.** oraz **8,1 mld zł w 2024 r.**

W 2024 r. największą część tych wydatków stanowiło wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji zadań oświatowych (2,6 mld zł) oraz wypłata świadczeń rodzinnych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (800+, 300+, „Aktywny Rodzic” – 2,3 mld zł). Ponadto, 1,8 mld zł zostało przekazane na zadania realizowane i koordynowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, a 0,9 mld zł – na finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz produktów leczniczych dla obywateli Ukrainy.

Ostatecznie, od 2024 r. Polska – podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej – uczestniczy w **splacie odsetek od pożyczki** zaciągniętej przez Ukrainę w ramach **pomocy makrofinansowej z UE (Macro-Financial Assistance+)**. Wydatki budżetu państwa z tego tytułu wyniosły ok. **0,1 mld zł w 2024 r.**

Jakie są prognozy tych kosztów w horyzoncie do 2028 r.?

W dniu 5 marca 2026 weszła w życie ustawa o wygaszeniu rozwiązań wynikających z ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁴. Niniejsza ustawa wygasza specjalne rozwiązania dedykowane ukraińskim uchodźcom, ujednocila system wsparcia dla wszystkich uchodźców podlegających ochronie czasowej oraz reguluje przejście z rozwiązań nadzwyczajnych do systemowych. Zgodnie z przepisami tej ustawy, co do zasady, do dnia 31 grudnia 2026 r. z Funduszu Pomocy mogą być finansowane zadania na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, które zostały zrealizowane do 4 marca 2026 r. Przedmiotowe zadania, realizowane po 4 marca 2026 r. w zakresie wynikającym z ww. ustawy, są finansowane z budżetu państwa. Należy zauważyć, że w OSR do niniejszej ustawy zostały oszacowane łączne skutki dla budżetu państwa z tytułu kontynuacji realizacji zadań w kolejnych latach, finansowanych dotychczas z Funduszu Pomocy, w zakresie wynikającym z tej ustawy. Ewentualne informacje

⁴ z dnia 23 stycznia 2026 r. (Dz.U. z 2026 r. poz. 203)

szacunkowe w powyższym zakresie mogą przekazać właściwe resorty realizujące w swoim obszarze wskazane zadania.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Hanna Majszyk
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów