



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Najwyższa Izba Kontroli
KBF.460.1.2025

Druk nr 1364

Warszawa, 10 czerwca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Najwyższa Izba Kontroli zgodnie z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., przedkłada

- Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 r.

oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), przedkłada:

- informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w poszczególnych częściach budżetu państwa,
- informacje o wynikach kontroli realizacji w 2024 r. planów finansowych wybranych jednostek sektora finansów publicznych.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że odpowiednia liczba egzemplarzy Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 r. i informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa zostanie dostarczona do Kancelarii Sejmu.

Z poważaniem

(-) Marian Banaś

UCHWAŁA

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 10 czerwca 2025 r. w sprawie opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów za rok 2024

Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, po zapoznaniu się z „Analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku”,

wyraża opinię w przedmiocie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium za 2024 rok.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dostrzega podjętą przez Ministra Finansów w 2024 roku inicjatywę przywrócenia przejrzystości finansów państwa oraz nadania właściwej rangi ustawie budżetowej, a także pozytywnie ocenia kierunki zaproponowanych zmian, które są zbieżne z postulatami Kolegium Najwyższej Izby Kontroli formułowanymi w poprzednich latach. Niemniej jednak zauważa, że kroki podjęte w celu realizacji tych postulatów okazały się niewystarczające do osiągnięcia zamierzonych celów. Gospodarka finansowa państwa w 2024 r. – tak jak w poprzednich latach – prowadzona była w znacznej części poza budżetem państwa, a nawet poza sektorem finansów publicznych, co Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nadal ocenia negatywnie.

1. *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie to przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2024, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także realizacji planów finansowych. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli piąty rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji przez co nadal w niepełnym zakresie przedstawia faktyczny stan finansów publicznych.
2. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 677 mld zł i były o 27 mld zł wyższe od uzyskanych w roku ubiegłym. Ich przyrost rok do roku był istotnie niższy niż w 2023 r., kiedy wyniósł 72,4 mld zł. Jednocześnie łączne dochody były niższe od prognozy dochodów ujętej w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji odpowiednio o 12,1% i 5,2%. Na niższe wykonanie w stosunku do planu przyjętego w nowelizacji wpłynęło głównie zrealizowanie niższych niż zakładano dochodów budżetu środków europejskich, a szczególnie w obszarze Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Niższe od prognozowanych były również dochody z podatku od towarów i usług, pomimo iż to właśnie w przypadku dochodów z tego podatku odnotowano największy – blisko 18% - wzrost względem roku 2023, co związane było głównie z przywróceniem 5% stawki VAT na podstawowe artykuły spożywcze oraz realizacją niższych zwrotów VAT. Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich po odnotowanym w 2023 r. spadku do poziomu 78% ponownie wzrósł przekraczając 82%. Kolejny rok z rzędu o ponad 9% wrosła również kwota dochodów podatkowych.
3. Dynamika wydatków budżetowych w 2024 r. znacząco przewyższała dynamikę dochodów. Łączne wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 899,5 mld zł, co oznacza wzrost względem roku 2023 o blisko 165 mld zł. W 2023 roku wydatki

te wzrosły względem roku 2022 o nieco ponad 143 mld zł, a w latach 2021-2022 wydatki te utrzymywały się na poziomie około 600 mld zł. Wydatki te od 2022 r. wzrosły o ponad 50%. Wzrost wydatków budżetu państwa w 2024 r. związany był z uwzględnieniem w tym budżecie wypłaty dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, jak również z podwyższeniem od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł oraz ze zwiększeniem dotacji przekazanej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Oznacza to, że co do zasady, wzrost wydatków budżetowych nie wynikał z ograniczenia finansowania zadań państwa poza ustawą budżetową, o co wnioskowała Najwyższa Izba Kontroli w poprzednich latach.

4. Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniósł 222,5 mld zł. Tym samym był on o niemal 163% wyższy niż rok wcześniej oraz o 18,4% niższy niż szacowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. W relacji do produktu krajowego brutto łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 6,1%, tj. wzrósł o 3,6 punktu procentowego w porównaniu do roku ubiegłego oraz o 5,6 punktu procentowego w porównaniu do 2022 r.

W 2024 r. drugi rok z rzędu zmniejszył się udział deficytu podsektora instytucji rządowych wykazywany poza budżetem państwa i budżetem środków europejskich, co świadczy o większej jawności i przejrzystości finansów publicznych. Dwa lata wcześniej poza tymi budżetami wykazano blisko 85% deficytu podsektora instytucji rządowych, w następnym roku 39%, a w 2024 r. niespełna 9%. Niemniej jednak największy wpływ na poprawę tego wskaźnika miał odnotowany w 2024 r. istotny wzrost deficytu budżetu państwa, a nie ograniczenie wydatków relizowanych poza ustawą, które pozostały na poziomie zbliżonym do roku 2023.

5. W roku bieżącym odnotowano wzrost udziału ocen pozytywnych w łącznej liczbie ocen sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Udział ten wzrósł o 3,5 punktu procentowego w porównaniu z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2023 r., niemniej jednak w dalszym ciągu był on znacznie mniejszy od udziału ocen pozytywnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2021-2022. Jednocześnie po raz pierwszy od czterech lat zmniejszył się udział ocen negatywnych. O ile w trzech poprzednich latach udział ten z roku na rok systematycznie wzrastał, a po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wyniósł około 5%, to w bieżącym roku negatywnie oceniono działalność 3,7% jednostek.
6. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymuje negatywną ocenę działań, które naruszają podstawowe zasady budżetowe, w szczególności zasadę jedności, przejrzystości oraz jawności budżetu. Ponownie zwraca uwagę, że wpływają one na ograniczenie znaczenia budżetu państwa jako najważniejszego planu finansowego, określonego w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Nie tylko zaburzają przejrzystość prezentowanych danych o finansach publicznych, ale również utrudniają ich porównanie rok do roku, a co najistotniejsze, ograniczają kontrolę parlamentarną i społeczną nad gromadzeniem oraz wydatkowaniem istotnej części środków na zadania publiczne.

W 2024 r. Bank Gospodarstwa Krajowego w dalszym ciągu obsługiwał 20 funduszy niepodlegających rygorom ustawy o finansach publicznych. Wykorzystanie takiego sposobu finansowania zadań państwa istotnie zwiększyło się od 2020 r. Wydatki tych funduszy w 2024 r. odpowiadały równowartości 16,2% wydatków budżetu państwa oraz 3,7% produktu krajowego brutto, co oznacza minimalny spadek względem roku 2023 r., kiedy relacja ta wyniosła 3,9%. W dalszym ciągu była ona jednak większa niż w 2022 r., gdy wyniosła 3,5%.

Podobnie jak w poprzednich latach, w 2024 r. nieodpłatnie przekazywano wybranym podmiotom skarbowe papiery wartościowe, zamiast przekazać im dotacje z budżetu państwa. Wartość przekazanych w ten sposób obligacji w 2024 r. wyniosła 24 mld zł, co wskazuje

na wzrost względem roku 2023. Łącznie w latach 2021-2024 wykorzystując tą formę finansowania zadań publicznych przekazano obligacje o wartości 93,7 mld zł.

7. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na inne istotne problemy związane z planowaniem ustawy budżetowej.

Trzeci rok z rzędu stabilizująca reguła wydatkowa nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Do wzmocnienia procesu planowania budżetu państwa nie przyczyniły się także przeprowadzone przeglądy wydatków, które nie miały również wpływu na efektywność wydatkowania środków publicznych.

Mimo, że w 2024 r. odnotowano obniżenie poziomu środków planowanych w rezerwach celowych, to nadal stanowiły one 14,5% limitu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich (rok wcześniej 17,5%). Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w dalszym ciągu dostrzega potrzebę zwiększenia precyzji planowania środków w tych rezerwach, a jednocześnie pozytywnie ocenia zmniejszenie puli środków ujętych w rezerwach celowych o ogólnym charakterze.

W ustawie budżetowej na 2024 r. istotnie wzrosły wydatki w grupie dotacje i subwencje, w tym dotacja do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz dotacja podmiotowa dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

8. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje również na problemy występujące podczas realizacji ustawy budżetowej na rok 2024. W szczególności dotyczyły one przyznawania środków ujętych w rezerwie ogólnej bez zastosowania jawnych i precyzyjnych kryteriów; niecelowego lub bezpodstawnego wydatkowania środków, w tym pochodzących z rezerw celowych; czy też nieprawidłowego ustalania przez wojewodów kwoty dotacji celowej dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych lub skierowanych do domów pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r.
9. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zwraca również uwagę na stan realizacji inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy. Z otrzymanych dotychczas środków w ramach tego Instrumentu na realizację zaplanowanych działań wykorzystano jedynie 10%, co rodzi istotne ryzyko niepełnej realizacji Krajowego Planu Odbudowy w przewidzianym terminie – do końca sierpnia 2026 r. – w konsekwencji nieotrzymanie części środków przewidzianych dla Polski. Uwagi Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w tym obszarze dotyczyły również braku kompleksowej i wiarygodnej informacji o kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy, jak również nieewidencjonowania zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wydatków poniesionych na realizację Planu przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., które na koniec 2024 r. przekroczyły 5 mld zł.
10. Na koniec 2024 r. dług publiczny liczony według definicji unijnej (2011,8 mld zł) był wyższy o ponad 400 mld zł od długu publicznego według definicji krajowej (1611,6 mld zł), co wynikało z faktu ujęcia w pierwszym z nich między innymi zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz zadłużenia z tytułu tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Zadłużenie wynikające ze sprzedaży obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Polski Fundusz Rozwoju S.A., a także z tytułu kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w celu pozyskania środków na realizację zadań publicznych na koniec 2024 r. wyniosło 404,4 mld zł. Należy zauważyć, że do uregulowania części tych zobowiązań konieczne będzie zaangażowanie środków publicznych, co spowoduje wzrost długu Skarbu Państwa i kosztów jego obsługi. Oszacowane przez Najwyższą Izbę Kontroli łączne koszty obsługi obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację zadań państwa w całym okresie ich zapadalności, do 2054 r. będą wyższe

o 19,4 mld zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na finansowanie tych zadań skarbowymi papierami wartościowymi.

Relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto osiągnęła na koniec 2024 r. poziom 44,3%, a relacja długu publicznego obliczonego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto ukształtowała się na poziomie 55,3%, co oznacza wzrost względem końca roku 2023 odpowiednio o 5,4 i 5,7 punktu procentowego.

Należy podkreślić, że w 2026 r. relacja długu publicznego liczonego według definicji unijnej do PKB przekroczy 60%, wzrastając do 61,3% w 2027 r., i zgodnie z szacunkami rządu w 2028 r. obniży się do 61,2%. Przekroczenie progu 60% stwarza kolejne zagrożenie, bowiem oznacza że również z tego powodu wobec Polski może być uruchomiona albo utrzymana procedura nadmiernego deficytu.

W latach 2021-2024 koszty obsługi państwowego długu publicznego liczonego zgodnie z zasadami Unii Europejskiej wzrosły o 175,4%, a koszty obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 153,5%. Różnica pomiędzy tymi wielkościami wynikała z szybszego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, z powodu wyższego oprocentowania tej części długu.

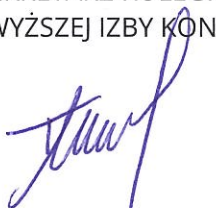
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zauważa, iż w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* po raz pierwszy podano informację o zadłużeniu funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz prognozę kosztów jego obsługi.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli podtrzymuje swoje stanowisko prezentowane w latach 2022-2023, zgodnie z którym operacje dokonywane w podsektorze instytucji rządowych, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Tym samym konieczne jest opracowanie konkretnego zakresu działań przywracających budżetowi państwa jego centralną pozycję określoną w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wraz z określeniem terminów ich realizacji.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wnioskuje również o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli wskazuje także na potrzebę zwiększenia precyzji planowania środków w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz ukierunkowania procesu planistycznego na szczegółowe przyporządkowanie wydatków do poszczególnych części budżetu.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Tomasz Sobecki



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI



Marian Banaś



Nr ewid. 60/2025/P/25/001/KBF

Nr ewid. 61/2025/P/25/002/KBF

Nr ewid. 62/2025/P/24/011/KBF

ANALIZA WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2024 ROKU

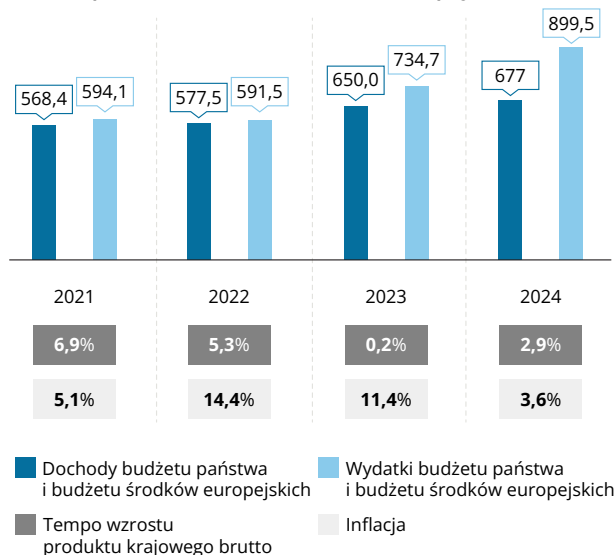
TOM I



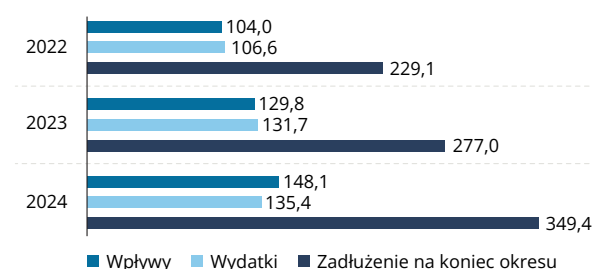
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzone przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 10 czerwca 2025 roku

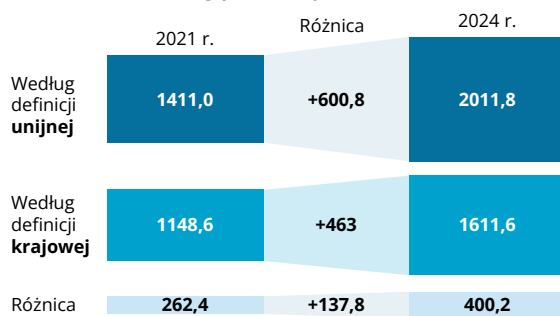
Budżet państwa i budżet środków europejskich [mld zł]



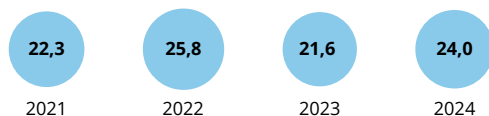
Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego [mld zł]



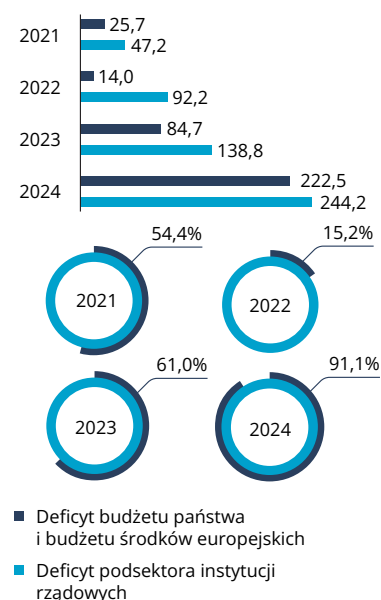
Dług publiczny [mld zł]



Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie [mld zł]



Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz deficyt podsektora instytucji rządowych [mld zł]



Najważniejsze ustalenia NIK w obszarze kontroli budżetowej

Ustawa budżetowa nie obejmowała istotnych operacji finansowych mających wpływ na wielkość długu publicznego

Istotna część zadań państwa finansowana była poza ustawą budżetową

- Skarbowe papiery wartościowe
- Fundusze w BGK

Nie przestrzegano podstawowych zasad budżetowych

- Zupełności
- Jedności
- Przejrzystości

Konieczne jest wzmocnienie rangi budżetu państwa

jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

SPIS TREŚCI

I. WPROWADZENIE.....	1
II. NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI	7
1. Najważniejsze ustalenia kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024 oraz kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku.....	12
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku	54
3. Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024, kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku	56
4. Najistotniejsze wnioski w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej w 2024 roku	59

ROZDZIAŁ I

WPROWADZENIE



Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej, wypełniając podstawowy obowiązek – wynikający z art. 204 ust. 1 pkt 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹ oraz art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² – przedkłada Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej wraz z uchwaloną przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli opinią w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Przedmiotowe dokumenty, obok sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa, stanowią podstawę dla Sejmu do dokonania oceny wydatkowania środków publicznych w danym roku budżetowym oraz podjęcia decyzji w sprawie udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku przedstawia ocenę wykonania budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej na rok 2024³. Uwzględnia ona również ocenę skuteczności działań Narodowego Banku Polskiego w zakresie realizacji założeń polityki pieniężnej⁴, a przy tym jest ważnym źródłem informacji o stanie państwa i jego funkcjonowaniu w różnych obszarach życia gospodarczo-finansowego.

Dokument ten składa się z dwóch tomów, w pierwszym zamieszczono syntetyczne wprowadzenie do niniejszego opracowania oraz syntezę ustaleń, nieprawidłowości oraz wniosków szczegółowo zaprezentowanych w drugiej części *Analizy*. W drugim tomie przedstawiono przede wszystkim proces, jak i ocenę planowania i wykonania ustawy budżetowej oraz realizacji założeń polityki pieniężnej. Omówiono realizację założeń makroekonomicznych przyjętych do opracowania ustawy budżetowej oraz zaprezentowano i oceniono działania podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów, Radę Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją i płynnością budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Zawarto w nim także:

- opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych jak i w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.* oraz ocenę ksiąg rachunkowych wybranych jednostek budżetowych;
- analizę kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa;
- omówienie wykonania planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych ujętych w ustawie budżetowej⁵.

W tomie drugim zaprezentowano również realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz dochody i wydatki sektora finansów publicznych.

Mając na uwadze utrzymującą się wysoką skalę finansowania zadań publicznych przez jednostki nienależące do sektora finansów publicznych, przedstawiono również analizę wykonania planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623).

³ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.).

⁴ Uchwała nr 5/2023 Rady Polityki Pieniężnej z dnia 5 września 2023 r. w sprawie ustalenia założeń polityki pieniężnej na rok 2024 (M.P. poz. 1034).

⁵ W załącznikach 11-14 do ustawy budżetowej na rok 2024 uwzględniono odpowiednio plany finansowe: agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

Ocenie poddano również działania podjęte w 2024 r. dla realizacji celu głównego Narodowego Banku Polskiego oraz adekwatność decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej.

Do wyliczeń przyjęto wartość produktu krajowego brutto w 2024 r. równą 3641,2 mld zł⁶. Ze względu na fakt, że część wskaźników Głównego Urzędu Statystycznego publikowana jest w drugiej połowie roku, w niektórych przypadkach podstawą ustaleń były prognozy lub dane wstępne.

Podstawę opracowania *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku* w najistotniejszej części stanowiły wyniki kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 170 jednostkach, kontroli *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024* przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów oraz kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w Narodowym Banku Polskim. Uwzględniono również wyniki innych kontroli planowych i doraźnych przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, dotyczących zagadnień mających wpływ na realizację budżetu państwa w 2024 r. Korzystano również z publicznie dostępnych materiałów sprawozdawczych, statystycznych i analitycznych.

Infografika 1. Materiały źródłowe wykorzystane do opracowania *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku*.



planowa kontrola <i>Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku</i> oraz <i>Wykonanie założeń polityki pieniężnej w 2024 roku</i> sprawozdania operatywne Ministerstwa Finansów za poszczególne miesiące 2024 r. opracowania Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące wybranych wielkości makroekonomicznych, w tym produktu krajowego brutto, dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych, rynku pracy, demografii i innych zagadnień komunikaty Centrum Badania Opinii Społecznej informacje Ministerstwa Zdrowia dotyczące zobowiązań samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	1 3 5 7 9	2 inne kontrole planowe i doraźne mające wpływ na realizację budżetu w 2024 r. 4 sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. 6 raporty i publikacje Narodowego Banku Polskiego dotyczące bilansu płatniczego i inflacji bazowej 8 informacje Ministerstwa Finansów odnośnie finansów jednostek samorządu terytorialnego 10 informacje Narodowego Funduszu Zdrowia w zakresie jego sytuacji finansowej 11 raporty, prognozy i bazy danych organizacji międzynarodowych, w tym Eurostat, Komisji Europejskiej oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego w zakresie krajowej i międzynarodowej sytuacji gospodarczej oraz finansów publicznych

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

⁶ Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 13 maja 2025 r. w sprawie pierwszego szacunku wartości produktu krajowego brutto w 2024 r. (M. P. poz. 448).

W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku* 27 jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadziło 182 kontrole⁷. Kontrolą objęto wybrane:

- państwowe jednostki budżetowe, w tym większość obsługujących dysponentów części budżetu państwa, z wyjątkiem jednostek kontrolowanych cyklicznie⁸; z badania wyłączono 15 dysponentów części budżetowych⁹, których ocena wykonania budżetu państwa w ostatnich trzech kontrolowanych latach była pozytywna i jednocześnie wydatki zrealizowane w 2023 r. były niższe niż 150 mln zł; dodatkowo z uwagi na niskie ryzyko wystąpienia nieprawidłowości odstąpiono od kontroli w samorządowych kolegiach odwoławczych¹⁰;
- plany finansowe państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych;
- jednostki samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania wybranych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej;
- urzędy skarbowe w zakresie egzekwowania zaległości podatkowych budżetu państwa; Telewizję Polską S.A. w likwidacji jako beneficjenta dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie obsługi budżetu środków europejskich.

W kontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego badania nakierowane były na działania podejmowane przez gminne jednostki organizacyjne wykorzystujące środki z dotacji celowej budżetu państwa na finansowanie wypłat bonu energetycznego.

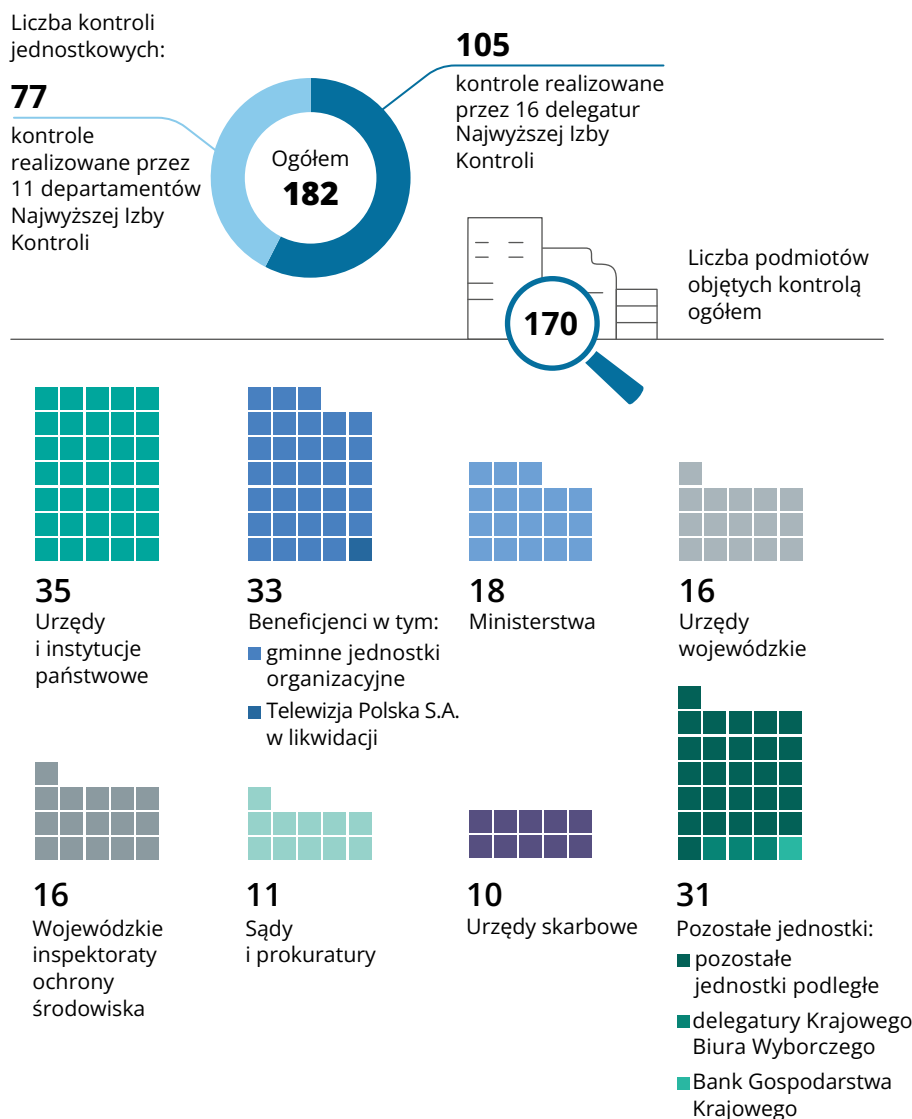
⁷ W ramach których ocenie poddano działania 87 dysponentów części budżetowych, 50 dysponentów niższego stopnia, 10 urzędów skarbowych, 33 beneficjentów dotacji. Oceniono również 25 planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych, które zamieszczono w załącznikach do ustawy budżetowej, oraz zarządzanie i rozliczenie budżetu państwa przez Ministra Finansów czy też bankową obsługę budżetu realizowaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

⁸ W ramach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku* skontrolowano dwa z 11 sądów apelacyjnych.

⁹ Dotyczyło to części: *Kancelaria Senatu, Trybunał Konstytucyjny, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Administracja publiczna, Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Łączność, Urząd Zamówień Publicznych, Krajowa Rada Sądownictwa, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumenta, Aktywa państwowe, Państwowa Agencja Atomistyki, Żegluga Śródlądowa, Rządowe Centrum Legislacji oraz Regionalne Izby Obrachunkowe i Akademia Kopernikańska.*

¹⁰ W kontrolowanych cyklicznie siedmiu z 49 samorządowych kolegiów odwoławczych.

Infografika 2. Liczba kontroli jednostkowych, jednostek objętych kontrolą w ramach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku oraz jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli realizujących niniejszą kontrolę



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Dane liczbowe zaprezentowane w tabelach i infografikach niniejszej Analizy mogą wykazywać niewielkie różnice wynikające z zaokrągleń. W tabelach mogą występować następujące znaki umowne:

- (-) – gdy nie występują w danym okresie dane kwotowe;
- (0,0) – zjawisko istniało w wielkości mniejszej od 0,05 i większej od -0,05;
- (.) – oznacza zupełny brak informacji albo brak wiarygodnych informacji;
- (x) – oznacza, że wypełnienie pozycji jest niemożliwe lub niecelowe.

ROZDZIAŁ II

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA I WNIOSKI

1. Najważniejsze ustalenia kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024 oraz kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku
2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku
3. Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024, kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku
4. Najistotniejsze wnioski w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku



- Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz większość planów finansowych załączonych do ustawy budżetowej na rok 2024 zostały wykonane zgodnie z tą ustawą. Jednakże ustawa budżetowa, piąty rok z rzędu, nie obejmowała części istotnych operacji finansowych wpływających na stan finansów państwa, w tym mających znaczący wpływ na wzrost wielkości długu Skarbu Państwa.
- Ponad 135 mld zł wydatków na zadania państwa zostało sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, z pominięciem budżetu państwa. Ponadto, tak samo jak w latach poprzednich, wybrane podmioty otrzymały dofinansowanie w formie skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa. Wartość tego dofinansowania wyniosła 24 mld zł.
- Najwyższa Izba Kontroli dostrzega fakt, że Minister Finansów podejmował działania na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Działania te jednak nie doprowadziły do ograniczenia finansowania pozabudżetowego i w związku z tym nie można ich uznać za wystarczające i skuteczne.
- W sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa w 2024 roku nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. związanych z realizacją inwestycji Krajowego Planu Odbudowy w latach 2022-2024. Nie przedstawiono też pełnych danych o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto w sekcji dotyczącej wynagrodzeń, analogicznie jak w latach poprzednich, nie zawarto informacji o części wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o wynagrodzeniach sfinansowanych ze środków pozabudżetowych, a także o świadczeniach wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym mających charakter wynagrodzeń.
- Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 97,6% kontrolowanych dysponentów trzeciego stopnia. Pozytywnie oceniono także księgi rachunkowe 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów.
- W 2024 r., mimo podejmowanych przez Ministra Finansów działań, nie nastąpiło wzmocnienie roli stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków. Wpływu na ten proces w dalszym ciągu nie miały również przeprowadzone przeglądy wydatków.
- W omawianym roku wzrosła efektywność organów egzekucyjnych oraz obniżył się stan bieżących zaległości podatkowych. Nadal utrzymuje się niska ścisłość zaległości podatkowych z lat ubiegłych.
- W dalszym ciągu wysoki odsetek wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich zaplanowano w rezerwach celowych. Rezerwy te stanowiły 7,6% wydatków budżetu państwa i aż 63,9% wydatków budżetu środków europejskich. Stopień rozdysponowania tych rezerw wyniósł odpowiednio 79% i 31,3%.

- Wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli ujawniły nieprawidłowości zarówno na etapie planowania rezerw celowych budżetu państwa, jak i ich rozdysponowania oraz wykorzystania. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła również uwagę na potrzebę zwiększenia precyzji planowania wydatków, szczególnie w zakresie budżetu środków europejskich.
- Pomimo działań podjętych w celu poprawy przejrzystości procesu dysponowania rezerwą ogólną, proces ten w dalszym ciągu nie był w pełni transparentny. W 2024 r. z rezerwy ogólnej przeznaczono 20 mln zł na zadania, które nie wynikały z nagłych, niemożliwych do przewidzenia zdarzeń.
- W 2024 r. po raz pierwszy z budżetu państwa sfinansowano dodatkowe świadczenia emerytalne, czyli tzw. trzynastą i czternastą emeryturę. W poprzednim roku zostały one sfinansowane z Funduszu Solidarnościowego.
- Najwyższa Izba Kontroli objęła szczegółowym badaniem dotacje i subwencje w wysokości 74,1 mld zł oraz inne wydatki budżetowe w wysokości 72,7 mld zł, stwierdzając nieprawidłowości na kwotę 13,2 mld zł, z czego blisko 95% stanowiły wydatki w grupie *Dotacje i subwencje*. Nieprawidłowości w zakresie wykorzystania dotacji stwierdzono u 30 z 33 skontrolowanych beneficjentów. Stwierdzono również, że wszyscy wojewodowie nieprawidłowo ustalali wysokość dotacji dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych do ponadgminnych domów pomocy społecznej.
- Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich osiągnął w 2024 r. najwyższą wartość w historii Trzeciej Rzeczypospolitej (222,5 mld zł). Był on ponad dwukrotnie wyższy od deficytu budżetowego w 2023 r. oraz kilkunastokrotnie wyższy od deficytu wykazanego w latach 2021-2022.
- W 2024 r. odnotowano znaczny, ponad trzydziestoprocentowy wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Kolejny rok z rzędu w potrzebach pożyczkowych nie uwzględniono finansowania zadań państwa realizowanych ze środków gromadzonych w funduszach funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego (89,1 mld zł).
- Ponownie istotnie wzrosła wielkość długu publicznego ustalona zarówno według zasad krajowych, jak i według zasad przyjętych przez Unię Europejską. Obie te wielkości wzrosły względem roku poprzedniego o około 20%, a różnica między nimi przekroczyła na koniec 2024 r. 400 mld zł, tj. 11% produktu krajowego brutto.
- Zgodnie z prognozą zawartą w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028*, relacja długu publicznego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto przekroczy w 2026 r. 60%.
- W 2024 r. pierwszy raz od kilku lat w Banku Gospodarstwa Krajowego nie utworzono nowego funduszu. Ponadto po raz pierwszy opublikowano informacje o planowanych i zrealizowanych wpływach i wydatkach funduszy tam umiejscowionych.
- Do dyspozycji funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego przekazano środki z budżetu państwa oraz z innych jednostek sektora finansów publicznych w wysokości 38,2 mld zł oraz środki pozyskane przez ten bank

z emisji obligacji i z kredytów o wartości 74 mld zł. Łączne wpływy tych środków stanowiły ponad 75% wpływów ogółem tych funduszy.

- Wielkość kredytów na finansowanie wydatków Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wzrosła o 51,2% w stosunku do 2023 r.
- Pomimo, iż termin realizacji inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy upływa z końcem sierpnia 2026 r., z otrzymanych dotychczas środków w ramach tego Instrumentu na realizację zaplanowanych działań wykorzystano jedynie 10%. Pozostałe środki wykorzystywano do zarządzania płynnością budżetu państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ani Minister Finansów, ani Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie dysponuje pełną i wiarygodną informacją o łącznej kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy.
- Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Rządu skutkujące wykazywaniem coraz większej części nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa, a nie – jak w poprzednich latach – w instytucjach pozabudżetowych, niepodlegających regularnej kontroli ze strony Parlamentu.
- W pierwszym półroczu 2024 r. miesięczny wskaźnik inflacji obniżył się do poziomów zbliżonych do celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (2,5%), natomiast w drugim ponownie przekroczył poziom 4%, a tym samym był wyższy od górnej granicy przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej przedziału odchyłań od celu inflacyjnego.
- Rada Polityki Pieniężnej w 2024 r. utrzymywała stopy procentowe na niezmiennym poziomie. Jednak w odróżnieniu od 2023 r., gdy realne stopy procentowe były ujemne, w 2024 r., w wyniku obniżenia się inflacji, były one dodatnie. Oznaczało to zaostrzenie nastawienia w polityce pieniężnej, które było zasadne z punktu widzenia procesu obniżania inflacji do celu inflacyjnego.
- Zmiana nastawienia Rady Polityki Pieniężnej nie była jednak komunikowana w sposób jednoznaczny. Niezasadne w świetle posiadanych przez Narodowy Bank Polski danych było zaprezentowanie w grudniu 2024 r. stanowiska o opóźnieniu osiągnięcia celu inflacyjnego w związku z oddziaływaniem przewidywanego wzrostu cen energii na inflację.

Budżet państwa w 2024 r. był wykonywany w warunkach wyraźnego ożywienia gospodarczego w Polsce, szybko malejącej inflacji, zwiększonych potrzeb obronnych kraju i wysokiej nierównowagi finansów publicznych, którą tylko częściowo można wyjaśnić zwiększonymi wydatkami na obronność.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie wskazywała na negatywne zmiany zachodzące od 2020 roku polegające między innymi na dezintegracji systemu finansów publicznych, ich nadmiernym skomplikowaniu w połączeniu z ograniczeniem kontroli parlamentarnej i przejrzystości. Kwestionowała również tworzenie licznych funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz ponoszone z tego tytułu dodatkowe koszty związane z obsługą długu, a także stosowaną w poprzednich latach praktykę przekazywania różnym pod-

miotom skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji. Na powyższe problemy zwrócił również uwagę Minister Finansów w opracowanym w kwietniu 2024 r. raporcie *Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga*¹¹.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia kierunki zaproponowanych zmian, zmierzające do przywrócenia przejrzystości finansów państwa, nadania właściwej rangi planowaniu i sprawozdawczości finansowej jednostek sektora finansów publicznych, uporządkowania wydatków publicznych w kontekście ich celowości i efektywności dążenia do odpowiedzialnego zarządzania długiem publicznym, a także zmniejszenia skali korzystania z funduszy pozabudżetowych. Niemniej jednak zauważa, że kroki dotychczas podjęte w celu realizacji wskazanych wyżej postulatów okazały się niewystarczające i nieskuteczne w kontekście osiągnięcia zamierzonych celów. Wskazany wyżej raport stanowi ogólną diagnozę stanu finansów publicznych, określając jedynie kierunki działania. Nie zawiera natomiast harmonogramu ich wdrożenia, mierzalnych celów pośrednich, mechanizmów monitoringu postępów oraz analizy ryzyk. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, iż pomimo zapowiedzi opracowania *Strategii naprawy finansów publicznych* dokument taki do tej pory nie został opublikowany ani przekazany do publicznej debaty.

W 2024 r., tak jak w latach poprzednich, znaczne środki na realizację zadań państwa były wydatkowane poza budżetem państwa. W szczególności wybranym podmiotom przekazano skarbowe papiery wartościowe o wartości porównywalnej z wartością papierów skarbowych przekazywanych w latach 2021-2023. Ponadto w dalszym ciągu znaczna część wydatków publicznych sfinansowana została z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko prezentowane w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2022-2023, gdzie wskazano, że operacje dokonywane w podsektorze instytucji rządowych, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, powinny być, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Wynik tego budżetu powinien przekładać się na zmianę wielkości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa. Aktualne pozostaje również stanowisko w sprawie dążenia do ujmowania w państwowym długu publicznym wszystkich znaczących zobowiązań jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, co umożliwi dokonanie rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnioskuje do Rady Ministrów o zintensyfikowanie prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz o wzmocnienie rangi budżetu państwa jako centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2>

1. Najważniejsze ustalenia kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024 oraz kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku

Ogólna ocena wykonania ustawy budżetowej

1. Budżet państwa został wykonany w większości kontrolowanych jednostek zgodnie z ustawą budżetową na rok 2024. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła 182 kontrole jednostkowe, w których sformułowała 216 ocen¹². Podobnie jak w latach poprzednich, większość kontroli (63,9%) zakończyła się oceną pozytywną. Udział ocen pozytywnych w łącznej liczbie ocen wzrósł o 3,5 punktu procentowego w porównaniu z kontrolą wykonania budżetu państwa w 2023 r., niemniej jednak udział ten jest znacznie mniejszy od udziału ocen pozytywnych sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2021-2022.

Jednocześnie po raz pierwszy od czterech lat zmniejszył się udział ocen negatywnych. O ile w trzech poprzednich latach udział ten z roku na rok systematycznie wzrastał, a w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. co dwudziesta ocena była negatywna, to w bieżącym roku negatywnie oceniono działalność 3,7% jednostek. Co więcej, w odróżnieniu od roku poprzedniego żaden z dysponentów części budżetowych nie otrzymał w roku bieżącym oceny negatywnej. Warto przypomnieć, że po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. sformułowano aż cztery takie oceny¹³.

W tegorocznej kontroli wykonania budżetu państwa negatywnie oceniono działalność: Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych, Instytutu Strat Wojennych im. Jana Karłowicza, Instytutu Współpracy Polsko - Węgierskiej im. Wacława Felczaka, Instytutu Finansów, Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Zielonej Górze, Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach, a także dwóch pozostałych w dyspozycji Rzecznika Praw Pacjenta funduszy: Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych oraz Funduszu Kompensacyjnego Zdarzeń Medycznych. Warto przypomnieć, że działalność Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych została oceniona negatywnie również w ubiegłorocznej kontroli budżetowej.

Ponadto w kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., w porównaniu do roku ubiegłego, zmniejszył się udział ocen w formie opisowej, który wyniósł 32,4%.

Najwyżej oceniono działalność dysponentów części budżetowych. Ponad 80% tych dysponentów otrzymało ocenę pozytywną, a pozostali ocenę w formie opisowej. Wysoko oceniono również działalność dysponentów niższego stopnia podległych dysponentom części budżetowych. Udział ocen pozytywnych wśród dysponentów niższego stopnia wyniósł 75,5%. Patrząc na odsetek ocen pozytywnych, najniżej oce-

¹² Najwyższa Izba Kontroli stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, w formie opisowej lub negatywna. Ocenę w formie opisowej otrzymują jednostki, w przypadku których w kontrolowanej działalności stwierdzono na tyle istotne nieprawidłowości, że nie było podstawy do wydania oceny pozytywnej, a jednocześnie zakres tych nieprawidłowości nie uprawniał do wydania oceny negatywnej.

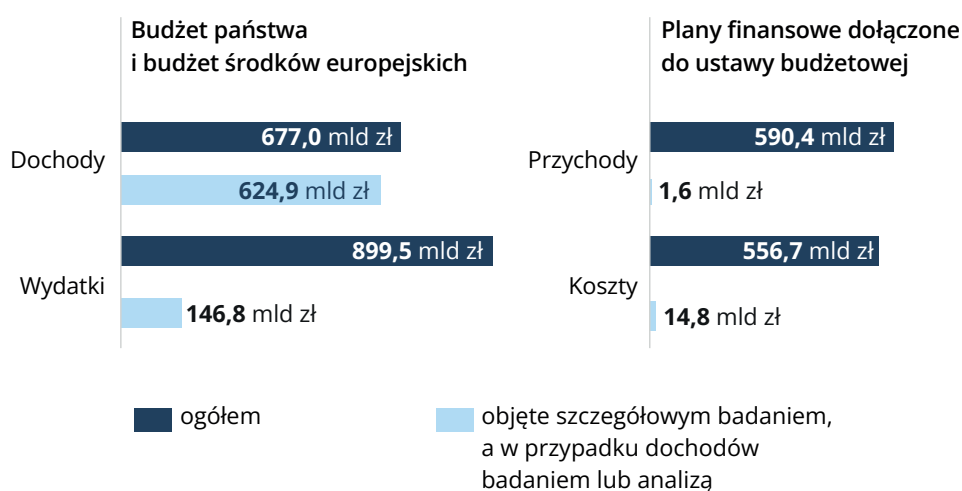
¹³ W częściach budżetowych pozostających w dyspozycji Rzecznika Praw Dziecka, Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Ministra Obrony Narodowej, a także Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie części *Rodzina*.

niono działalność beneficjentów dotacji i działalność urzędów skarbowych. Zaledwie 15,2% beneficjentów dotacji otrzymało ocenę pozytywną. W przypadku urzędów skarbowych udział ocen pozytywnych był jeszcze mniejszy, wyniósł bowiem 10%.

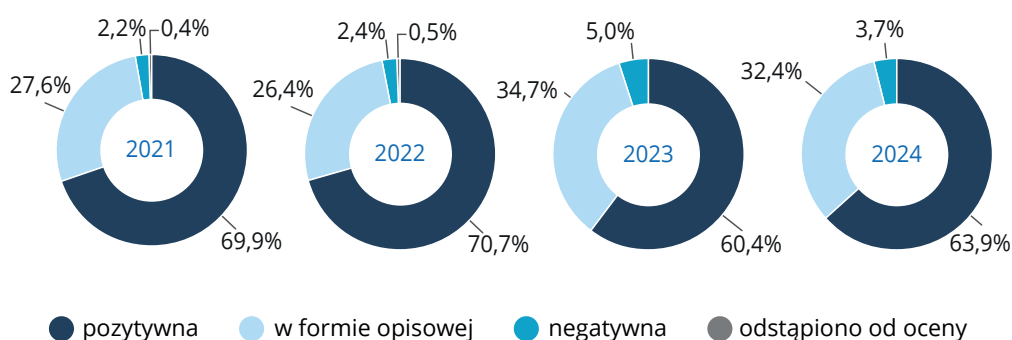
Oceny negatywne najczęściej formułowano w kontrolach przeprowadzonych w jednostkach obsługujących dysponentów niższego stopnia i w kontrolach wykonania planów finansowych agencji wykonawczych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 i 14 ustawy o finansach publicznych. Spośród kontroli przeprowadzonych w jednostkach obsługujących dysponentów niższego stopnia, 5,7% kontroli zakończyło się oceną negatywną. Procent ocen negatywnych w kontrolach dotyczących wykonania wyżej wymienionych planów finansowych wyniósł 13,8%.

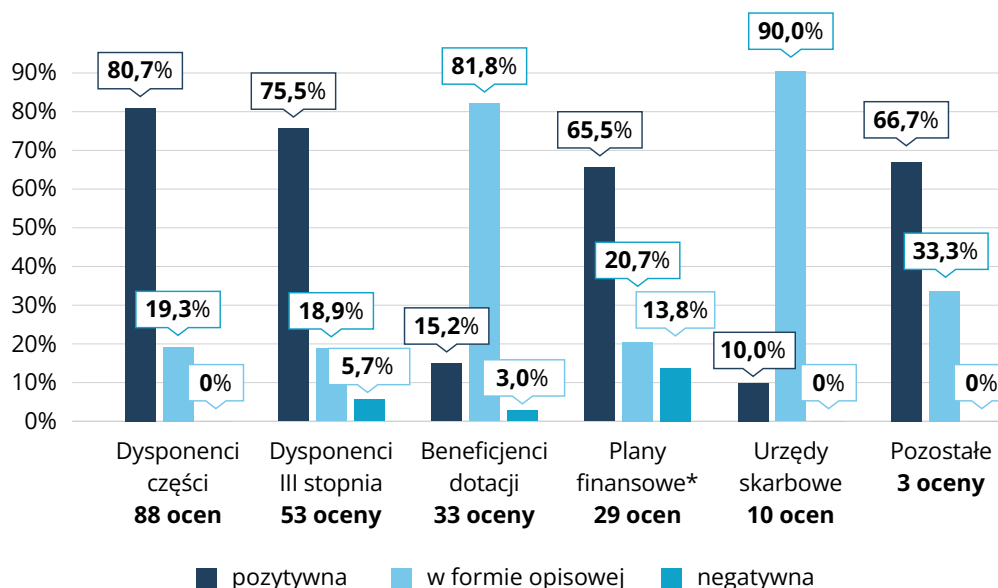
Oceny w formie opisowej najczęściej formułowano w kontrolach działalności urzędów skarbowych oraz beneficjentów dotacji. Spośród kontroli przeprowadzonych w urzędach skarbowych 90% zakończyło się oceną w formie opisowej, a wśród beneficjentów dotacji oceną taką sformułowano w 81,8% kontroli.

Infografika 3. Zbiorcze podsumowanie kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.



Struktura ocen sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa





* Plany finansowe państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych i agencji wykonawczych.

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

2. Dochody budżetu państwa wyniosły 623,2 mld zł. Były one o 8,6% wyższe niż w 2023 r. oraz o 0,5% niższe od prognozy zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2024.

Wydatki budżetu państwa wyniosły 834,2 mld zł i były o 26,5% wyższe niż w 2023 r. oraz o 3,7% niższe od limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej.

W 2024 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 211 mld zł. Stanowił on 87,8% limitu ustalonego w znowelizowanej ustawie budżetowej i jednocześnie był ponad dwukrotnie wyższy od deficytu z 2023 r. oraz blisko siedemnastokrotnie wyższy od deficytu wykazanego w 2022 r.

3. Dochody budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 53,7 mld zł i stanowiły 61% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu z 2023 r. były one o 29,3% niższe.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 65,3 mld zł i były o 13% niższe niż przed rokiem. Plan wydatków budżetu środków europejskich został zrealizowany w 54,1%.

W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 32,5 mld zł. Deficyt ten został wykonany w wysokości 11,5 mld zł. Niższe wykonanie deficytu w stosunku do jego planowanej wielkości wynikało ze znacznie niższej realizacji planu wydatków niż planu dochodów. Warto przypomnieć, że w 2023 r. w budżecie środków europejskich wystąpiła nadwyżka dochodów nad wydatkami bliska 1 mld zł.

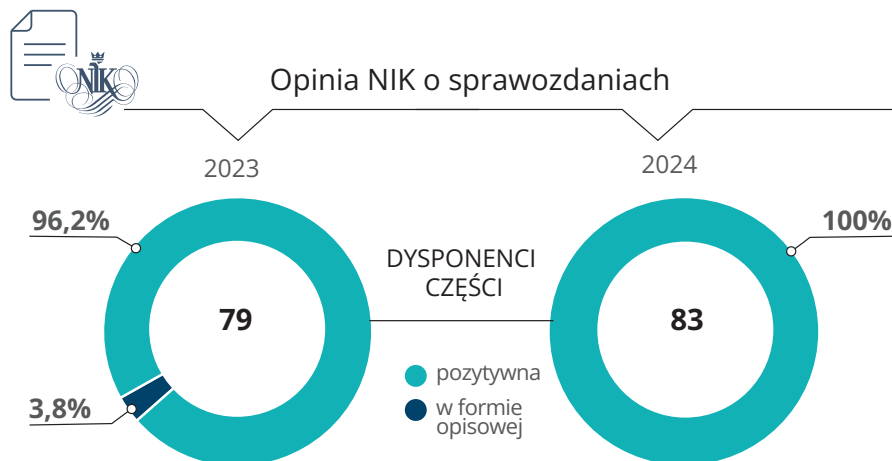
4. Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 677 mld zł i były o 4,2% wyższe niż w 2023 r. Znacznie wyższy wzrost odnotowano w przypadku łącznych wydatków tych dwóch budżetów. Wydatki budżetu państwa

i budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 899,5 mld zł i były wyższe od analogicznych wydatków zrealizowanych w 2023 r. o 22,4%. Oznacza to, że łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł w 2024 r. 222,5 mld zł i był aż o 137,9 mld zł wyższy od deficytu z 2023 r. oraz blisko szesnastokrotnie wyższy od deficytu z 2022 r.

Opinia o sprawozdaniach budżetowych

5. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Dane wykazane w tym sprawozdaniu są wiarygodne. Tym samym sprawozdanie Rady Ministrów przedstawia, we wszystkich istotnych aspektach, rzetelny obraz realizacji ustawy budżetowej.
6. Najwyższa Izba Kontroli piąty rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że sprawozdanie to w niepełnym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych. Zauważa także, że wprowadzie w sprawozdaniu Rady Ministrów został przedstawiony wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z podaniem wyniku poszczególnych podsektorów i ogólnym wskazaniem przyczyn zmiany wyniku w odniesieniu do roku poprzedniego, to jednak powrót do omówienia najważniejszych zjawisk kształtujących dochody i wydatki publiczne oraz do prezentowania szczegółowych danych w formie tabelarycznej przyczyniłby się do zwiększenia wartości informacyjnej sprawozdania. Ponadto Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w sprawozdaniu Rady Ministrów nie wykazano zobowiązań niewymagalnych Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które wynikają z konieczności zwrotu tej spółce środków przekazanych przez nią podmiotom realizującym inwestycje w ramach Krajowego Planu Odbudowy (według stanu na koniec 2024 r. była to kwota 5,3 mld zł). Rozdział 6 *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* tego sprawozdania nie zawiera także pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej, o czym szerzej mowa w sekcji poświęconej *Wynagrodzeniom i zatrudnieniu*.
7. Najwyższa Izba Kontroli wyraża pozytywną opinię o prawidłowości sporządzenia przez kontrolowanych dysponentów części budżetowych zarówno rocznych sprawozdań budżetowych, jak i sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Opinię wyrażono na podstawie obiektywnych dowodów uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli, opartą na międzynarodowych standardach badania.

Infografika 4. Opinie Najwyższej Izby Kontroli o sprawozdaniach dysponentów części budżetu państwa w latach 2023-2024



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

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe wszystkich objętych kontrolą dysponentów części budżetowych oraz 124 dysponentów trzeciego stopnia (97,6% objętych kontrolą).

Dane wykazane w sprawozdaniach łącznych wynikają ze sprawozdań jednostkowych, a dane w sprawozdaniach jednostkowych są zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Stwierdzone nieprawidłowości zostały skorygowane w trakcie kontroli lub nie miały istotnego wpływu na prawidłowość danych wykazanych w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.*

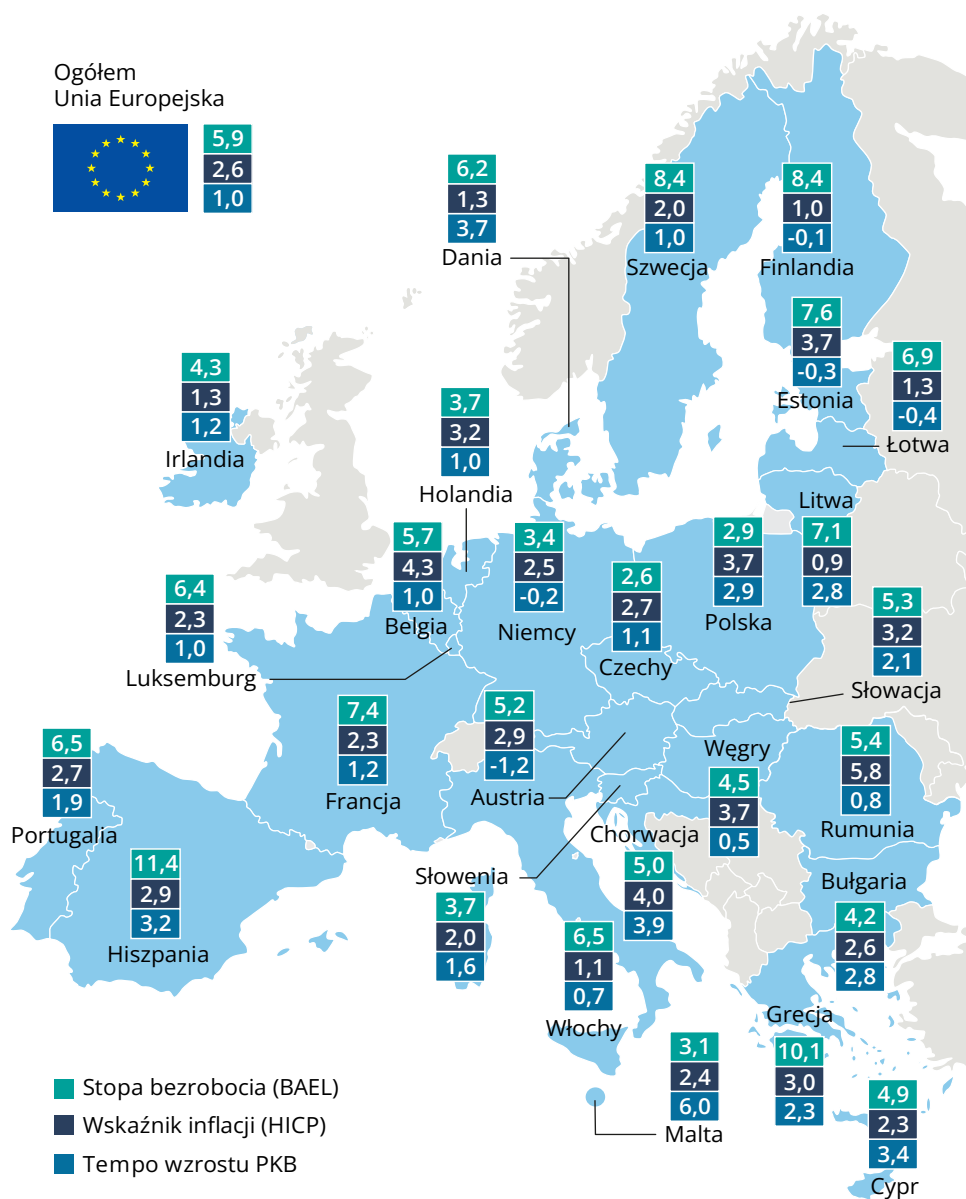
8. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła prawidłowość ksiąg rachunkowych u 17 z 20 kontrolowanych w tym zakresie dysponentów środków budżetowych. U dysponentów tych nie stwierdzono nieprawidłowości albo skala i charakter nieprawidłowości, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych. Istotne nieprawidłowości, które nie pozwoliły na pozytywną ocenę ksiąg rachunkowych, stwierdzono w Ministerstwie Zdrowia (w księgach dysponenta części *Zdrowie*), Wyższym Urzędzie Górniczym oraz w Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze. W tych jednostkach prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej.

Realizacja założeń makroekonomicznych do ustawy budżetowej

9. W 2024 r. światowa gospodarka utrzymywała się na ścieżce umiarkowanego wzrostu, którego tempo wyniosło 3,3%. W Stanach Zjednoczonych głównym motorem wzrostu gospodarczego pozostawała konsumpcja wspierana przez realny wzrost wynagrodzeń w warunkach obniżającej się inflacji. Stosunkowo wysoki wzrost odnotowały gospodarki części krajów azjatyckich, w tym Chin, Indii, Filipin i Indonezji. Sytu-

acja gospodarcza w krajach Unii Europejskiej była zróżnicowana, gdyż z jednej strony niektóre gospodarki, na przykład Hiszpanii i Danii, rozwijały się w tempie powyżej 3%, a z drugiej strony gospodarka Niemiec – największego partnera handlowego Polski – drugi rok z rzędu znajdowała się w recesji. Największym zagrożeniem dla gospodarek świata pozostawały czynniki geopolityczne związane z rozszerzeniem się konfliktów zbrojnych na terytorium Ukrainy i na Bliskim Wschodzie, a także zwiększenie barier celnych prowadzące do ograniczenia światowego handlu. Na słabą kondycję części gospodarek w Europie wpływała zarówno recesja w Niemczech, jak i problemy strukturalne, w tym głównie stagnacja produktywności i spadek podaży pracy.

Infografika 5. Stopa bezrobocia, wskaźnik inflacji i tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej w 2024 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

10. W Polsce wzrost produktu krajowego brutto w 2024 r. wyniósł realnie 2,9%, wobec 0,2% w 2023 r. Dynamika produktu krajowego brutto w Polsce była niższa o 0,2 punktu procentowego od prognozy przyjętej do opracowania projektu ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 z października 2024 r., ale istotnie wyższa niż przed rokiem. Nieco niższe w stosunku do prognozy wykonanie wskaźnika dynamiki produktu krajowego brutto wynikało między innymi z mniejszej dynamiki eksportu oraz spadku nakładów brutto na środki trwałe. Realna dynamika spożycia prywatnego w 2024 r. była niższa od jej wartości prognozowanej i od dynamiki realnych dochodów gospodarstw domowych, chociaż wyższa niż w 2023 r. Przyczyną ograniczonego spożycia prywatnego było zwiększenie przez gospodarstwa domowe stanu oszczędności naruszonych w poprzednich latach przez wysoką inflację. Odbudowie oszczędności sprzyjały dodatnie realne stopy procentowe. Z kolei dynamika spożycia publicznego była istotnie wyższa zarówno od dynamiki tego spożycia sprzed roku, jak i od prognozy na rok 2024. Wpływ na to miały między innymi wprowadzone z początku 2024 r. dwudziestoprocentowe podwyżki wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej oraz średnio ponad trzydziestoprocentowe podwyżki wynagrodzeń nauczycieli.
11. Ministerstwo Finansów prognozowało wzrost nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r. w wysokości 0,4%, w rzeczywistości zmniejszyły się one o 2,2%. Na wyraźnie niższą dynamikę inwestycji w 2024 r. w stosunku do prognozy złożyło się kilka czynników, w tym: wysoka wartość tego wskaźnika w 2023 r. (pierwotnie prognozowano wzrost o 3,8%, natomiast wykonanie wyniosło 12,7%), relatywnie powolna absorpcja środków unijnych, zmniejszenie się wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego względem 2023 r. oraz niska dynamika inwestycji mieszkaniowych.
12. Stopa inwestycji w Polsce osiągnęła w 2024 r. 16,9%, czyli zmniejszyła się o 0,8 punktu procentowego w porównaniu ze stopą inwestycji w 2023 r. W tym samym czasie w Unii Europejskiej wskaźnik ten wyniósł 21,7%, a w strefie euro 21,4%. W okresie dziesięciu lat (2015-2024) średnia stopa inwestycji ukształtowała się w Unii Europejskiej na poziomie 21,6%, w strefie euro na poziomie 21,4%, a w Polsce na poziomie 18%. We wskazanym dziesięcioleciu stopa inwestycji w Polsce przekroczyła poziom 20% jedynie w 2015 r., gdy osiągnęła wielkość 20,2%. Była wówczas niemal identyczna ze stopą inwestycji w Unii Europejskiej (20,4%). W kolejnych latach stopa inwestycji w Polsce znacząco się zmniejszyła, podczas gdy średnio w Unii Europejskiej wzrosła.
13. Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2024 r. było dodatnie. Wyniosło ono prawie 7,6 mld zł, co stanowiło 0,2% produktu krajowego brutto. Saldo to okazało się niższe zarówno od prognozy, jak i w porównaniu z saldem z roku poprzedniego. W 2024 r. kontynuowana była spadkowa tendencja w eksporcie towarów zapoczątkowana w trzecim kwartale 2023 r. W całym 2024 r. wartość eksportu towarów zmniejszyła się rok do roku o 6,1%, po niewielkim wzroście w 2023 r. Spadek wartości eksportu wyrażonej w złotych zaobserwowano po raz pierwszy od co najmniej 1996 r. Największy negatywny wpływ na dynamikę eksportu miał głęboki spadek sprzedaży zagranicznej środków transportu. Wynikał on z jednej strony z silnego zmniejszenia produkcji samochodów w Polsce, a z drugiej – z pogarszającej się koniunktury na europejskim rynku motoryzacyjnym i rosną-

cej konkurencji ze strony chińskich producentów aut i części. W 2024 r. zaobserwowano również spadek wartości importu zagranicznych towarów do Polski. Wartość ta zmniejszyła się rok do roku o 3,1%. Był to drugi z kolei rok spadku wartości importu, po tym jak w 2023 r. zmniejszyła się ona o 7,4%. Duży ujemny wpływ na dynamikę importu ogółem miał między innymi spadek wartości importu paliw.

14. Według wstępnych danych¹⁴ wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w 2024 r. wyniosła 55,7 mld zł. Największe inwestycje bezpośrednie napłynęły z Luksemburga, Niemiec, Holandii, Hiszpanii oraz Francji. W przypadku tych krajów wiązało się to z wysokimi reinwestowanymi zyskami lub znacznymi transakcjami z tytułu instrumentów udziałowych. Wartość omawianych transakcji była o 64 mld zł mniejsza niż w 2023 r. Za jej spadek odpowiadało głównie obniżenie się wartości transakcji z tytułu akcji i innych form udziałów kapitałowych (o 37,6 mld zł). Największy odpływ kapitału odnotowano do Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii, co wynikało przede wszystkim ze spłaty zadłużenia. Spadła także wartość polskich inwestycji bezpośrednich za granicą. W 2024 r. wyniosła ona 13,7 mld zł, wobec 35,2 mld zł w 2023 r.
15. Na rynku pracy utrzymywało się niskie bezrobocie i wysoka liczba pracujących, choć w sektorze przedsiębiorstw zatrudnienie w 2024 r. było niższe niż rok wcześniej. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wyniosło 8182 zł¹⁵ i było o 1% wyższe wobec wielkości przyjętej w scenariuszu makroekonomicznym. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2024 r. wyniosła 5,1% i była wyższa od wielkości zakładanej na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,1 punktu procentowego. Jednocześnie stopa ta była taka sama jak na koniec 2023 r. Warto zauważyć, że Polska w dalszym ciągu należała do krajów o najniższej stopie bezrobocia w Unii Europejskiej.

Zarówno w Polsce, jak i innych krajach europejskich wyzwaniem pozostaje starzenie się społeczeństwa, które stwarza liczne problemy zarówno na rynku pracy, jak i dla systemu ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia. W Polsce od 2010 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym stale się obniża. W 2024 r. osiągnął on poziom 58,2%. Wielkość populacji tych osób wyniosła niespełna 22 mln, tj. o 151 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o prawie 3 mln osób.

16. W 2024 r. obserwowano poprawę sytuacji materialnej ludności w Polsce. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw¹⁶ było o 11% wyższe niż w 2023 r., a jego siła nabywcza zwiększyła się o 7%. Ponadto przeciętna miesięczna nominalna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych zwiększyły się odpowiednio o 14,4% oraz o 13,9%. Wzrosła także siła nabywcza tych świadczeń: z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych o 10,4%, a rolników indywidualnych o 9,9%. Warto dodać, że Ministerstwo Finansów prognozowało te wielkości z dużą trafnością.

¹⁴ Narodowy Bank Polski, *Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2024 r.*, Warszawa 2025.

¹⁵ Szacunek Ministerstwa Finansów.

¹⁶ W jednostkach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

17. Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 3,6% i był o 0,1 punktu procentowego niższy od prognozy przyjętej przy opracowaniu nowelizacji ustawy budżetowej. Był też znacznie niższy od wskaźnika notowanego w 2023 r. (11,4%). Obniżaniu inflacji sprzyjało częściowe zamrożenie cen energii elektrycznej, spadek lub stabilizacja cen surowców energetycznych i komponentów przemysłowych oraz ograniczenia po stronie popytu skutkujące tym, że przedsiębiorcom było coraz trudniej utrzymać wysokie marże poprzez przerzucanie wzrostu cen na konsumentów, co miało odzwierciedlenie w spadku zysku przedsiębiorstw. Nadal jednak wskaźnik inflacji należał w Polsce do jednych z najwyższych w Unii Europejskiej.
18. Stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego utrzymywała się w 2024 r. na poziomie 5,75%. Taką samą wielkość przyjęło Ministerstwo Finansów w prognozie wykorzystanej do opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej. Rada Polityki Pieniężnej utrzymała w 2024 r. stopy procentowe Narodowego Banku Polskiego na niezmiennym poziomie, stosując podejście *wait-and-see*. Władze monetarne wskazywały na niepewność co do przebiegu procesów inflacyjnych, związaną między innymi z kształtowaniem się cen energii, a także tempem ożywienia gospodarczego w Polsce i sytuacją na rynku pracy.
19. W 2024 r. zarówno średnioroczny kurs euro do złotego (4,31 zł) jak i średnioroczny kurs dolara amerykańskiego do złotego (3,98 zł) nie odbiegały istotnie od kursów przyjętych do opracowania nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku obydwu tych walut złoty umocnił się w porównaniu z 2023 r., na co wpływ miały przed wszystkim wysokie stopy procentowe w Polsce, podczas gdy System Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych i Europejski Bank Centralny, a także inne banki centralne obniżały stopy procentowe w swoich krajach.

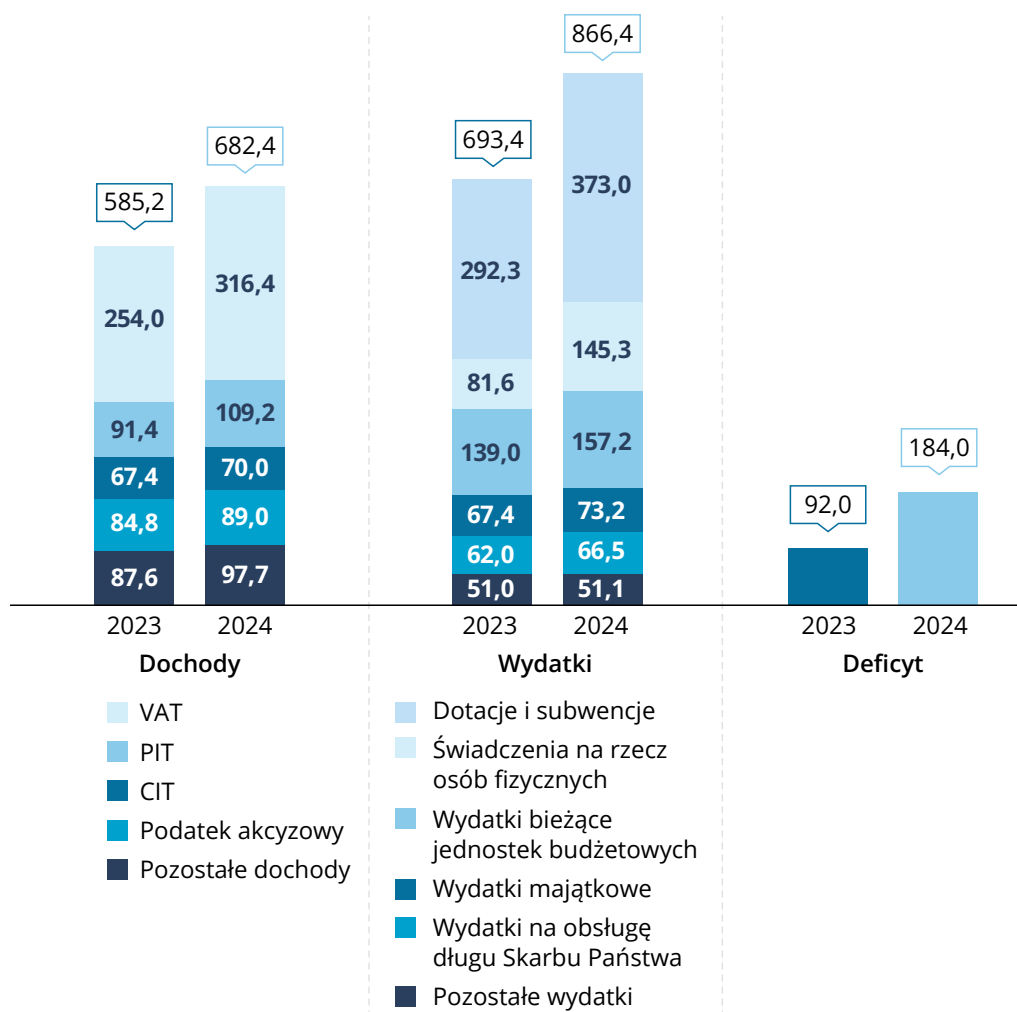
Opracowanie ustawy budżetowej i jej nowelizacji

20. W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. ustalono dochody budżetu państwa w wysokości 682,4 mld zł, wydatki w wysokości 866,4 mld zł i deficyt w wysokości 184 mld zł. Dochody miały być wyższe o 13,5%, a wydatki wyższe o 24,9% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2023 r. Deficyt miał wzrosnąć dwukrotnie.
21. Ministerstwo Finansów prognozowało, że dochody podatkowe będą w 2024 r. o 17,1% wyższe niż w roku poprzednim, mimo że tempo nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto miało wynieść poniżej 10%. Wzrost dochodów podatkowych miał wynikać przede wszystkim z bardzo wysokiej dynamiki dochodów z VAT i PIT. Przyjęto, że dochody z VAT zwiększą się o 24,6%, między innymi w związku z dalszym uszczelnianiem systemu podatkowego i powrotem do stosowania wyższych stawek podatku od sprzedaży żywności i określonych produktów leczniczych. Prognozowany na 19,5% wzrost dochodów z PIT uzasadniano dużym zwiększeniem funduszu wynagrodzeń oraz funduszu rent i emerytur, a także niską bazą w 2023 r., gdy dokonywano wysokich zwrotów PIT w rozliczeniu rocznym za 2022 r.
22. Planując dochody podatkowe na 2024 r., po raz pierwszy zastosowano zmianę klasyfikacji budżetowej polegającą na wprowadzeniu wspólnego paragrafu dla najważniejszych podatków. Wykonanie tych dochodów było natomiast w dalszym ciągu

klasyfikowane w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zaplanowanie w jednym paragrafie ponad 86% dochodów budżetu państwa, pochodzących z różnych tytułów należy uznać za niezasadne. Plan dochodów z określonego tytułu i wykonanie tego planu powinny być ujmowane w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych. Nowe podejście do klasyfikowania dochodów podatkowych nie służy zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, dlatego zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazany jest powrót do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w różnych paragrafach, dochodów z poszczególnych podatków. Warto też dodać, że – podobnie jak rok wcześniej – w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie, gdyż brakowało w nim istotnych informacji objaśniających przyczyny zmian wielkości największych dochodów.

23. Dochody niepodatkowe miały wzrosnąć w 2024 r. względem roku poprzedniego o 13,2%. Wzrost dochodów niepodatkowych miał wynikać przede wszystkim z zaplanowania na 2024 r. wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6 mld zł. W 2023 r. wpłata z tego tytułu nie wpłynęła do budżetu państwa ani nie była w nim zaplanowana. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 przygotowanego w grudniu 2023 r. nie przestrzegało zasady ostrożnego planowania dochodów w zakresie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, co skutkowało zawyżeniem prognozy dochodów niepodatkowych o wskazaną wyżej kwotę. Prognozę zysku Narodowego Banku Polskiego oparto na informacjach z sierpnia 2023 r., gdy jeszcze nie było wiadomo, czy Narodowy Bank Polski wypracuje jakikolwiek zysk. Mimo że w uzasadnieniu ustawy budżetowej wprost wskazano, że „wykonanie planowanego wyniku finansowego NBP obciążone jest dużą niepewnością”, to przed przekazaniem do Sejmu projektu ustawy budżetowej nie skontaktowano się z Narodowym Bankiem Polskim celem ewentualnej aktualizacji prognozy. Co więcej, informacja o prawdopodobnej stracie Narodowego Banku Polskiego w 2023 r. pojawiła się w mediach ogólnopolskich już 11 grudnia 2023 r., tj. osiem dni przed ponownym przekazaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu, powinna być więc znana Ministerstwu Finansów jeszcze przed wznowieniem prac nad zmianą projektu tej ustawy.

Infografika 6. Planowane dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa na lata 2023-2024 w mld zł¹



¹ Dochody na podstawie prognozy zawartej w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. oraz ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. Wydatki i deficyt na podstawie ustawy budżetowej na rok 2023 po nowelizacji i ustawy budżetowej na rok 2024 przed nowelizacją.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2024, ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 oraz ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.

24. Największą część wydatków ogółem budżetu państwa, tj. 43,1%, miały stanowić wydatki z grupy *Dotacje i subwencje*. Wydatki te w stosunku do roku 2023 r. miały wzrosnąć o 27,6%, co było spowodowane przede wszystkim wzrostem części oświatowej subwencji ogólnej związanym z podwyżkami dla nauczycieli, wzrostem dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także zaplanowaniem wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia.

Zaplanowanie w budżecie państwa dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia ogranicza przejrzystość systemu finansowania ochrony zdrowia. Za wyod-

rębnieniem wydatków na ochronę zdrowia z finansowania budżetowego przemawiał między innymi argument budowy niezależnego od budżetu państwa systemu finansowania świadczeń zdrowotnych, który miał być zbilansowany w celu zwiększenia dyscypliny wydatkowania środków na ten cel. Przekazywanie Narodowemu Fundusowi Zdrowia dotacji podmiotowej z budżetu państwa stawia pod znakiem zapytania celowość wyłączenia działalności tego funduszu z finansowania budżetowego. Podobne wątpliwości dotyczą celowości utrzymywania poza budżetem państwa powszechnego systemu emerytalno-rentowego oraz systemu emerytalno-rentowego rolników w warunkach trwałej nierównowagi finansowej tych systemów i konieczności ich dotowania z budżetu państwa.

25. Wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* miały wynieść 145,3 mld zł. Miały one wzrosnąć o 78% w porównaniu z 2023 r., co wynikało przede wszystkim z zaplanowania wypłaty tzw. trzynastej i czternastej emerytury bezpośrednio w budżecie państwa oraz ze zwiększenia wysokości świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł. Ponad 90% wydatków w tej grupie zaplanowano na trzy zadania: wypłatę świadczenia wychowawczego, finansowanie świadczeń zleconych do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, przede wszystkim tzw. trzynastej i czternastej emerytury, oraz wypłatę świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego w częściach *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość* i *Sprawy wewnętrzne*, czyli głównie tzw. emerytur mundurowych.
26. W grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano 157,2 mld zł, co stanowiło 18,1% wydatków ogółem budżetu państwa. W porównaniu z 2023 r. wydatki w tej grupie miały wzrosnąć o 13,1%. Głównym powodem tego wzrostu były podwyżki wynagrodzeń.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zaplanowano w łącznej kwocie 90,1 mld zł, stanowiącej 10,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że ponad 55% tej kwoty stanowiły wydatki płacowe w trzech częściach: *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne* (głównie Policja) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (głównie administracja skarbową), a kolejne prawie 32% stanowiły wydatki płacowe wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, urzędów wojewódzkich oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na wydatki płacowe pozostałych kilkunastu urzędów centralnych i jednostek podległych zaplanowano niespełna 11,8 mld zł, tj. 1,4% wydatków ogółem budżetu państwa.

Minister Finansów, ustalając wstępne limity wydatków dla poszczególnych dysponentów części budżetowych, uwzględnił założenia dotyczące wzrostu wydatków płacowych, natomiast – mimo prognozowanej wysokiej inflacji – nie uwzględnił wzrostu wydatków rzeczowych.

Porównanie projektów ustawy budżetowej na 2024 r. z sierpnia i września 2023 r. wskazuje na znaczące zwiększenia limitów wydatków w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, w poszczególnych paragrafach i w większości części budżetowych, dopiero na końcowym etapie prac nad budżetem państwa. Świadczy to o niedoskonałości i wciąż niskiej przydatności planowania wieloletniego, w ramach którego obarcza się poszczególnych dysponentów budżetu państwa dodatkowymi obowiązkami planistycznymi, lecz nie ma to dużego przełożenia na poprawę planowania wydatków

- na wcześniejszych etapach prac nad ustawą budżetową w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia planowania trzyletniego.
27. Wydatki majątkowe budżetu państwa zaplanowano w wysokości 75,2 mld zł. Wydatki te miały być wyższe o 8,1% od wydatków majątkowych zaplanowanych na 2023 r. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków miało być niższe od tempa wzrostu produktu krajowego brutto. Jednocześnie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu państwa miał zmniejszyć się z 10% w 2023 r. do 8,7% w 2024 r. Jednakże analiza zmian zachodzących w budżecie państwa może być myląca, bowiem w dalszym ciągu znaczące inwestycje miały być finansowane z pominięciem tego budżetu, w tym z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.
 28. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość. Należy jednak zauważyć, że do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2023, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba jednoznacznego uregulowania kwestii zaliczania tego rodzaju wydatków do wydatków obronnych, bowiem przepis art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce nakazujący wyłączenie tych wydatków odwołuje się do nieobowiązującej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Przepis ten powinien zostać zmieniony poprzez wprowadzenie odwołania do obowiązującej ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny albo usunięty z porządku prawnego. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na potrzebę rozwiązania tego problemu już w wystąpieniu pokontrolnym po przeprowadzonej w 2022 r. kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*.
 29. Należy podkreślić, że w odniesieniu do wielkości produktu krajowego brutto prognozowanej na rok 2024, planowane na ten rok nakłady na ochronę zdrowia stanowiły 5,09%. Pomimo podnoszenia ustawowego wskaźnika minimalnych nakładów na tę dziedzinę¹⁷ (z 5,30% produktu krajowego brutto w 2021 r., poprzez 5,75% produktu krajowego brutto w 2022 r. i 6,00% produktu krajowego brutto w 2023 r., do 6,20% produktu krajowego brutto w 2024 r.) w analizowanym okresie stosunek planowanych nakładów na ochronę zdrowia do produktu krajowego brutto prognozowanego na ten sam rok, na który planuje się nakłady, pozostawał na prawie niezmiennym poziomie (5,12% w 2021 r. oraz 5,09% w latach 2022-2024). Oznacza to, że w stosunku do wielkości gospodarki publicznej wydatki na ochronę zdrowia w tych latach wcale nie wzrosły.
 30. Na posiedzeniu 7 listopada 2023 r. Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Finansów autopoprawkę do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w której rezerwa ogólna została zmniejszona z 985 mln zł do 200 mln zł.

¹⁷ Wskaźnik ten ustala się na podstawie planowanych nakładów na ochronę zdrowia w danym roku oraz wielkości produktu krajowego brutto sprzed dwóch lat.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli takie zmniejszenie nie znajdowało uzasadnienia, biorąc pod uwagę rolę, jaką rezerwa ogólna powinna odgrywać w finansach publicznych. Rezerwa ta stanowi bowiem zabezpieczenie na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, wymagających szybkiej interwencji finansowej. Przykładem takiej sytuacji może być powódź, która wystąpiła we wrześniu 2024 r. w dorzeczu Odry w południowo-zachodniej części kraju.

31. Rezerwy celowe stanowiły 7,5% wydatków ogółem budżetu państwa. W rezerwach tych zaplanowano między innymi środki na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 mld zł oraz do Funduszu Pomocy w wysokości 0,5 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoją opinię wyrażoną w latach poprzednich, że co do zasady wydatki, w tym wpłaty do funduszy, powinny być planowane we właściwych częściach budżetowych, a nie w rezerwach celowych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zmniejszenie puli środków ujętych w rezerwach celowych o ogólnym charakterze, przy czym w dalszym ciągu postuluje o zwiększenie precyzji planowania poprzez tworzenie rezerw na konkretne cele, a nie na różne zadania, które w niektórych przypadkach nawet nie są jasno określone. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli większą przejrzystość budżetu państwa zapewniłoby prezentowanie w oddzielnych rezerwach wydatków zaplanowanych na niepowiązane ze sobą zadania, szczególnie w sytuacji przeznaczania na nie znacznych kwot liczonych w setkach milionów złotych.

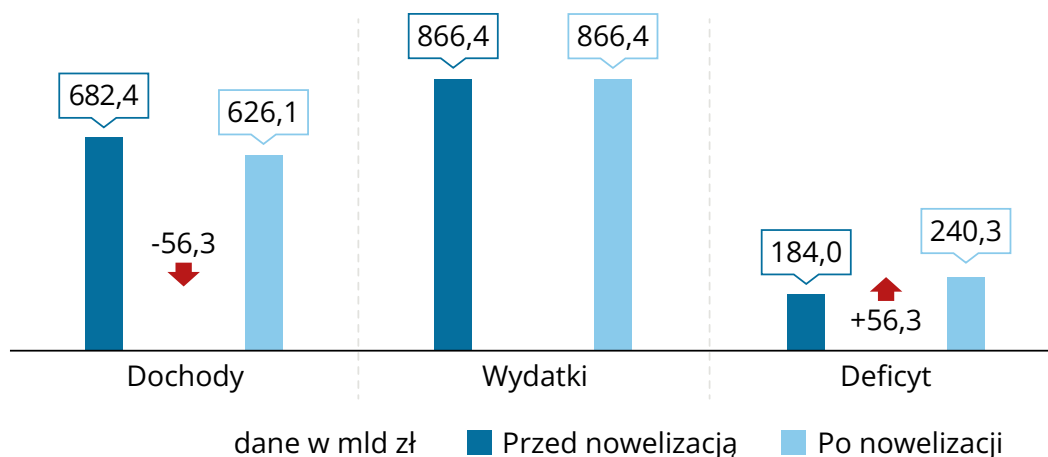
32. Podobnie jak w poprzednich latach, w ustawie budżetowej na rok 2024 nie przedstawiono pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej. Dotyczy to wynagrodzeń planowanych w jednostkach wskazanych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje również uzasadnienia dla ograniczania prezentacji danych o wynagrodzeniach jedynie do niektórych rodzajów wynagrodzeń. Zwraca uwagę, że do wynagrodzeń funkcjonariuszy nie zalicza się wydatków na nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, przez co wynagrodzenia te nie są porównywalne z wynagrodzeniami pracowników. W sposób oczywisty zaburza to przejrzystość, a w szczególności porównywalność danych dotyczących wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych.

33. Przy opracowaniu projektów ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia, września i grudnia 2023 r. wykorzystano tę samą prognozę makroekonomiczną przygotowaną w lipcu 2023 r., pomimo że w tym czasie zmieniła się zarówno sytuacja gospodarcza kraju, jak i perspektywy jej dalszego rozwoju. Z tego powodu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne było skorygowanie prognozy makroekonomicznej – zarówno na 2023 r., jak i na 2024 r. – i wprowadzenie odpowiednich zmian w projekcie budżetu państwa, a w szczególności w prognozie dochodów tego budżetu.
34. Formalnie wydatki zaplanowane w budżecie państwa i w innych planach finansowych objętych stabilizującą regułą wydatkową nie przekraczały limitu ustalonego zgodnie z tą regułą, mimo że został on zawyżony przez Ministerstwo Finansów o blisko 7,3 mld zł. Nieprzekroczenie tego limitu było możliwe dzięki stosowaniu na dużą skalę znanych z lat wcześniejszych rozwiązań omijających regułę wydatkową.

35. Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 były niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. W dalszym ciągu około 157 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto tak samo jak w latach poprzednich wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie skarbowych papierów wartościowych zamiast środków z budżetu państwa.
36. Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na brak w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej niektórych istotnych informacji niezbędnych do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Dotyczyło to w szczególności omówienia wpływu na ten budżet czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej.
37. Głównymi celami nowelizacji ustawy budżetowej było zapewnienie samorządom dodatkowego wsparcia finansowego, głównie w drodze zwiększenia ich udziału w planowanych dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także zapewnienie finansowania wydatków budżetu państwa w warunkach znacznego obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa. W ustawie z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 8,3%, do wysokości 626,1 mld zł, utrzymując limit wydatków na niezmienionym poziomie. Oznaczało to wzrost deficytu budżetowego o blisko jedną trzecią, do 240,3 mld zł, tj. do poziomu 6,6% prognozowanej wartości produktu krajowego brutto.

Infografika 7. Planowane dochody, wydatki i deficyt budżetu państwa przed i po nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. oraz ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024.

38. W budżecie środków europejskich dochody zaplanowano w kwocie 88,2 mld zł, a wydatki w kwocie 120,7 mld zł. Deficyt tego budżetu miał wynieść 32,5 mld zł. Udział rezerw celowych w planowanych wydatkach budżetu środków europejskich wyniósł

63,9%. Na wysoki poziom tych rezerw wpływ miało zaplanowanie w nich całości środków (37,2 mld zł) przeznaczonych na Krajowy Plan Odbudowy, a także znacznej części środków na finansowanie programów operacyjnych (39,8 mld zł).

Realizacja ustawy budżetowej

39. W 2024 r. ustawa budżetowa, kolejny już rok z rzędu, nie pełniła funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Finansowanie części zadań publicznych realizowanych przez administrację rządową odbywało się poza budżetem państwa, a skala takiego finansowania była podobna do skali stwierdzonej rok wcześniej. Odbywało się ono z wykorzystaniem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Odmienne niż w sześciu poprzednich latach, w 2024 r. nie utworzono jednak żadnego nowego funduszu w Banku Gospodarstwa Krajowego, a jeden uległ likwidacji¹⁸. Wpłaty i dotacje z budżetu państwa do tych funduszy w 2024 r. wyniosły 33 mld zł i stanowiły 22,3% ich wpływów¹⁹. Zasilenia takie były zarazem o 10,6 mld zł wyższe niż rok wcześniej, a ich udział we wpływach funduszy zwiększył się o 5,1 punktu procentowego.

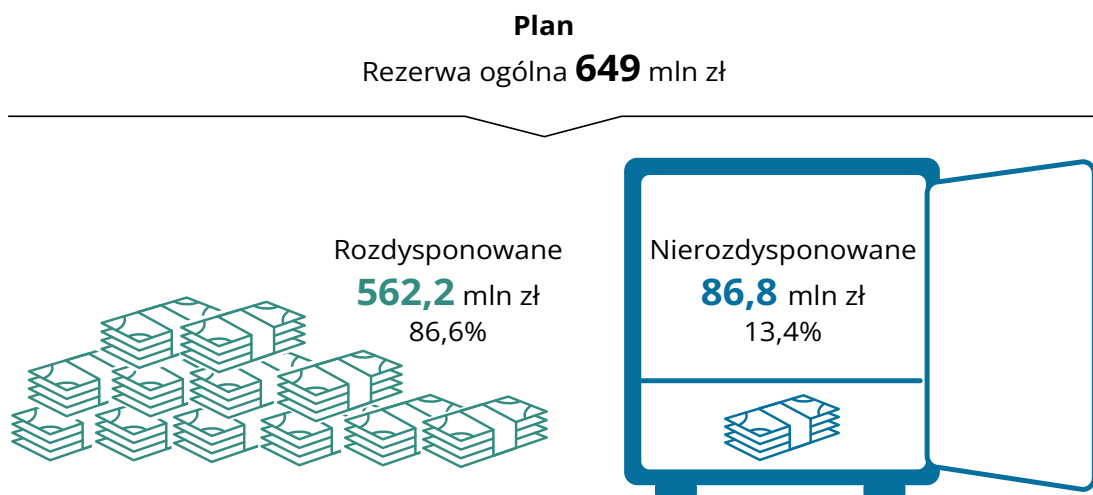
Finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2024 r. nie odzwierciedlał w pełni stanu nierównowagi finansowej państwa.

40. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia fakt, że Minister Finansów podejmował działania na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. W Ministerstwie Finansów opracowano między innymi przepisy wprowadzające jednolite zasady sprawozdawczości w zakresie realizacji planów finansowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz obowiązek zamieszczania tych planów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, a informacji o ich realizacji – w rocznym sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, przy czym dotychczas jedynie pierwsze z wymienionych rozwiązań weszło do porządku prawnego. Należy jednak zauważyć, że działania te nie doprowadziły do ograniczenia finansowania pozabudżetowego i w związku z tym nie można ich uznać za wystarczające i skuteczne.
41. Z rezerwy ogólnej zaplanowanej w wysokości 649 mln zł rozdysponowano 562,2 mln zł, tj. 86,6%. Dokonano tego na podstawie uchwał Rady Ministrów (500 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (62,2 mln zł).

¹⁸ Z dniem 20 grudnia 2024 r. likwidacji uległ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, co nastąpiło zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm.), to jest ze względu na wyczerpanie środków na rachunku Funduszu.

¹⁹ Najwięcej środków wpłynęło do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to jest odpowiednio 15 631,2 mln zł (45,1% wpływów tego funduszu) i 12 000 mln zł (17,6% wpływów). W 2023 r. zasilenia z budżetu państwa do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły 10 600 mln zł (33,5% wpływów), a do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 5026,2 mln zł (10,2% wpływów).

Infografika 8. Rezerwa ogólna 2024 r.



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

Środki rezerwy ogólnej przyznano dysponentom 21 części budżetowych. Większość tych środków przekazano Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Ministrowi Infrastruktury, którzy dysponowali odpowiednio częścią *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (250 mln zł) i częścią *Transport* (220 mln zł). Rada Ministrów przyznała Ministrowi Infrastruktury środki z rezerwy ogólnej na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego. W konsekwencji, po zwiększeniu decyzją budżetową wydatków w części *Transport*, Minister Infrastruktury udzielił dotacji Krajowemu Funduszowi Drogowemu. Rozdysponowanie rezerwy ogólnej przez Radę Ministrów i udzielenie dotacji przez Ministra Infrastruktury dotyczyło zadania, na które nie można było przyznać dotacji z budżetu państwa zgodnie z przepisami ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym.

42. Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2024 r. środki rezerwy ogólnej budżetu państwa, co do zasady, rozdysponowano zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Niemniej jednak zwraca uwagę, że finansowanie niektórych zadań, na które przeznaczono środki rezerwy ogólnej, powinno zostać zaplanowane w częściach budżetowych właściwych dysponentów lub w rezerwie celowej. Przeznaczanie środków rezerwy ogólnej na zadania, których finansowanie powinno być zaplanowane w odpowiedniej części budżetowej, pozbawia Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki wydatkowania środków publicznych.

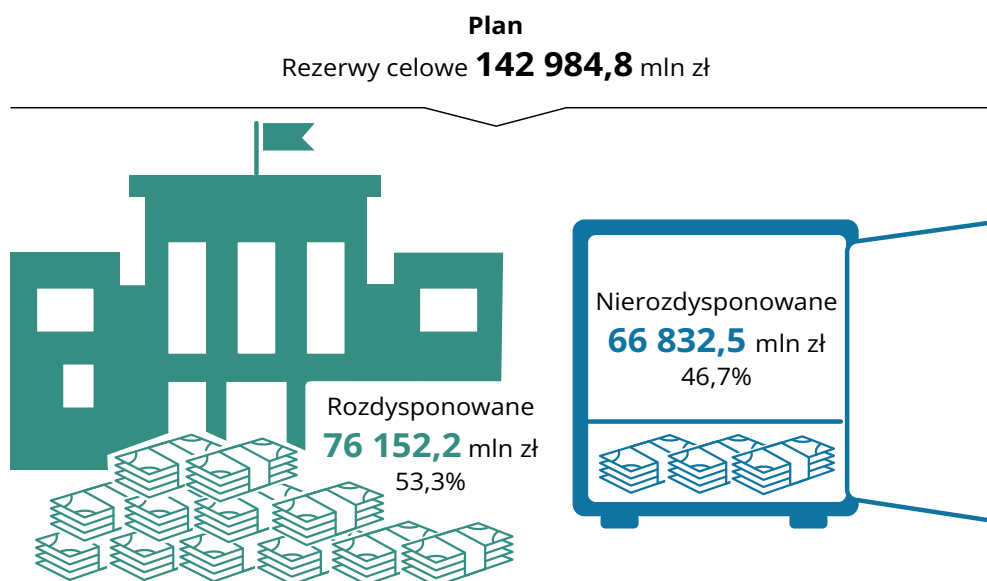
Ponadto, chociaż podjęto w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów działania ukierunkowane na poprawę przejrzystości procesu dysponowania rezerwą ogólną, proces ten w dalszym ciągu nie był w pełni transparentny.

43. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli rezerwa ogólna jest szczególnym instrumentem, umożliwiającym reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć przy opracowywaniu budżetu państwa, wymagających niezwłocznego wsparcia finansowego. Na taki charakter rezerwy ogólnej wskazywał również Minister Finansów i Prezes Rady Ministrów. Mimo tego z usta-

leń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że Prezes Rady Ministrów w 10 sprawach z 13 objętych szczegółowym badaniem rozdysponował 20 mln zł z rezerwy ogólnej niezgodnie z jej interwencyjnym charakterem.

44. W 2024 r. rezerwy celowe stanowiły 14,5% planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W trakcie roku budżetowego utworzono cztery nowe rezerwy celowe przeznaczone na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków w wysokości 4 mld zł.

Infografika 9. Rezerwy celowe budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r.



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

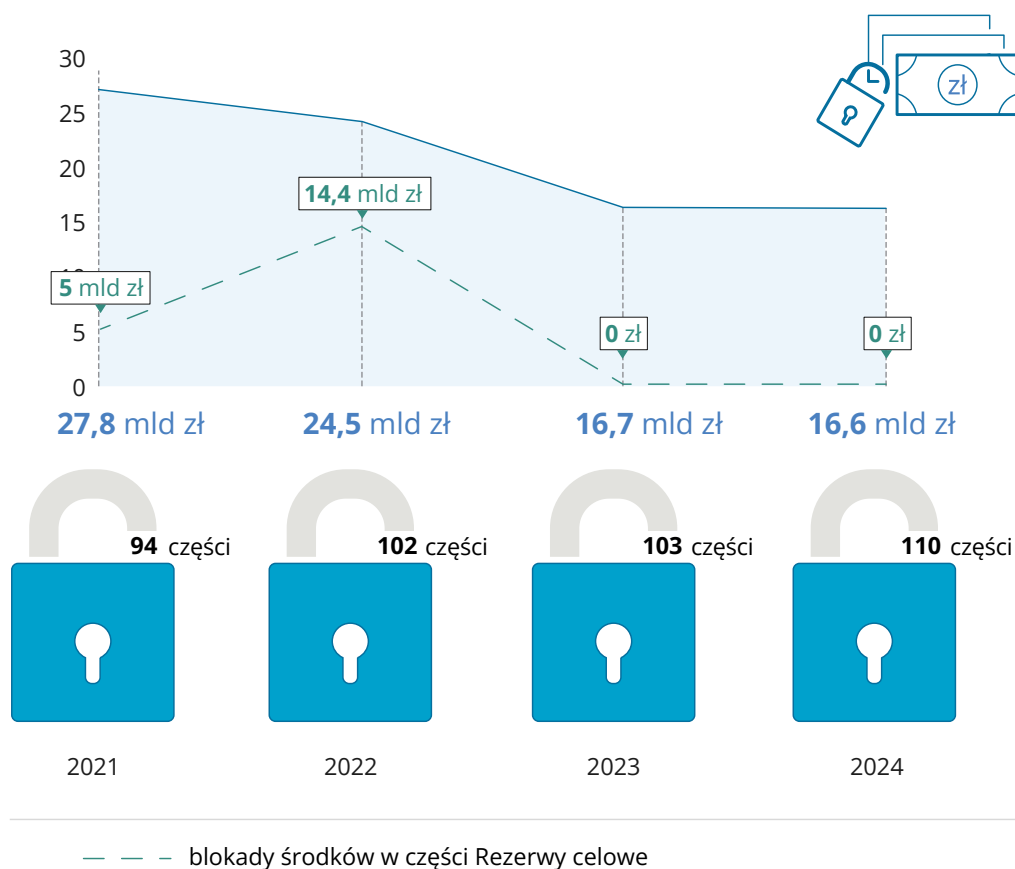
45. Rezerwy celowe budżetu państwa zostały rozdysponowane w wysokości 52,1 mld zł, tj. 79% kwoty planu po zmianach, a rezerwy budżetu środków europejskich w wysokości 24,1 mld zł stanowiącej zaledwie 31,3% planu. Z czterech rezerw budżetu państwa przeznaczonych na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków rozdysponowano 56,5% środków. Z kwoty 37,2 mld zł zaplanowanej w budżecie środków europejskich na realizację Krajowego Planu Odbudowy (rezerwa celowa poz. 97) wydatkowano jedynie 9,5 mld zł, tj. 25,7%. Jednocześnie na finansowanie programów z budżetu środków europejskich, z rezerwy celowej poz. 98 przeznaczono 14,5 mld zł, co stanowiło 36,5% planu.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nadal zbyt dużą część wydatków zaplanowano w rezerwach celowych, a niektóre z rezerw powinny być planowane z większą dokładnością.

46. Do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki z rezerwy celowej budżetu państwa w kwocie 12 mld zł, pomimo że nie były one niezbędne do bieżącego zarządzania płynnością funduszu, nie przyczyniły się również do realizacji jego zadań w 2024 r. ani w pierwszym kwartale 2025 r.

47. W 2024 r. dysponenti części budżetowych podjęli decyzje o blokadach planowanych wydatków w wysokości blisko 16,6 mld zł. Prawie 86% tej kwoty zablokowano dopiero w czwartym kwartale 2024 r., w tym 57% w grudniu. W przypadku części niewykorzystanych środków dysponenti w ogóle nie podjęli decyzji o blokadzie. Brak takich decyzji w przypadku stwierdzenia przez dysponentów nadmiaru posiadanych środków, podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem lub dokonywanie blokad wydatków dopiero w ostatnich dniach grudnia danego roku budżetowego negatywnie wpływa na efektywne wykorzystanie środków budżetowych danego roku.

Infografika 10. Blokady planowanych wydatków w latach 2021-2024



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

48. Z dniem 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy art. 175a-175h ustawy o finansach publicznych wprowadzające instytucję przeglądu wydatków, który po raz pierwszy miał zostać przeprowadzony w 2024 r. W Ministerstwie Finansów sporządzono plan przeglądu wydatków na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r., w którym ujęto cztery tematyki. W 2024 r. prowadzono prace nad trzema przeglądami wydatków, ale tylko w przypadku jednego, dotyczącego *Priorytetowego Programu Czyste Powietrze* przygotowano projekt raportu, który przekazano do uzgodnień w grudniu 2024 r., przy czym raport ten do zakończenia kontroli nie został zatwierdzony. Minister Finansów nie wydał i nie zamieścił w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finan-

sów wytycznych w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków, o których mowa w art. 175g ustawy o finansach publicznych.

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

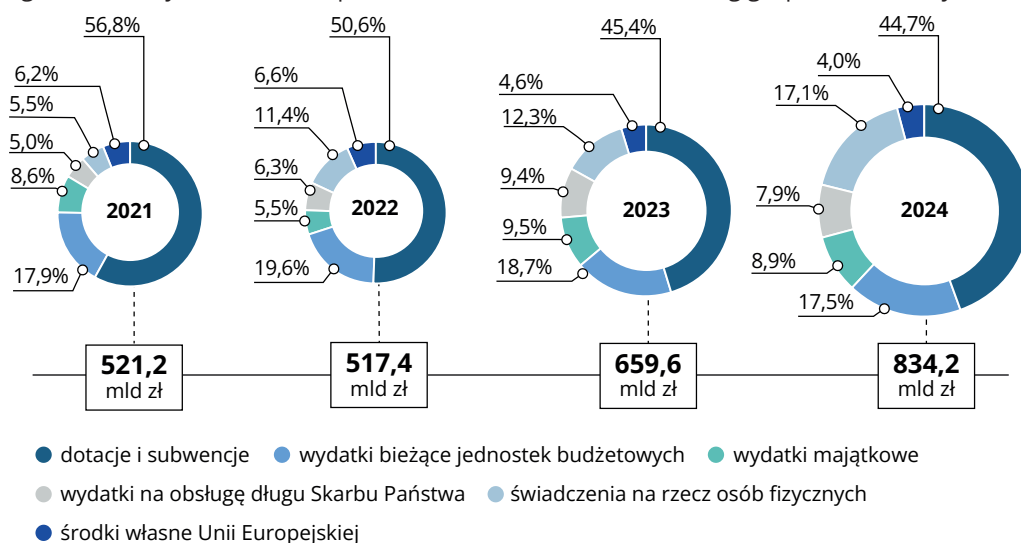
49. Plan dochodów budżetu państwa określony w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2024 został wykonany w 99,5%. Dochody tego budżetu wyniosły 623,2 mld zł. Wcześniej, w trakcie roku budżetowego plan dochodów został zmniejszony o 8,3% w wyniku analizy danych o jego wykonaniu w pierwszych miesiącach 2024 r. oraz na skutek przyjęcia ostrożnej prognozy na dalszą część roku.
50. Dochody podatkowe wyniosły 555,9 mld zł i były o 0,7% niższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2024. Znacznie większa różnica pomiędzy planem a wykonaniem dotyczyła pierwotnej ustawy budżetowej. Uzyskane dochody podatkowe były o 7,9% niższe od zaplanowanych w tej ustawie, gdyż prognoza przyjęta do jej opracowania okazała się zbyt optymistyczna. W oparciu o przyjęte założenia oczekiwano, że dochody podatkowe w relacji do 2023 r. wzrosną o 17,1%.
51. W rzeczywistości dochody podatkowe były o 9,7% wyższe od uzyskanych w 2023 r. Najbardziej – o 17,8% wzrosły dochody z podatku od towarów i usług. Tempo wzrostu największego źródła dochodów budżetu państwa było w znacznym stopniu efektem przywrócenia 5% stawki VAT na podstawowe artykuły spożywcze. Odwrotna sytuacja wystąpiła w przypadku dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych, które były o 11,3% niższe w stosunku do uzyskanych w 2023 r. Wpłynęły na to słabsze niż w roku poprzednim wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych, jak również mniej korzystny dla budżetu państwa wynik rozliczenia rocznego podatku za 2023 r. oraz o 20,9% większa niż w roku 2023 kwota udziałów we wpływach z CIT przekazana jednostkom samorządu terytorialnego.
52. Dochody niepodatkowe wyniosły 64,9 mld zł i były o 3,8% wyższe od planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. W stosunku do 2023 r. wzrosły o 1,9%. Istotne ich źródło stanowiły wpływy ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (14,1 mld zł), chociaż uzyskane z tego tytułu dochody były o 4,2 mld zł mniejsze niż w roku poprzednim.
53. Należności budżetu państwa pozostałe do zapłaty wyniosły na koniec 2024 r. 152,7 mld zł. Wielkość ta była o 1,4% mniejsza w stosunku do stanu należności na koniec 2023 r. W kwocie tych należności, 92,8% stanowiły zaległości netto. W większości (102,9 mld zł) były to zaległości podatkowe.
54. Podobnie jak w latach poprzednich, niska była ściągальność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Relacja wpływów na poczet zaległości z lat ubiegłych do sumy tych zaległości wyniosła 4,6%. Główną przyczyną niskiej ściągальności zaległości podatkowych z lat ubiegłych oraz przedawniania się zobowiązań podatkowych była nieskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Podmioty, którym wymierzono zobowiązania, nie miały majątku, z którego możliwa byłaby egzekucja.
55. Stan bieżących zaległości podatkowych obniżył się w 2024 r. o 13,3%. Poprawiła się szybkość podejmowanych działań windykacyjnych oraz wzrosły efekty pracy orga-

- nów egzekucyjnych. Zaległości podatkowe wyegzekwowane w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wyniosły 7,3 mld zł i były o 10,4% większe niż w roku poprzednim.
56. Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 53,7 mld zł i były o 29,3% niższe w porównaniu do zrealizowanych w 2023 r. Dochody te stanowiły 61% planu określonego w ustawie budżetowej. Na wielkość tego wskaźnika miał wpływ niski poziom dochodów na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Dochody z tego źródła wyniosły jedynie 9,5 mld zł, przy zaplanowanych 37,2 mld zł. Wskaźnik realizacji dochodów budżetu środków europejskich z innych źródeł wyniósł 86,8%.
- W latach 2014-2024 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. Spośród krajów członkowskich, które wstąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r., Polska była największym beneficjentem środków w ramach polityki spójności i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz głównym odbiorcą środków z tytułu dopłat bezpośrednich przekazywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

57. Wydatki budżetu państwa w 2024 r. wyniosły 834,2 mld zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 174,7 mld zł, tj. o 26,5%. Wzrost odnotowano we wszystkich grupach wydatków. Największy wzrost dotyczył wydatków w grupie *Dotacje i subwencje*, które były wyższe o 73 mld zł w porównaniu z analogicznymi wydatkami w 2023 r., oraz wydatków w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*, które wzrosły o 61,4 mld zł. *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *Wydatki majątkowe* wzrosły odpowiednio o 22 mld zł oraz 11,2 mld zł. W najmniejszym stopniu zwiększyły się *Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* (o 4,1 mld zł) oraz wydatki w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* (o 2,9 mld zł).

Infografika 11. Wydatki budżetu państwa w latach 2021-2024 według grup ekonomicznych



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

58. Pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa niezmiennie zajmowały *Dotacje i subwencje*, które zrealizowano w kwocie 372,7 mld zł. Dwie kolejne, pod względem wielkości wydatków budżetu państwa, grupy stanowiły *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*, które poniesiono w wysokości odpowiednio 145,6 mld zł oraz 142,7 mld zł.
59. Relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa poniesionych w 2024 r. do wielkości zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2023 r. wyniosła 4,9%, tj. utrzymała się na poziomie zbliżonym do roku poprzedniego (5%), co oznacza, że była blisko dwukrotnie wyższa niż w latach 2021-2022, kiedy wynosiła średnio 2,6%.
60. Wydatki budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 65,3 mld zł. Plan wydatków tego budżetu został zrealizowany zaledwie w 54,1%, na co istotny wpływ miało niskie wykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniosłby 66,8%. Na niski poziom realizacji wydatków wpływ miały także opóźnienia w wydatkowaniu środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Największy udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki przeznaczone na realizację Wspólnej Polityki Rolnej w kwocie 23,5 mld zł, tj. o 18,6% większej niż w roku ubiegłym. Drugą istotną pozycję w tym budżecie stanowiły wydatki na realizację krajowych i regionalnych programów Umowy Partnerstwa 2021-2027, które wyniosły 16,2 mld zł. W porównaniu do wykonania w 2023 r. wydatki w tej grupie wzrosły o ponad 270%. Kolejną istotną pozycją w budżecie środków europejskich stanowiły wydatki na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020, które wyniosły 13,5 mld zł, tj. o 71,4% mniej niż w 2023 r. Wydatki na Krajowy Plan Odbudowy wykonano w 2024 r. w kwocie 9,5 mld zł.

Do końca 2024 r. w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 zawarto z beneficjentami 102,7 tys. umów i decyzji o dofinansowanie projektów. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 350,9 mld zł, co stanowiło 100,1% alokacji na lata 2014-2020. Suma wydatków kwalifikowalnych wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach na lata 2014-2020 wyniosła 360,8 mld zł, co stanowiło 103% alokacji.

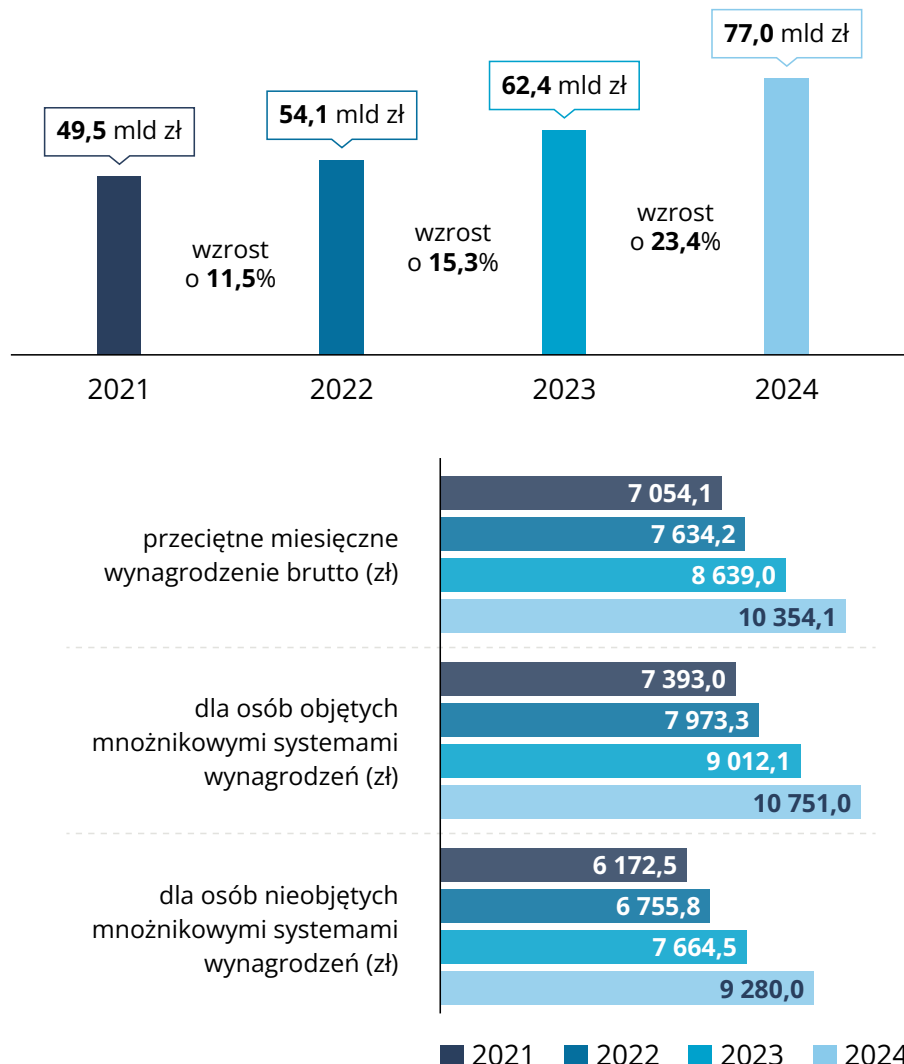
Do końca 2024 r. zawarto 11,4 tys. umów z beneficjentami i decyzji o dofinansowanie projektów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027. Stanowiło to 9,5-krotność liczby umów zawartych na koniec 2023 r. Kwota dofinansowania przyznanego ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 112,3 mld zł, co stanowiło 34,8% alokacji na lata 2021-2027. Całkowita kwota wydatków kwalifikowanych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej do końca 2024 r. w ramach krajowych i regionalnych programów odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 17 mld zł, co stanowiło 5,3% alokacji. Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na niski wskaźnik certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (5,3%) oraz wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

61. Szczegółową kontrolą objęto dotacje i subwencje w łącznej kwocie 74,1 mld zł oraz wydatki wykonane w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 72,7 mld zł. Stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 13,2 mld zł, co stanowiło 9% wydatków objętych badaniem. Ponad 90% tej kwoty stanowił wydatek na wpłatę 12 mld zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, który Najwyższa Izba Kontroli uznała za niecelowy w 2024 r. Kontrola wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego, jakim był bon energetyczny, wykazała, że nieprawidłowości wystąpiły w 29 z 32 kontrolowanych gmin. Ponadto wszyscy wojewodowie nieprawidłowo ustalali wysokość dotacji dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjeżdżających do ponadgminnych domów pomocy społecznej.

Wynagrodzenia i zatrudnienie

62. Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 77 mld zł i były o 23,4% wyższe niż w roku poprzednim. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach osiągnęło wielkość 10 354,1 zł. W porównaniu z 2023 r. wynagrodzenie to wzrosło o 19,9%, przy czym wzrost ten w poszczególnych częściach budżetowych był bardzo zróżnicowany, od 2,5% w części *Państwowa Agencja Atomistyki* do 40,7% w części *Gospodarka złożami kopalni*.
63. Od 2021 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych wzrosło o 50,3%. W 2024 r. wyniosło ono 9280 zł. W tym samym okresie przeciętne miesięczne wynagrodzenie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń wzrosło o 45,4%, osiągając w 2024 r. 10 751 zł.

Infografika 12. Wydatki na wynagrodzenia i przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2021-2024



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

64. Wyniki kontroli wskazują, że wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych były finansowane również z innych źródeł, nieujętych w budżecie państwa ani w budżecie środków europejskich. W 2024 r. poza budżetem sfinansowano wynagrodzenia w łącznej kwocie 58,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rozdział 6 *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.* pod nazwą *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Nie obejmuje również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą, które mają charakter

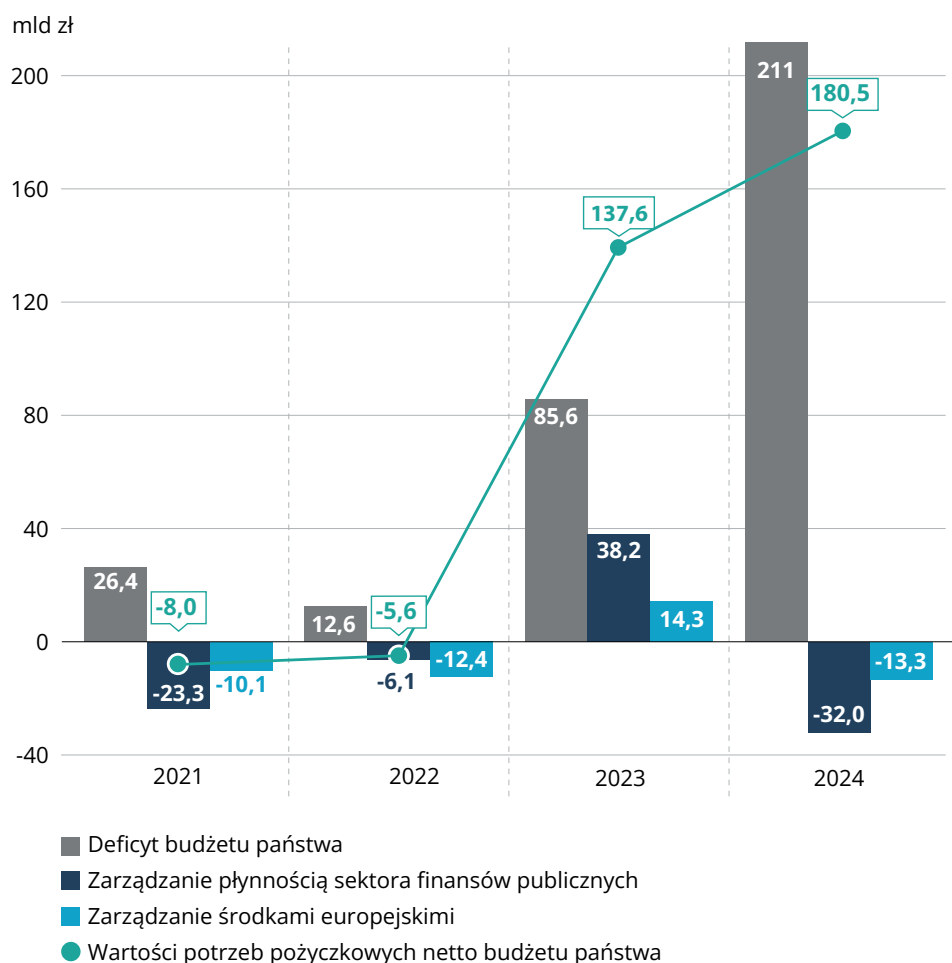
- wynagrodzeń. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.
65. W latach 2021-2024 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych. Największy wzrost zatrudnienia odnotowano w 2024 r., gdy wzrosło ono o 17 678 osób, tj. o 2,9% w porównaniu z 2023 r.
 66. W związku z wejściem w życie 1 stycznia 2024 r. ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym²⁰ w urzędach wojewódzkich znacznie wzrosło zatrudnienie i wydatki w rozdziale *Zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności*. Nowe rozwiązanie ustawowe wymaga weryfikacji wniosków oraz oceny poziomu potrzeb wsparcia osób niepełnosprawnych ubiegających się o przyznanie świadczenia. Zakres zadania ma charakter przejściowy i wymagał zatrudnienia nowych pracowników na etatach lub umowach cywilnoprawnych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę systemowego rozwiązania zidentyfikowanego problemu poprzez dostosowanie struktury organizacyjnej i kadrowej urzędów wojewódzkich oraz zabezpieczenie środków na realizację tego zadania.

Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

67. W 2024 r., drugi rok z rzędu nastąpił wysoki wzrost potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Potrzeby te wzrosły o 31,2% w porównaniu do roku poprzedniego. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe, które wyniosły 227,5 mld zł, były kształtowane przede wszystkim przez deficyt budżetu państwa. Natomiast na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto o 47 mld zł wpłynęły głównie konsolidacja środków sektora finansów publicznych i konsolidacja środków europejskich. W rezultacie saldo potrzeb pożyczkowych wyniosło 180,5 mld zł.

²⁰ Dz. U. poz. 1429, ze zm.

Infografika 13. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w latach 2021-2024



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

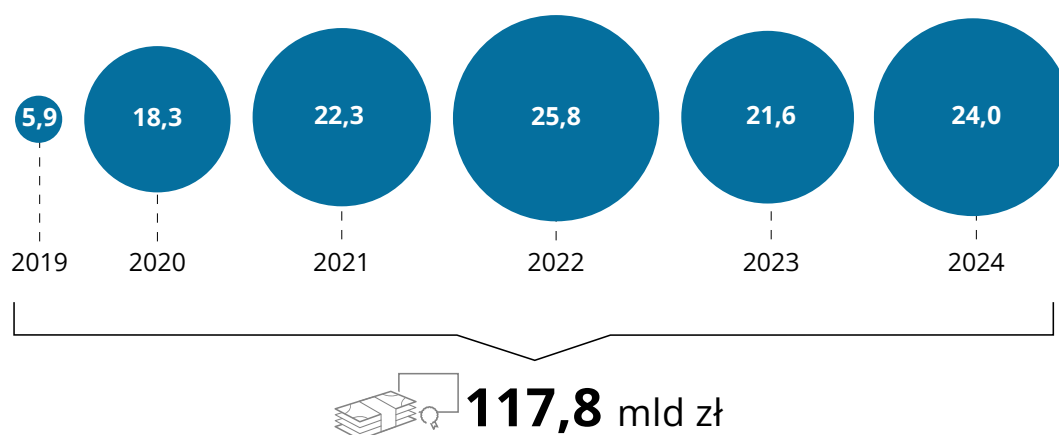
68. Kolejny rok z rzędu w potrzebach pożyczkowych uwzględniono tylko niektóre nakłady na realizację zadań państwa. Nie zostało uwzględnione dofinansowanie wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im skarbowych papierów wartościowych. Na podstawie ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 oraz innych ustaw²¹ wskazane podmioty otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej 24 mld zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zasilenie podmiotów powinno zostać przeprowadzone w formie wydatków budżetu państwa, zwłaszcza że ustalony w znowelizowanej ustawie budżetowej deficyt w wysokości 240,3 mld zł pozwalał na ujęcie tych operacji w wydatkach bez przekroczenia wyznaczonego limitu. Taki sposób finansowania byłby zgodny z zasadami zupełności oraz roczności budżetu państwa, a także pozwoliłby na zmniejszenie kosztów obsługi skarbowych papierów wartościowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przekazanie obligacji spowodowało tylko w 2024 r. wzrost kosztów obsługi długu o prawie 1,2 mld zł. Minister Finansów przekazywał

²¹ Dz. U. poz. 123, ze zm.

nieodpłatnie obligacje skarbowe nawet w ostatnich dniach roku, między innymi do Funduszu Reprywatyzacji, którego był dysponentem.

W analizowanym okresie lat 2021-2024 łączna wartość obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom²² osiągnęła wartość 93,7 mld zł, a uwzględniając skarbowe papiery wartościowe przekazane w latach 2019-2020 wartość ta wynosi 117,8 mld zł.

Infografika 14. Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie w latach 2019-2024



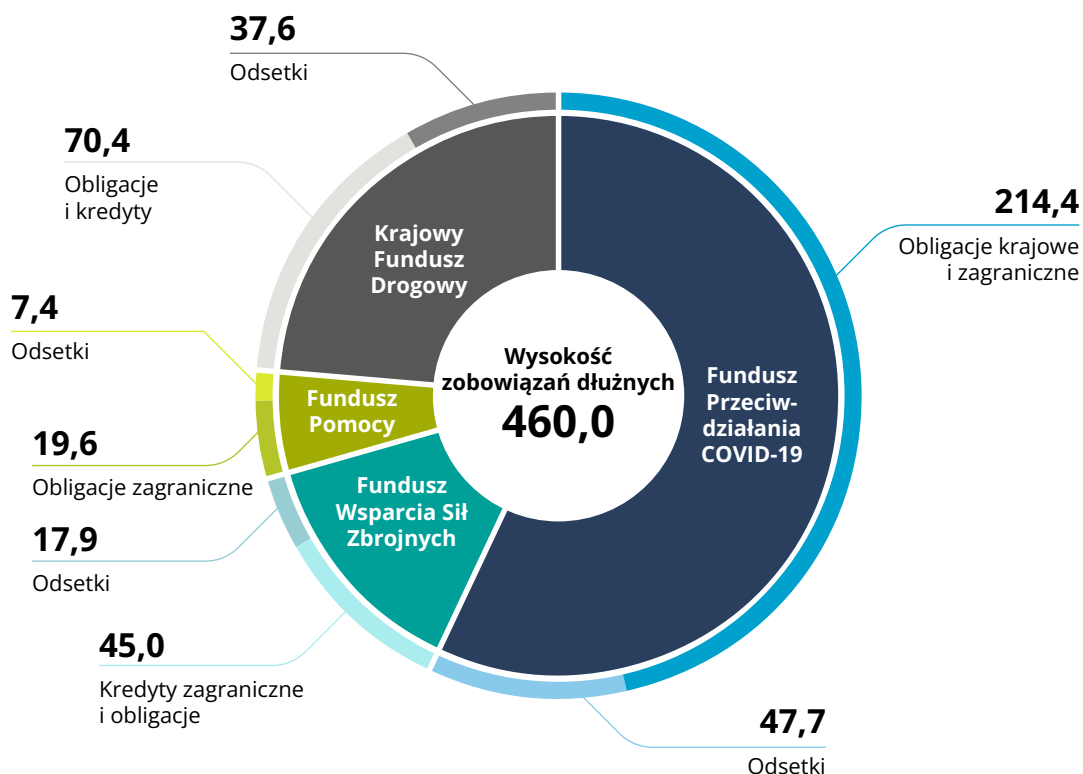
- Wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie uprawnionym podmiotom

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

W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie ujęto również zadań realizowanych przez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Częściowo zadania te zostały sfinansowane w wyniku zaciągnięcia na rzecz tych funduszy zobowiązań dłużnych gwarantowanych przez Skarb Państwa. Tylko w 2024 r. zobowiązania z tytułu emisji nowych obligacji i uruchomienia nowych kredytów wzrosły o 74 mld zł, a wydatki na obsługę tego długu wyniosły 15,1 mld zł. Natomiast suma skumulowanych zobowiązań dłużnych funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, wynikająca z zaciągniętych zobowiązań i naliczonych odsetek do końca okresu zapadalności, na dzień 31 grudnia 2024 r., wyniosła 460 mld zł.

²² Obligacje przekazane zarówno w ramach limitu ustalonego w ustawie budżetowej na dany rok, jak i obligacje dla Banku Gospodarstwa Krajowego, które nie są wliczane do tego limitu.

Infografika 15. Zobowiązania dłużne funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu wyemitowanych obligacji i zaciągniętych kredytów oraz odsetek według stanu na 31 grudnia 2024 r. (w mld zł)



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

Z wyliczeń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. zobowiązania powstałe w związku z realizacją zadań państwa przez fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz z nieodpłatnym przekazaniem skarbowych papierów wartościowych wybranym podmiotom (finansowanie pozabudżetowe) wyniosły razem 484 mld zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, że koszty odsetek od obligacji emitowanych na rzecz tych funduszy przez Bank Gospodarstwa Krajowego były wyższe w porównaniu z kosztami obsługi obligacji emitowanych przez Skarb Państwa. W samym tylko 2024 r. koszty obsługi długu z tego tytułu były wyższe o 1,4 mld zł, a w całym okresie zapadalności będą one wyższe o 16,6 mld zł w porównaniu z kosztem obsługi długu powstałego w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę sporządzania przez Ministra Finansów kompleksowej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa finansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz o kosztach obsługi zobowiązań zaciągniętych na finansowanie tych zadań. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* Minister Finansów zamieścił informację o planowanych zobowiązaniach funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Kra-

jowego i ich kosztach w kolejnych czterech latach, co było jedynie częściowo zbieżne z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli. Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swój wniosek o ujmowanie pełnych danych o wielkości skumulowanych przyszłych zobowiązań, które w zdecydowanej większości obciążą Skarb Państwa, nie tylko w wyżej wymienionej strategii, ale również w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa. Zapewni to Parlamentowi i społeczeństwu pełniejszą informację i lepszą kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych.

69. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przebiegało ono w 2024 r. bez większych zakłóceń w warunkach ich znacznego wzrostu, istotnej zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2025 r. Dobór instrumentów i rynków finansowania potrzeb dokonywany był z uwzględnieniem wymogu ograniczania kosztów obsługi długu. Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie tych potrzeb był rynek krajowy. Podkreślić przy tym należy istotny udział środków pochodzących ze sprzedaży obligacji oszczędnościowych, który w 2024 r. stanowił 22,6%. Na proces finansowania potrzeb pożyczkowych w istotnym stopniu wpływał wysoki poziom wolnych środków złotych i walutowych zgromadzonych w 2023 r., które zapewniły 32,2% pokrycia potrzeb pożyczkowych netto w 2024 r. Ponadto stosowane były rozwiązania skutkujące korzystniejszym rozłożeniem kosztów obsługi długu w czasie oraz zmierzające do zmniejszenia nominalnych kosztów związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych w dolarze amerykańskim poprzez zmianę tej waluty na euro.
70. Minister Finansów, w wyniku zarządzania skonsolidowanymi środkami jednostek sektora finansów publicznych i niektórych jednostek spoza tego sektora, miał do dyspozycji w 2024 r. niemal 32 mld zł więcej środków niż przed rokiem. Na koniec 2024 r. stan środków pochodzących z konsolidacji wynosił łącznie 125 mld zł. Środki pozyskane przez Ministra Finansów z tego źródła były tańsze w porównaniu ze środkami pozyskiwanymi w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych, co było pozytywnym aspektem konsolidacji złotej.

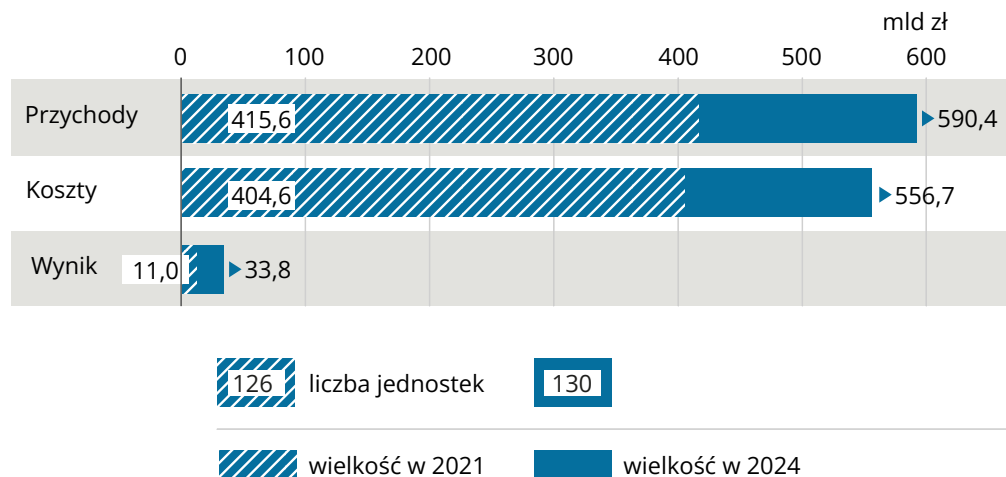
W ramach zarządzania płynnością walutową Minister Finansów dysponował środkami z emisji obligacji zagranicznych, z kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, otrzymanymi z Unii Europejskiej z tytułu Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF) oraz ze środków Unii Europejskiej przekazanych w ramach finansowania programów strukturalnych i Wspólnej Polityki Rolnej. Minister Finansów dokonał sprzedaży walut na rynku i do Narodowego Banku Polskiego na kwotę 130,2 mld zł. Na koniec 2024 r. stan środków walutowych wyniósł 42,8 mld zł.

Średni poziom wolnych środków na rachunkach złotych i walutowych wyniósł w 2024 r. 93,8 mld zł i gwarantował pokrycie potrzeb pożyczkowych brutto przez okres prawie trzech miesięcy. Koszt utrzymania płynności był w 2024 r. skompensowany dochodami z lokat wolnych środków, zakładanych w Banku Gospodarstwa Krajowego i w Narodowym Banku Polskim.

Wykonanie planów finansowych włączonych do ustawy budżetowej

71. Ważnym źródłem finansowania zadań publicznych są przychody podmiotów, których plany finansowe są załączane do ustawy budżetowej. Pod względem wielkości przychody i koszty ujmowane w tych planach są porównywalne z dochodami i wydatkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W 2024 r. przychody te odpowiadały wielkości 94,7% dochodów budżetu państwa, a koszty – 66,7% wydatków budżetu państwa.
72. W latach 2021-2024 powstało sześć nowych państwowych funduszy celowych, dwie państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, oraz jedna instytucja gospodarki budżetowej. W efekcie w 2024 r. funkcjonowało już 130 podmiotów, których plany finansowe są załączane do ustawy budżetowej, w tym 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 11 agencji wykonawczych i 10 instytucji gospodarki budżetowej. Centrum Cyberbezpieczeństwa, które powstało w ostatnim kwartale 2021 r., zostało postawione w stan likwidacji z końcem 2024 r. z powodu negatywnej oceny jego działalności przez Ministra Sprawiedliwości.
73. Podmioty te zrealizowały przychody w wysokości 590,4 mld zł, tj. o 63,8 mld zł większe niż w 2023 r. Ponad 20% tych przychodów, tj. 120,4 mld zł, pochodziło z budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej stanowiły 114,3 mld zł, przy czym 78,3% tej kwoty otrzymały Fundusz Ubezpieczeń Społecznych i Fundusz Emerytalno-Rentowy. Dodatkowo trzy państwowe fundusze celowe otrzymały wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 6,1 mld zł.
74. Koszty poniesione przez omawiane podmioty w 2024 r. wyniosły łącznie 556,7 mld zł i były o 17,7 mld zł wyższe od kosztów poniesionych w 2023 r. Po raz pierwszy od 2021 r. przychody omawianych podmiotów były wyższe od ich kosztów, w sumie na kwotę 33,8 mld zł. Jedynie w przypadku agencji wykonawczych koszty przewyższały przychody.

Infografika 16. Przychody, koszty i wynik finansowy wszystkich podmiotów, których plany finansowe załączone są do ustawy budżetowej w 2021 r. i 2024 r.



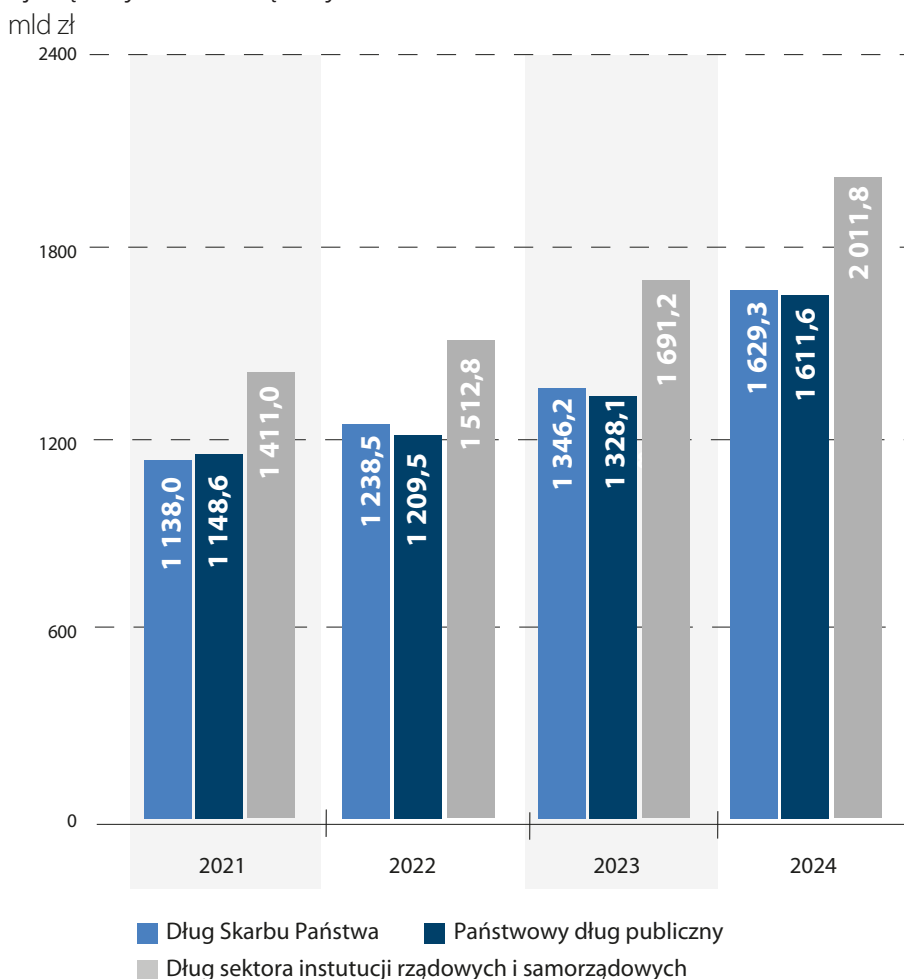
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli.

75. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na dużą skalę przepływów redystrybucyjnych pomiędzy budżetem państwa i pozabudżetowymi jednostkami sektora finansów publicznych oraz funduszami obsługiwanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Na przykład dwie agencje wykonawcze i jeden państwowy fundusz celowy oprócz dotacji z budżetu państwa otrzymały środki z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w wysokości 2,3 mld zł. Jednocześnie fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego zostały zasilone wpłatami z dziewięciu państwowych funduszy celowych, trzech państwowych osób prawnych i dwóch instytucji gospodarki budżetowej na łączną kwotę 17,3 mld zł. Ponadto dwóm agencjom wykonawczym i jednemu dysponentowi państwowego funduszu celowego przekazano nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości 4,7 mld zł.

Dług Skarbu Państwa i dług publiczny

76. W 2024 r. odnotowano wzrost wielkości długu Skarbu Państwa, długu publicznego obliczanego według definicji krajowej (tj. państwowego długu publicznego) i unijnej (tj. długu sektora instytucji rządowych i samorządowych) odpowiednio o 21%, 21,3% i 19%. Utrzymanie w następnych latach takiej dynamiki zadłużenia może stanowić zagrożenie dla stabilności finansowej kraju.
77. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wzrosła także w relacji do produktu krajowego brutto. Wielkość tej relacji na koniec 2024 r. wyniosła odpowiednio 44,7%, 44,3% i 55,3%.

Infografika 17. Wielkość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2021-2024



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

78. Główną przyczyną wzrostu długu Skarbu Państwa o 283,1 mld zł była konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, w tym głównie deficytu budżetu państwa. Do przyczyn tego wzrostu niewynikających z potrzeb pożyczkowych zaliczyć należy nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 24 mld zł.
79. Państwowy dług publiczny na koniec 2024 r. wyniósł 1 611,6 mld zł i w stosunku do stanu na koniec 2023 r. zwiększył się o 283,5 mld zł. Relacja tego długu do produktu krajowego brutto wzrosła o 5,4 punktu procentowego.
80. Do długu Skarbu Państwa oraz do państwowego długu publicznego nie zalicza się zadłużenia funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, ani zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Mimo że od 2020 r. podmioty te finansują wybrane zadania publiczne na bardzo szeroką skalę²³, to nie zaliczają się do sektora

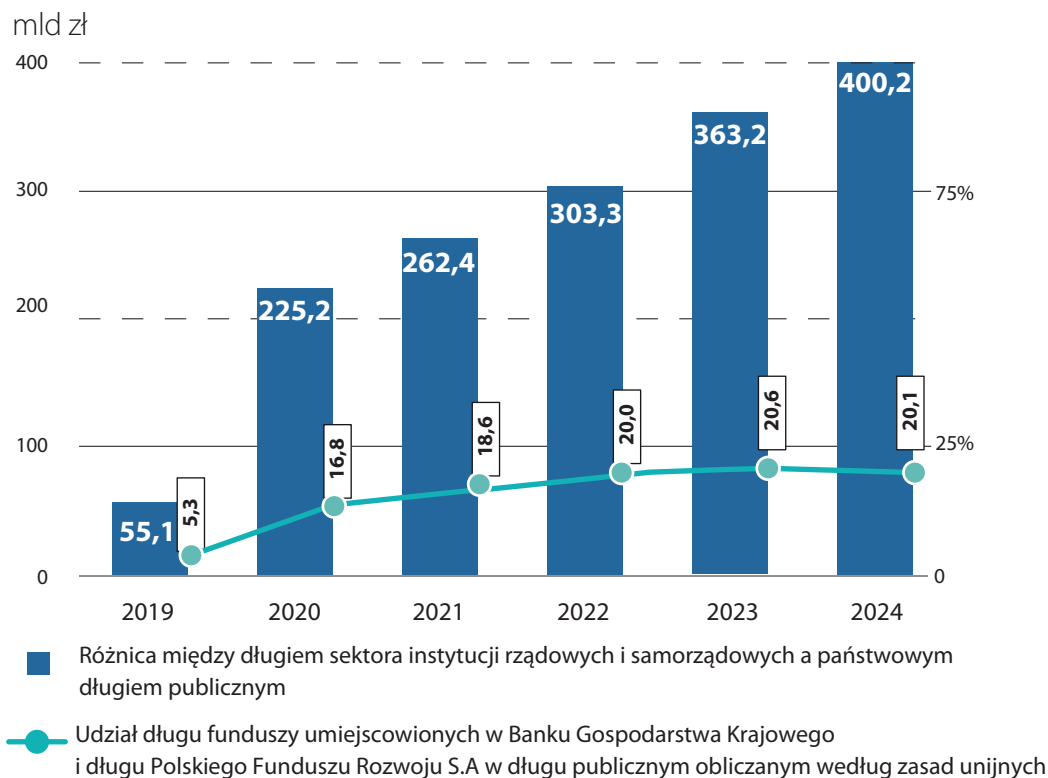
²³ Przed 2020 r. zarówno liczba funduszy działających w Banku Gospodarstwa Krajowego jak i skala finansowania zadań publicznych z ich środków były dużo węższe.

finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych, więc ich zobowiązania nie są wliczane do wyżej wymienionych kategorii długu publicznego. Są one natomiast ujmowane w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, który jest obliczany według zasad unijnych. Wraz ze wzrostem długu wymienionych podmiotów różnica między wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego wzrosła na koniec 2024 r. do 400,2 mld zł²⁴, co stanowiło 19,9% długu publicznego obliczanego według zasad unijnych. Oznacza to, że nadal aktualny pozostaje wniosek Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie zasad liczenia państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Posługiwanie się dwiema znacząco różniącymi się od siebie wielkościami długu publicznego nie służy zachowaniu przejrzystości finansów publicznych oraz – co ważniejsze – wprowadza opinię publiczną w błąd, gdyż wielkość państwowego długu publicznego nie przedstawia rzeczywistej sytuacji finansowej państwa.

81. Do 2019 r. relacja długu publicznego obliczanego według definicji unijnej do produktu krajowego brutto była w Polsce wyższa o około 2-3 punkty procentowe w stosunku do relacji wyliczonej zgodnie z definicją krajową. Wynikało to głównie z zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego oraz przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Od 2020 r. różnica pomiędzy dwiema wielkościami długu w relacji do produktu krajowego brutto istotnie wzrosła i na koniec 2024 r. osiągnęła 11 punktów procentowych. Wynikało to głównie ze wzrostu zadłużenia czterech funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych oraz Krajowego Funduszu Drogowego.

²⁴ W kwocie tej poza zadłużeniem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zadłużeniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (404,4 mld zł) uwzględnia się ponadto zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także należności tych przedsiębiorstw z tytułu posiadanych obligacji skarbowych, kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych, wielkość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i inne różnice podmiotowe oraz w zakresie klasyfikacji tytułów dłużnych.

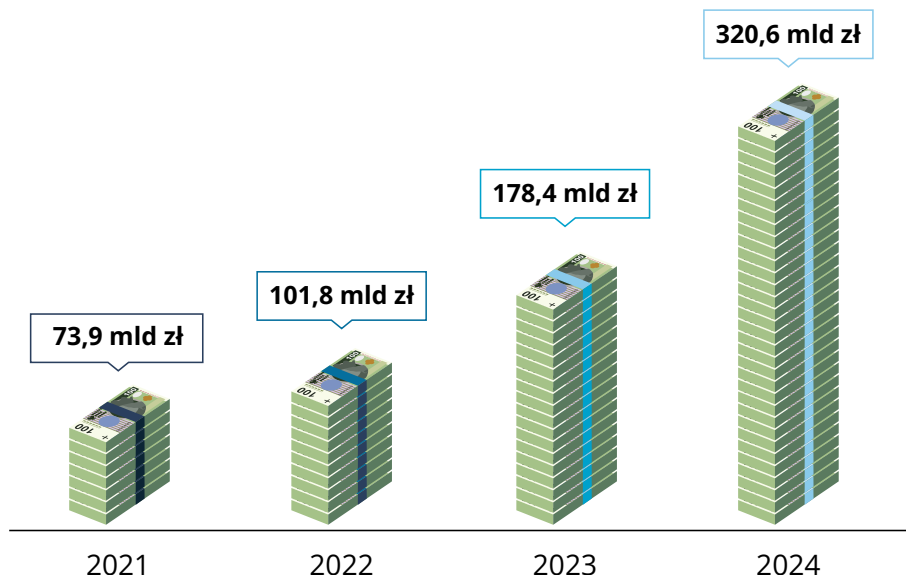
Infografika 18. Różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym w latach 2019-2024



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

82. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2024 r. wyniósł 2011,8 mld zł. Warto przypomnieć, że na koniec 2019 r. dług ten wynosił 1045,1 mld zł, co oznacza podwojenie jego wartości w ciągu pięciu lat. Tempo wzrostu tego długu w 2024 r. (19%) należało do jednego z trzech najwyższych w Unii Europejskiej.
83. Na koniec 2024 r. relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto wyniosła 55,3%. Mimo wysokiej dynamiki długu relacja ta w dalszym ciągu kształtowała się znacznie poniżej średniej obliczonej dla 27 krajów należących do Unii Europejskiej, wynoszącej 81%.

Infografika 19. Tempo wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2021-2024



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

84. Obligacje wyemitowane przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz obsługiwanych funduszy zgodnie z harmonogramami będą wykupywane przez te podmioty do 2054 r., co będzie znacznym obciążeniem dla budżetu państwa w kolejnych latach. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby wskazane powyżej obligacje wyemitował Skarb Państwa, koszty ich obsługi w 2024. r. byłyby niższe o 1,9 mld zł, a w całym okresie zapadalności obligacji niższe o 19,4 mld zł od kosztów, jakie trzeba będzie ponieść na obsługę papierów wartościowych emitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A.
85. Według prognozy zawartej w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto przekroczy w 2026 r. poziom 60%, w 2027 r. wzrośnie do 61,3%, a następnie w 2028 r. nieznacznie się obniży do 61,2%.
Zwiększa się tym samym ryzyko przekroczenia drugiej po deficycie wartości referencyjnej, wynoszącej dla długu 60% produktu krajowego brutto, co może skutkować wydłużeniem okresu objęcia Polski przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu i koniecznością podjęcia dodatkowych działań naprawczych.
86. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* po raz pierwszy podano informację o zadłużeniu funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz prognozę kosztów jego obsługi.
Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w strategii tej powinien zostać także ujęty harmonogram spłat zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego i zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., obejmujący zarówno spłatę

długu, jak i spłatę zobowiązań stanowiących koszty jego obsługi w perspektywie, którą obejmuje strategia.

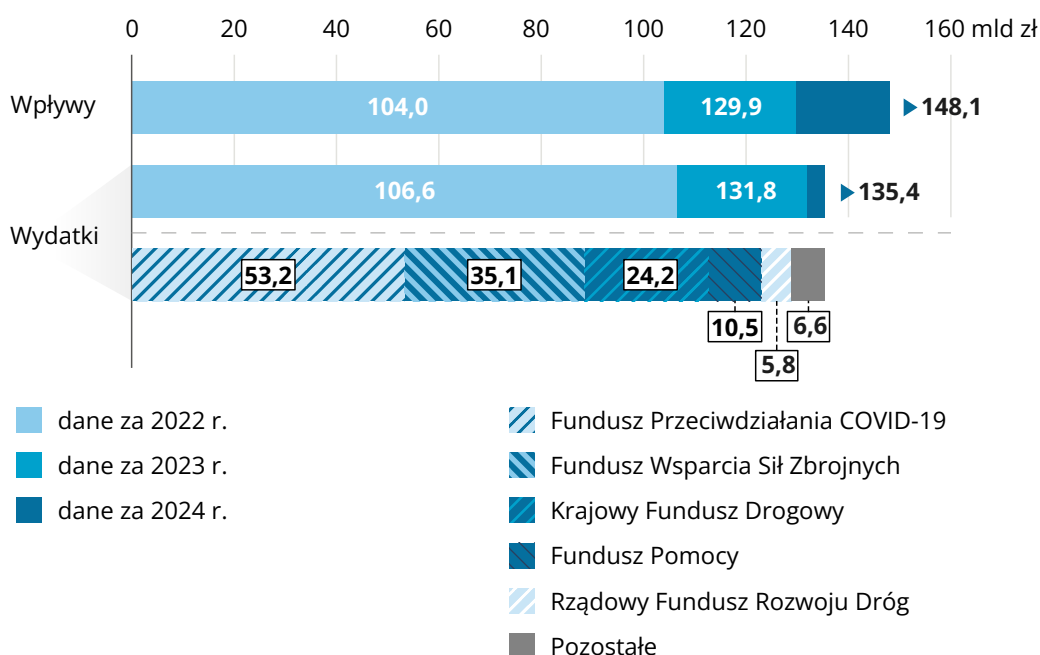
87. W latach 2021-2024 koszty obsługi państwowego długu publicznego liczonego zgodnie z zasadami Unii Europejskiej wzrosły o 175,4%, a koszty obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 153,5%. Było to rezultatem szybszego wzrostu kosztów obsługi zadłużenia funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego. W wyniku tego Polska znalazła się wśród trzech krajów Unii Europejskiej o najwyższej relacji kosztów obsługi długu do wielkości zadłużenia, po Węgrzech i Rumunii.
88. W 2024 r. w dalszym ciągu udzielano gwarancji Skarbu Państwa z wyłączeniem stosowania art. 31 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa²⁵. Łączna kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2024 r. wyniosła 701,5 mld zł, z czego aż 81,5% stanowiły gwarancje Skarbu Państwa udzielone poza ustawowym limitem.
89. Pomimo iż wśród dwudziestu siedmiu krajów Unii Europejskiej Polska uplasowała się na trzynastym miejscu pod względem najniższej relacji długu do produktu krajowego brutto (55,3%), to wśród siedmiu krajów nienależących do strefy euro była pod tym względem druga, za Węgrami.

Fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego

90. W 2024 r. część zadań publicznych była w dalszym ciągu finansowana ze środków 20 funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Relacja ich wydatków do produktu krajowego brutto spadła z 3,9% w 2023 r. do 3,7% w 2024 r. Jednocześnie relacja wydatków tych funduszy do wydatków budżetu państwa zmniejszyła się o 3,8 punktu procentowego (z 20% do 16,2%).

²⁵ Przepis art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291; dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) stanowi, iż 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.), art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 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, iż 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 nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

Infografika 20. Wpływy i wydatki funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego

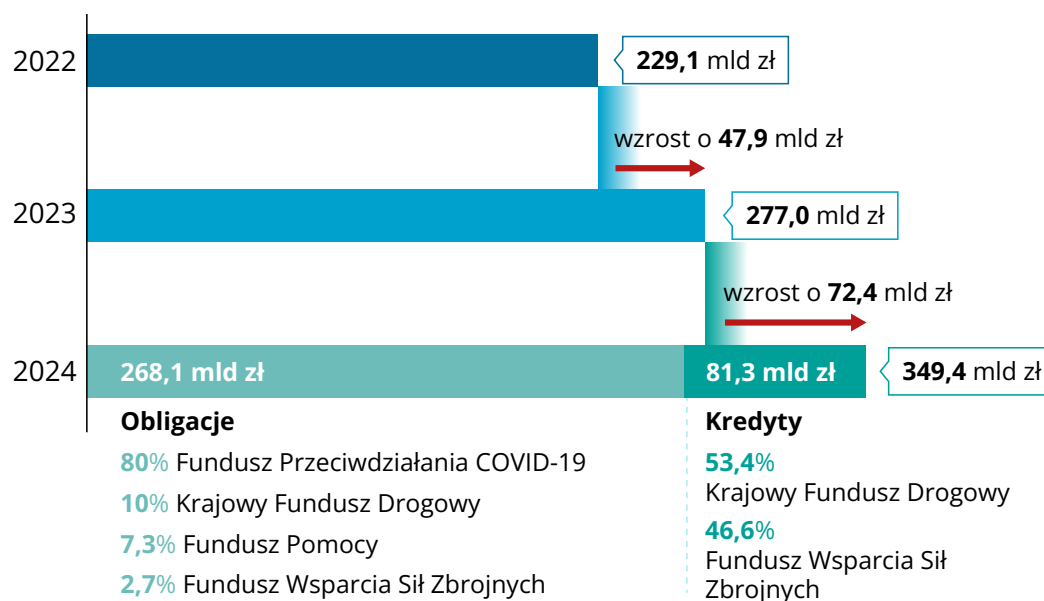


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

91. Łączne wpływy funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosły 148,1 mld zł, a wydatki – 135,4 mld zł. Wyższe, w porównaniu z 2023 r., były zarówno wpływy, jak i wydatki tych funduszy, przy czym wpływy wzrosły o 14,1%, a wydatki jedynie o 2,8%. Wzrost wpływów funduszy wynikał głównie ze zwiększonej o 12,8 mld zł sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wyższych o 10,6 mld zł wpłat z budżetu państwa oraz z uruchomienia środków w wysokości 6,9 mld zł pozyskanych z zaciągniętych kredytów.
92. Podobnie jak w 2023 r., w strukturze tych funduszy według wpływów i wydatków dominowało pięć funduszy, tj.: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy i Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Wymienione fundusze uzyskały w 2024 r. wpływy w wysokości 141,7 mld zł, tj. 95,6% wpływów ogółem wszystkich funduszy, i zrealizowały wydatki w kwocie 128,8 mld zł, tj. 95,1% wydatków ogółem funduszy. Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 stanowiły 39,3% łącznych wydatków funduszy, przy czym 99,9% wydatków tego funduszu dotyczyło zadań niewiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19. Środki funduszu zostały przeznaczone przede wszystkim na wsparcie realizacji inwestycji przez samorządy lokalne w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*.
93. Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu obsługi funduszy w 2024 r. wzrosły w odniesieniu do roku ubiegłego o 3,2 mln zł i wyniosły 77,8 mln zł. Stanowiły one 0,1% wydatków ogółem tych funduszy.
94. Zadłużenie funduszy na koniec 2024 r. wyniosło 349,4 mld zł. W odniesieniu do stanu na koniec 2023 r. wzrosło o 26,1%. W strukturze zadłużenia dominowały obli-

cje. Na koniec 2024 r. zadłużenie z ich tytułu wyniosło 268,1 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2023 r. o 25,5%. Największe zadłużenie z tytułu obligacji odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Wzrosło ono w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. o blisko $\frac{1}{4}$.

Infografika 21. Zadłużenie funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w latach 2022-2024



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.

95. Na koniec 2024 r. należności funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 34,6 mld zł. Najwyższe stany należności odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (16 mld zł), w Funduszu Kolejowym (5 mld zł) oraz w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (4,5 mld zł).
96. Na koniec 2024 r. na rachunkach funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawało 41,7 mld zł, w tym 10 mld zł pochodziło z wpłaty z budżetu państwa dokonanej w grudniu 2024 r. Może to wskazywać na nadmierne, w stosunku do potrzeb, zasilenie tych funduszy, a w konsekwencji niezasadne obciążanie budżetu państwa wydatkami z tego tytułu.
97. Funkcjonowanie wielu różnorodnych funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego jest sprzeczne z zasadą przejrzystości finansów publicznych, zgodnie z którą powinny być one prezentowane w układzie przejrzystym, czytelnym, tak aby widoczny był ściśle określony podział zadań i kompetencji. Jest też sprzeczne zarówno z zasadą jedności oznaczającą objęcie jednym aktem prawnym dochodów i wydatków budżetowych, jak i z zasadą jawności polegającą na informowaniu społeczeństwa o pracach nad ustawą budżetową i przebiegiem realizacji budżetu. Jak już wspomniano wcześniej, naruszenie tych zasad skutkowało tym, że wynik budżetu państwa w 2024 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa, a istotna część środków

- publicznych pozostawała zarówno poza kontrolą Parlamentu i Ministra Finansów, jak i poza kontrolą społeczną.
98. W 2024 r. po raz pierwszy, na wniosek Ministra Finansów, w Biuletynie Informacji Publicznej Banku Gospodarstwa Krajowego opublikowano sprawozdania z wykonania planów finansowych funduszy za 2023 r. oraz plany finansowe i ich zmiany, a także informacje o realizacji tych planów za poszczególne kwartały 2024 r. Większa dostępność informacji o wpływach i wydatkach funduszy nie zmienia jednak faktu, że istotna część zadań państwa finansowana była poza ustawą budżetową.
 99. Z ustaleń kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika, iż nie wdrożono skutecznych mechanizmów zapewniających efektywne wykorzystanie środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa.
 100. W wyniku kontroli wykorzystania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w ramach programów *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych* oraz *Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* ustalono, że część inwestycji była realizowana z naruszeniem przepisów, w tym techniczno-budowlanych, co może mieć negatywny wpływ na trwałość efektów rzeczowych realizowanych zadań.
 101. Działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa nie zostały w pełni prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg nie był należycie sprawozdawany i nadzorowany. W szczególności, żadne ministerstwo nie gromadziło ani nie analizowało danych dotyczących przebiegu i oceny stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami funduszu.

Realizacja Krajowego Planu Odbudowy

102. W celu realizacji Krajowego Planu Odbudowy Polska wykonuje 57 inwestycji oraz przeprowadza 54 reformy. Skutkiem tych działań ma być osiągnięcie określonych w Krajowym Planie Odbudowy kamieni milowych i wskaźników (dalej: mierniki), w tym 232 mierników w części dotacyjnej i 90 mierników w części pożyczkowej.
103. Do końca 2024 r. zrealizowano 128 mierników. W trakcie realizacji pozostawały 182 mierniki, z czego realizacja 44 była opóźniona. Nie rozpoczęto jeszcze realizacji 12 mierników.
104. W latach 2023-2024 Komisja Europejska wypłaciła Polsce łącznie 20,8 mld euro ze środków Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, w tym 5 mld euro zaliczek. Przy czym na realizację celów Krajowego Planu Odbudowy wydatkowano niewiele ponad 10% tych środków. Pozostałe blisko 90% środków wykorzystywanych było do zarządzania płynnością budżetu państwa.
105. Realizacja Krajowego Planu Odbudowy była w 2024 r. finansowana z czterech źródeł: z budżetu środków europejskich (87,2% wydatków), z rozchodów (10,4%), z budżetu państwa (1%) oraz ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (1,4%). Łącznie, według danych zgromadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, na realizację Krajowego Planu Odbudowy wydatkowano w 2024 r. ponad 10,9 mld zł.

106. Ani Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, ani Minister Finansów nie dysponuje pełną i wiarygodną informacją o kwocie wydatków poniesionych na realizację Krajowego Planu Odbudowy.

Dochody i wydatki publiczne

107. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniosły 1559,4 mld zł, a wydatki 1799,2 mld zł. Niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych, między innymi na skutek wprowadzenia w poprzednich latach doraźnych oraz systemowych rozwiązań obniżających wpływy podatkowe, skutkowało powstaniem bardzo wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 239,8 mld zł. Wielkość relacji tego deficytu do produktu krajowego brutto wyniosła 6,6%, tj. niewiele mniej niż w 2020 r., kiedy rozpoczęła się w Polsce epidemia Covid-19. W porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był ponad dwukrotnie wyższy. Spośród 27 krajów Unii Europejskiej tylko Rumunia odznaczała się większą nierównowagą finansów publicznych niż Polska. Trzeci rok z rzędu deficyt omawianego sektora przekraczał próg ostrożnościowy ustalony w Traktacie z Maastricht na poziomie 3% produktu krajowego brutto. W 2024 r. Polska została objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu, której celem jest przywrócenie stabilności finansów publicznych.
108. Dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 42,8% produktu krajowego brutto. Dochody te były mniejsze niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniosły 46% produktu krajowego brutto. Stosunkowo niski poziom dochodów publicznych może budzić niepokój, biorąc pod uwagę wysokie potrzeby wydatkowe państwa, w tym rosnące potrzeby obronne, wzrost nakładów na ochronę zdrowia oraz kosztowne programy infrastrukturalne.
- Mimo że łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto zwiększyły się w Polsce z 35,7% w 2023 r. do 37,5% w 2024 r., to były nadal niższe niż średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej, która wynosząca 40,4% produktu krajowego brutto.
109. Trzeci rok z rzędu w sektorze instytucji rządowych i samorządowych odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi. Znacząco wzrosły również wydatki tego sektora na świadczenia społeczne i koszty związane z zatrudnieniem, natomiast nastąpiło spowolnienie dynamiki publicznych inwestycji. Przyczyniło się ono do spadku stopy inwestycji w gospodarce.
110. W 2024 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych dochody były wyższe niż w 2023 r., przy czym w podsektorze instytucji rządowych wzrost ten był niewiele tylko wyższy od inflacji, a jednocześnie niższy od nominalnego wzrostu produktu krajowego brutto. Natomiast dochody podsek-

- torów: funduszy zabezpieczenia społecznego i instytucji samorządowych wzrosły znacząco, odpowiednio o 16,5% i 20,3%.
111. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na utrzymujący się od 2020 r. problem prezentowania dużej części wydatków państwa poza budżetem. O ile na przykład w 2014 r. ponad 97% wydatków podsektora instytucji rządowych stanowiły wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, to w 2024 r. udział ten wynosił 83,3%. Mimo to warto zwrócić uwagę, że w stosunku do lat 2020-2023 sytuacja pod tym względem uległa poprawie. W odróżnieniu od lat poprzednich wielkość nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych została odzwierciedlona niemal w całości w tak zwanym working balance, czyli wyniku odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Według danych opublikowanych na stronie internetowej Komisji Europejskiej, poza working balance w 2024 r. ujęto 21,3 mld zł, tj. 8,7% deficytu tego podsektora. Dla porównania w 2023 r. kwota ta wyniosła ponad 54 mld zł, co stanowiło około 39% deficytu podsektora instytucji rządowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Rządu skutkujące wykazywaniem coraz większej części nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa, a nie – jak w poprzednich latach – w instytucjach pozabudżetowych, niepodlegających regularnej kontroli ze strony Parlamentu.
112. W 2024 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego wzrosły w stosunku do otrzymanych w roku poprzednim o 19,2%. Wpływ na tak wysokie tempo wzrostu dochodów miały zarówno znaczące dochody z tytułu podatków, jak i dochody transferowe, przekazywane przede wszystkim z budżetu państwa i z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego z trzech głównych podatków wzrosły względem 2023 r. aż o 35,4%. Spośród nich najbardziej wzrosły dochody z PIT – o 55,8%. W przypadku CIT dochody samorządów były w 2024 r. o 20,9% wyższe niż w 2023 r., podczas gdy dochody budżetu państwa zmniejszyły się o 11,3%, a zatem różnica pomiędzy dynamiką dochodów z CIT zaobserwowaną w budżetach jednostek samorządu terytorialnego a dynamiką z tego tytułu zaobserwowaną w budżecie państwa wyniosła ponad 32 punkty procentowe. Wynikało to z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów zbyt optymistycznej prognozy, na podstawie której zostały ustalone dochody samorządów z tytułu CIT.
113. W związku z tym, że dynamika dochodów samorządowych była o blisko 7 punktów procentowych wyższa od dynamiki wydatków, nastąpiło istotne zmniejszenie łącznego deficytu jednostek samorządu terytorialnego z 22,9 mld zł w 2023 r. do 0,8 mld zł w 2024 r. Znacznie większy od deficytu był wzrost ich zadłużenia. W 2024 r. wzrosło ono o 8,3 mld zł, tj. o 8,1%. Mimo to wielkość zadłużenia odniesiona do nadwyżki operacyjnej zmniejszyła się z 6 do 3,4, co należy uznać za korzystne zjawisko. Wynikało ono ze znaczącego zwiększenia się łącznej nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego z 17,1 mld zł w 2023 r. do 32,6 mld zł w 2024 r., tj. o ponad 90%. Jednocześnie zmniejszyła się liczba jednostek wykazujących deficyt operacyjny, który oznacza, że jednostka nie jest w stanie sfinansować swoich wydatków bieżących z bieżących dochodów. W 2023 r. aż 423 jednostki (około 15%) wykazały deficyt operacyjny, podczas gdy w 2024 r. było ich 204. Wciąż jednak liczba ta była znacząca.

Dla porównania, w 2022 r. deficyt operacyjny wykazało 77 jednostek, a w 2021 r. zaledwie siedem.

114. Podstawowym źródłem finansowania zwiększonych inwestycji samorządowych w latach 2023-2024 w stosunku do lat poprzednich nie była jednak nadwyżka operacyjna, lecz napływ środków obcych, przede wszystkim w formie transferu środków z jednostek administracji rządowej, które z góry określiły szczegółowy cel ich przeznaczenia. Transfer tych środków, stanowiący główny składnik dochodów majątkowych, miał charakter incydentalny, a nie systemowy. Przesunięcie finansowania inwestycji z nadwyżki operacyjnej na dochody majątkowe ograniczało autonomię samorządów w zakresie wyboru sposobu alokowania środków, jakimi dysponowały w swoich budżetach.

115. W 2024 r. przychody Narodowego Funduszu Zdrowia wyniosły 183 mld zł i były o 23,5% wyższe niż w poprzednim roku. Tak wysoki wzrost przychodów nie wystarczył jednak, aby zrównoważyć finanse Narodowego Funduszu Zdrowia, bowiem koszty ogółem funduszu wyniosły 190,7 mld zł. W związku z tym Narodowy Fundusz Zdrowia zakończył rok ze stratą wynoszącą 7,7 mld zł. Strata ta byłaby dużo większa, gdyby do funduszu nie wpłynęła dotacja podmiotowa z budżetu państwa, wynosząca prawie 14,8 mld zł, oraz obligacje skarbowe o wartości 3 mld zł. Bez uwzględnienia tych transferów niedobór środków w Narodowym Funduszu Zdrowia wyniósłby 25,5 mld zł.

Niedobór ten świadczy o systemowym niedopasowaniu wielkości przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne do kosztów ponoszonych przez Narodowy Fundusz Zdrowia. W celu przywrócenia stanu równowagi finansowej w tym funduszu niezbędne jest podjęcie działań zapewniających wyższe przychody ze składki zdrowotnej lub ograniczających jego koszty.

116. Znaczący wzrost kosztów finansowania zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia nie przełożył się na poprawę sytuacji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Według wyników badań ankietowych Ministerstwa Zdrowia, zobowiązania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej na koniec trzeciego kwartału 2024 r. wyniosły 23,8 mld zł, tj. o 11,9% więcej niż na koniec trzeciego kwartału 2023 r. Jeszcze bardziej wzrosły w tym czasie ich zobowiązania wymagalne o 25%. Dane te wskazują na pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek publicznych realizujących świadczenia zdrowotne. Jednocześnie w latach 2021-2024 pogorszył się dostęp do świadczeń zdrowotnych, w tym między innymi wzrósł średni czas oczekiwania pacjentów na diagnostykę i leczenie.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak skutecznych działań naprawczych prowadzących do przywrócenia równowagi finansowej w Narodowym Funduszu Zdrowia bez konieczności dalszego zasilania go środkami z budżetu państwa rodzić będzie pytanie o celowość utrzymywania tego funduszu poza budżetem.

2. Najważniejsze ustalenia kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku

1. Głównym celem polityki pieniężnej ustalonym w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2024* było utrzymanie wskaźnika inflacji w średnim okresie na poziomie 2,5%, z dopuszczalnym przedziałem odchyień ± 1 punkt procentowy.

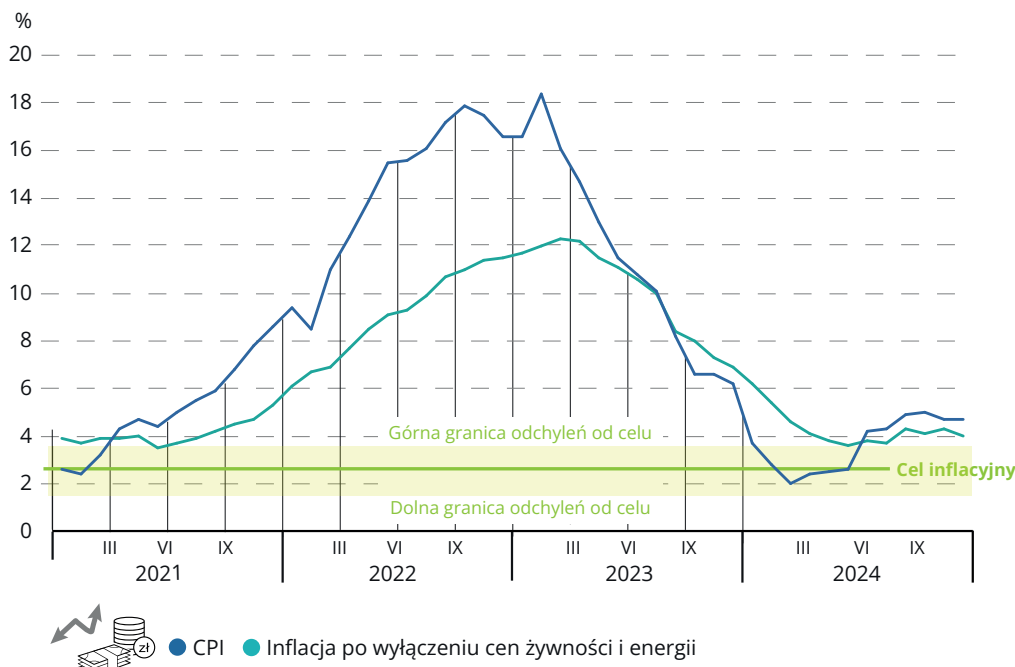
Rada Polityki Pieniężnej uzasadniała średniookresowy charakter celu inflacyjnego tym, że zmiany inflacji występują często pod wpływem szoków makroekonomicznych lub finansowych, w związku z tym nie jest możliwe, żeby inflacja była cały czas zgodna z celem.

W ostatnich latach Najwyższa Izba Kontroli w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej podkreślała, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w *Założeniach* długości średniego okresu, którego cel ten dotyczył, powodowało obniżenie znaczenia jego realizacji w okresie bieżącym. Brak precyzyjnego określenia, co oznacza średni okres, utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla Narodowego Banku Polskiego do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego. Ogranicza też możliwość uznania celu za niezrealizowany, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat.

2. Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2024 r. ukształtował się na poziomie 3,6%. Miesięczne wskaźniki inflacji w odniesieniu do analogicznego miesiąca roku poprzedniego w pierwszym półroczu 2024 r. obniżyły się do poziomów zbliżonych do celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W styczniu 2024 r. wskaźnik ten wyniósł 3,7% i nadal przekraczał założony przez Radę Polityki Pieniężnej przedział odchyień od celu inflacyjnego, natomiast w kolejnych miesiącach od lutego do czerwca 2024 r. kształtował się w zakresie od 2% do 2,8%. W maju 2024 r. omawiany wskaźnik wyniósł 2,5%, tj. był zgodny z celem inflacyjnym. W drugim półroczu 2024 r. miesięczne wskaźniki inflacji przekraczały poziom 4%, tym samym były wyższe od górnej granicy przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej przedziału odchyień od celu inflacyjnego. W październiku 2024 r. wskaźnik inflacji wyniósł 5% i był to jego najwyższy poziom w 2024 r.

Na kształtowanie się wyższej inflacji oddziaływał głównie wzrost cen administracyjno-regulacyjnych, przywrócenie z 0% do 5% stawki podatku VAT na podstawowe produkty spożywcze i wzrost stawek akcyzy na wyroby alkoholowe i tytoniowe, na które Narodowy Bank Polski nie miał wpływu. Należy jednak zwrócić uwagę, że po wyłączeniu z obliczeń cen żywności i energii średnioroczna inflacja kształtowała się na poziomie 4,3%, tj. wyraźnie powyżej górnego progu odchyień od celu inflacyjnego ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej. Oznacza to, że na wzrost inflacji miało również wpływ kształtowanie się tych cen, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać.

Infografika 22. Inflacja w poszczególnych miesiącach w latach 2021-2024 mierzona zmianą cen towarów i usług konsumpcyjnych w stosunku do analogicznego miesiąca roku poprzedniego wraz ze wskaźnikami inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii



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

3. Rada Polityki Pieniężnej w 2024 r. utrzymywała stopy procentowe na niezmiennym od października 2023 r. poziomie. Znaczące obniżenie się inflacji w pierwszej połowie roku – w szczególności od lutego do czerwca 2024 r., gdy kształtowała się w dopuszczalnym przedziale odchylenia od celu inflacyjnego – spowodowało, iż w całym 2024 r. realne stopy procentowe były dodatnie. Taka zmiana w stosunku do 2023 r., gdy realne stopy procentowe były ujemne, oznaczała zaostrzenie nastawienia w polityce pieniężnej, co było zasadne z punktu widzenia procesu obniżania inflacji do celu inflacyjnego.
4. Zmiana nastawienia Rady Polityki Pieniężnej nie była jednak komunikowana w sposób jednoznaczny, wbrew wskazanej w *Założeniach* konieczności komunikacji z otoczeniem. Brak jasnej komunikacji był niekorzystny z punktu widzenia przeciwdziałania utrwalaniu się oczekiwań inflacyjnych. W szczególności niekonsekwentny, w stosunku do stanowisk prezentowanych przez Radę Polityki Pieniężnej wcześniej w trakcie 2024 r., był komunikat z grudnia 2024 r. wskazujący na opóźnienie dotyczące postrzegania wpływu kształtowania się cen energii na czas osiągnięcia celu inflacyjnego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli dane, którymi wówczas dysponował Narodowy Bank Polski, nie uzasadniały takiego zaostrzenia stanowiska.
5. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyniki każdej kolejnej projekcji inflacji i produktu krajowego brutto sporządzanej w Narodowym Banku Polskim od kilku lat wskazują na to, że na koniec horyzontu projekcji prognozowana inflacja zazwyczaj znajduje się w pobliżu celu inflacyjnego, tj. w przedziale odchylenia od tego celu albo w jego pobliżu.

6. Narodowy Bank Polski prawidłowo wykorzystał w 2024 r. system rezerwy obowiązkowej, operacje otwartego rynku oraz depozytowo-kredytowe w celu realizacji celu operacyjnego polityki pieniężnej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na kształtowanie się stawki POLONIA, która przez większą część 2024 r. utrzymywała się znacząco poniżej stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego. Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ze względu na relatywnie wysokie oprocentowanie rezerwy obowiązkowej zasadne wydaje się przeanalizowanie przez Radę możliwości obniżenia jej oprocentowania, zwłaszcza że wypłata przez Narodowy Bank Polski odsetek z tego tytułu zwiększa nadpłynność sektora bankowego, co obniża efektywność tego instrumentu, a w konsekwencji polityki pieniężnej.

3. Najistotniejsze nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024, kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku i kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2024 roku

1. W 2024 r. nie podjęto skutecznych działań w celu przywrócenia budżetowi państwa jego rangi i centralnej pozycji w systemie finansów publicznych. W związku z tym nie nastąpiła zasadnicza poprawa przejrzystości finansów publicznych. Znaczna część wydatków na zadania publiczne w dalszym ciągu realizowana była poza budżetem państwa. Na problem ten Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2020 roku* oraz w analizach za trzy kolejne lata.
2. Stwierdzone w 2024 r. nieprawidłowości dotyczyły, co do zasady, zagadnień powtarzających się co roku w kontroli wykonania budżetu państwa. Wiele nieprawidłowości odnosiło się do uchybień w udzielaniu, wykorzystaniu i rozliczaniu dotacji, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych oraz opóźnień w blokowaniu niewykorzystanych środków. W dalszym ciągu istotna pozostaje skala nieprawidłowości wynikających z nieprzestrzegania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych*, w tym dotyczących rzetelnego prowadzenia postępowań i dokumentowania prowadzonych czynności. Utrzymują się również problemy związane z: niezasadnym wnioskowaniem o środki z rezerw celowych lub wykorzystaniem ich niezgodnie z przeznaczeniem; funkcjonowaniem mechanizmów kontroli zarządczej, polegające między innymi na nieskutecznym nadzorze nad prawidłowością wykorzystania środków finansowych. Nieprawidłowości dotyczyły również niepodawania do publicznej wiadomości w drodze obwieszczenia wykazu jednostek wraz z kwotami dotacji przyznanych w 2024 r. poszczególnym jednostkom, o których mowa w art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.
3. Nieprawidłowości stwierdzone w kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa na finansowanie wypłaty bonu energetycznego dotyczyły nierozpatrzenia wniosków w ustawowym terminie, nieprzestrzegania obowiązków wynikających z ustawy *Kodeks postępowania administracyjnego*, braku wypłaty bądź zwłoki w wypłacie bonu, a także podpisania rozliczenia dotacji przez osoby nieuprawnione.

4. Do istotnych nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli planowania i wykonania budżetu państwa w 2024 r. zaliczyć należy, między innymi:
- niezaktualizowanie przez Ministerstwo Finansów prognozy makroekonomicznej z lipca 2023 r., stanowiącej podstawę opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 przekazanego do Sejmu w grudniu 2023 r., co przyczyniło się do zaplanowania zbyt wysokich dochodów budżetu państwa w 2024 r.;
 - zawyżenie o blisko 7,3 mld zł – na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 – limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych, w związku z uwzględnieniem w obliczeniach wpływów z opłaty mocowej i danych zawartych w nieaktualnej prognozie finansowej Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, a także zawyżenie o ponad 7,5 mld zł limitu wydatków ustalonego dla budżetu państwa w oparciu o stabilizującą regułę wydatkową;
 - niepodjęcie w 2023 r., przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024, prac legislacyjnych nad wyeliminowaniem mechanizmów umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej, co spowodowało między innymi zaplanowanie – z pominięciem reguły wydatkowej – wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 mld zł oraz przekazanie skarbowych papierów wartościowych na kwotę 24 mld zł;
 - zaplanowanie w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6 mld zł bez weryfikacji, czy prognoza Narodowego Banku Polskiego w tym zakresie z sierpnia 2023 r. jest aktualna, oraz pomimo informacji w mediach ogólnopolskich o prawdopodobnej stracie Narodowego Banku Polskiego w 2023 r.; w konsekwencji zawyżono o tę kwotę prognozę dochodów niepodatkowych budżetu państwa;
 - pominięcie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej zagadnień niezbędnych do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa, w szczególności odnośnie wpływu czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet, pominięcie informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w budżecie państwa oraz o prognozowanej sytuacji finansów publicznych w zakresie dochodów i wydatków publicznych oraz w zakresie długu publicznego;
 - niewydanie, a w konsekwencji nieopublikowanie wytycznych w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków, o których mowa w art. 175g ustawy o finansach publicznych;
 - przekazanie dotacji celowej z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego w celu zrekompensowania zmniejszonych wpływów do funduszu, mimo że w przepisach prawa nie przewidziano takiej możliwości²⁶;

²⁶ Minister Infrastruktury, w myśl art. 39f ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 561) mógł przekazać dotację celową na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanowionych przez Radę Ministrów, inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, a także innych zadań wynikających z planu finansowego tego funduszu, oraz na pokrycie wydatków, o których mowa w art. 39f ust. 2.

- przyznawanie środków ujętych w rezerwie ogólnej bez zastosowania jawnych i precyzyjnych kryteriów;
- przekazanie Ministrowi Przemysłu przez Ministra Finansów, analogicznie jak w 2022 r., obligacji skarbowych celem ich dalszego nieodpłatnego przekazania przedsiębiorstwom górniczym objętym systemem wsparcia bez ustalenia, czy Komisja Europejska wydała pozytywną decyzję w sprawie udzielenia pomocy publicznej, o której mowa w art. 26e ustawy z dnia 7 września 2027 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego²⁷;
- dofinansowywanie wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie im skarbowych papierów wartościowych zamiast dotacji z budżetu państwa, które mogły być udzielone na podstawie ustawy o finansach publicznych, a także finansowanie istotnych zadań państwa z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, z pominięciem budżetu państwa; świadczy to o niezrealizowaniu wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2022-2023;
- nieujmowanie w państwowym długu publicznym części zobowiązań zaciągniętych na rzecz funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. w celu sfinansowania zadań państwa;
- nierzetelne przeprowadzenie procesu planowania wpłaty środków na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie 8 mld zł w Ministerstwie Obrony Narodowej;
- niecelowe przekazanie z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środków w wysokości 12 mld zł, które nie były niezbędne dla zachowania jego płynności i pozostały niewykorzystane do końca 2024 r.;
- niecelowe przekazanie przez Szefa Agencji Uzbrojenia środków finansowych w kwocie 400 mln zł na rachunek powierniczy;
- nierzetelne zawarcie przez Zastępcę Szefa Agencji Uzbrojenia umowy na usługę zarządzania projektem poprzez nieuwzględnienie w niej postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, wskutek czego w sposób niecelowy i niegospodarny wypłacono wykonawcy wynagrodzenie w łącznej kwocie 6,7 mln zł;
- spowodowanie przez Agencję Uzbrojenia opóźnień w realizacji inwestycji²⁸ współfinansowanej z Krajowego Planu Odbudowy; w skrajnie negatywnym scenariuszu może to skutkować utratą udzielonego Polsce wsparcia w kwocie 484,9 mln zł;
- przekazanie Państwowemu Instytutowi Medycznemu MSWiA przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotacji celowych w łącznej kwocie 86,5 mln zł bez podstawy prawnej;
- udzielenie przez Ministra Obrony Narodowej Uniwersytetowi Medycznemu w Łodzi subwencji w wysokości 36,7 mln zł bez podstawy prawnej;
- zawyżenie o 4 mld zł pozostałych przychodów wykazanych w sprawozdaniu z wykonania planu finansowego Funduszu Medycznego za grudzień 2024 r.;
- nierzetelnie monitorowanie przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej postępu finansowego w realizacji Krajowego Planu Odbudowy, pomimo dys-

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 1383.

²⁸ Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych i usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne w zakresie Satelitarnego Systemu Obserwacji Ziemi.

ponowania systemem do gromadzenia danych i sprawozdawczości Krajowego Planu Odbudowy;

- przekazanie przez Ministra Infrastruktury Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie środków w wysokości 19,8 mln zł na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi w formie dotacji podmiotowej, mimo że taka forma dotacji nie zapewniała możliwości monitorowania i weryfikacji, czy środki są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem;
- niezłatwienie w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska do końca 2024 r. 461 spośród 608 spraw w trybie postępowania odwoławczego dotyczących między innymi decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kary na gminy za nieosiągnięcie przez nie poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na łączną kwotę 37,2 mln zł;
- nieterminowe złatwianie spraw dotyczących cudzoziemców w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu; skutkowało to wydatkowaniem 1,8 mln zł z tytułu zasądzonych odszkodowań za bezczynność i przewlekłość Wojewody Dolnośląskiego przy prowadzonych postępowaniach przez Wydział Spraw Obywatelskich i Cudzoziemców;
- nieprawidłowe ustalenie przez wojewodów kwoty dotacji celowej dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych lub skierowanych do domów pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r.²⁹

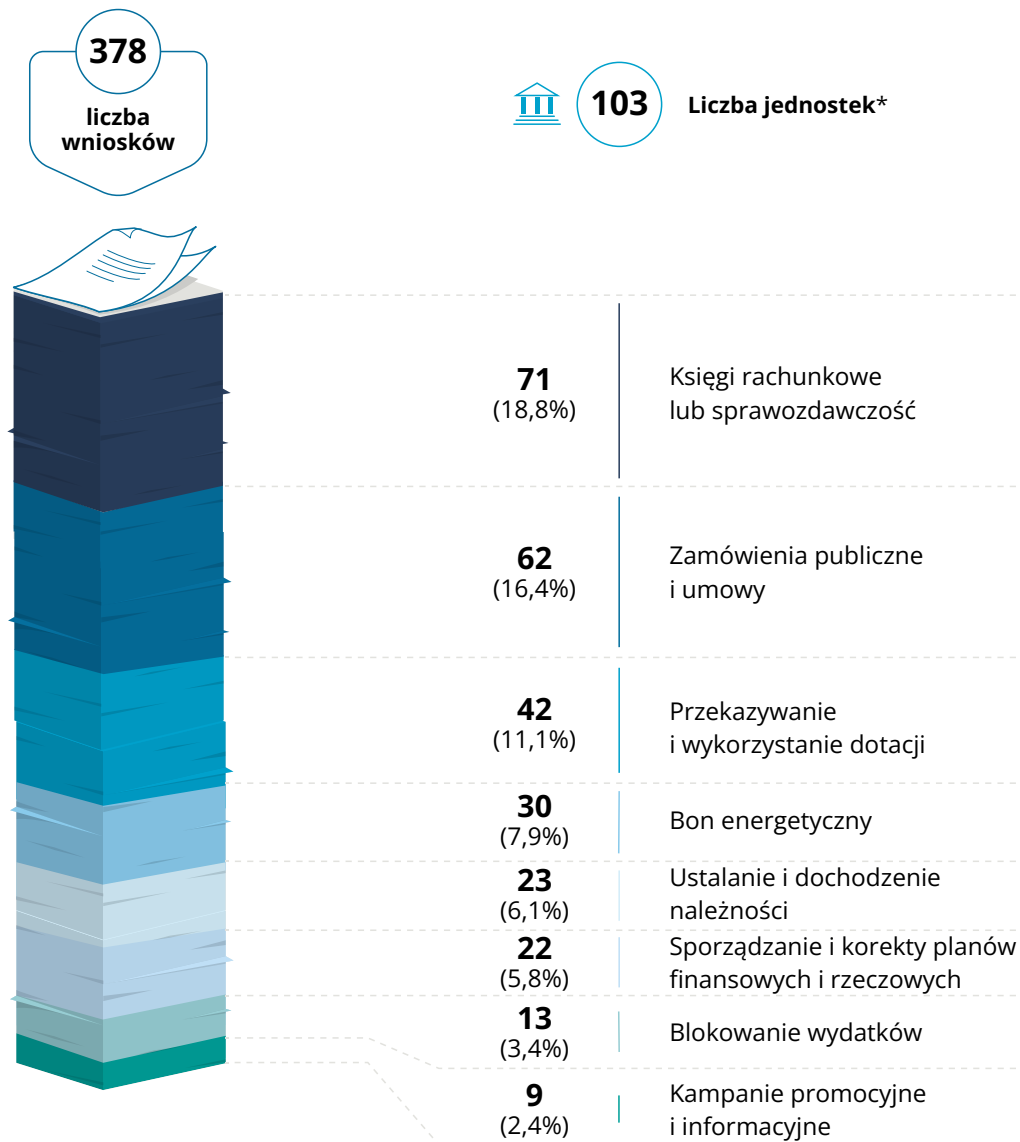
4. Najistotniejsze wnioski w zakresie planowania i realizacji budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej w 2024 roku

1. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 378 wniosków, które przekazała kierownikom kontrolowanych jednostek. Liczba tych wniosków była ponad 25% niższa niż w roku poprzednim, przy czym znaczący wpływ na zwiększoną liczbę wniosków po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. miały kontrole przeprowadzone w 18 jednostkach organizacyjnych Policji. Liczba wniosków sformułowanych w roku bieżącym była zbliżona do liczby wniosków sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2022³⁰.

²⁹ Tzw. stare zasady.

³⁰ Sformułowano 370 wniosków pokontrolnych.

Infografika 23. Struktura wniosków pokontrolnych sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. według głównych obszarów tematycznych



* w których sformułowano wnioski pokontrolne

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.³¹

- Struktura wniosków pokontrolnych sformułowanych w kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. według głównych obszarów tematycznych nie zmieniła się znacząco w porównaniu z poprzednim rokiem.
- Nadal największa liczba wniosków dotyczyła ksiąg rachunkowych i sprawozdawczości. Wnioski te w szczególności dotyczyły prawidłowego sporządzenia dokumentacji

³¹ Wnioski pokontrolne w zakresie obszaru nadzoru i kontroli zarządczej dotyczące wskazanych zagadnień zostały, na potrzeby niniejszej analizy, przyporządkowane do tych zagadnień.

opisującej przyjęte zasady rachunkowości oraz aktualizacji tych dokumentów, ujmowania dowodów księgowych we właściwych okresach sprawozdawczych oraz zgodnie z klasyfikacją budżetową. Udział tych wniosków wzrósł o 1,6 punktu procentowego.

4. Udział wniosków dotyczących zamówień publicznych i umów zwiększył się o 1,3 punktu procentowego. Wnioski dotyczyły w szczególności stosowania przepisów ogólnie obowiązujących oraz regulacji wewnętrznych, terminowego zamieszczania w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji dotyczących zamówień publicznych oraz prawidłowego zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w zawieranych umowach.
5. W obszarze dotacji sformułowane wnioski dotyczyły między innymi ustalania kwot dotacji dla powiatów prowadzących domy pomocy społecznej zgodnie z obowiązującymi przepisami, terminowego zatwierdzania rozliczeń dotacji, dokonywania korekty tych rozliczeń oraz weryfikacji prawidłowości wykorzystania udzielonych dotacji.
6. W wyniku kontroli wykorzystania dotacji z budżetu państwa na finansowanie bonu energetycznego sformułowanych zostało 30 wniosków (7,9% wszystkich wniosków), które w szczególności dotyczyły terminowego rozpatrywania spraw, realizacji obowiązku informacyjnego wobec stron postępowania w przypadku braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, dokumentowania podejmowanych czynności w toku tych postępowań, prawidłowości przyznania świadczeń w podwyższonej wysokości oraz terminowej wypłaty świadczeń.
7. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością dotyczącą komunikowania zmiany nastawienia polityki pieniężnej i postrzegania przez Radę Polityki Pieniężnej wpływu cen energii na kształtowanie się przyszłej inflacji, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Prezesa Narodowego Banku Polskiego o dążenie do zapewnienia pełnej konsekwencji/spójności w komunikacji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie przedstawiania przesłanek mających wpływ na nastawienie Rady w realizowanej polityce pieniężnej.

Wnioski systemowe

- Najwyższa Izba Kontroli wnosi o opracowanie konkretnego planu działań wraz z harmonogramem jego wprowadzenia w celu przywrócenia budżetowi państwa centralnej pozycji zgodnie z art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.
- Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zapewnienie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w uzgodnieniu z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, jednolitego sposobu ustalania dotacji dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych lub skierowanych do domów pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r. lub podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej doprecyzowania przepisów art. 53 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tak aby uniemożliwić różne jego interpretacje.
- Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na potrzebę ograniczenia wykorzystywania środków ujętych w rezerwie ogólnej budżetu państwa na finansowanie zadań możliwych do zaplanowania w budżecie państwa. Ponadto wskazuje, że rezerwa ogólna powinna być wykorzystywana przede wszystkim w sytuacjach nagłych, nieprzewidzianych na etapie planowania budżetu państwa, wymagających niezwłocznego wsparcia.
- Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje prezentowane w latach poprzednich stanowisko o potrzebie zwiększenia precyzji planowania środków w budżecie państwa i budżecie środków europejskich oraz ukierunkowania procesu planistycznego na jak najpełniejsze i najbardziej precyzyjne przyporządkowanie wydatków do poszczególnych części budżetu.
- Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przepisy regulujące przegląd wydatków będą oddziaływały na strukturę i jakość wydatków publicznych, jeśli zostaną sprawnie i skutecznie wdrożone do stosowania, w szczególności przepisy art. 175e ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych odnoszące się do powiązania wyników przeglądów z projektem ustawy budżetowej. Dopiero po zakończeniu konkretnych przeglądów i ocenie ich wpływu na wydatki publiczne będzie można określić stopień oddziaływania przeglądów na rzeczywiste kształtowanie wydatków i zakres wykonania celu ustawowego określonego w art. 175a ustawy o finansach publicznych. Do skutecznego i efektywnego realizowania celu ustawowego, o którym wyżej mowa, powinna przyczynić się także ocena obowiązujących od 1 lipca 2023 r. przepisów. Ocenę taką należy przeprowadzać cyklicznie.

- **Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko niepełnej realizacji Krajowego Planu Odbudowy w przewidzianym terminie i tym samym otrzymania mniejszej łącznej wpłaty z Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności niż wielkość środków przewidziana w tym planie dla Polski, dostrzega również potrzebę wzmocnienia nadzoru nad wydatkowaniem tych środków, tak aby dostępne były kompleksowe i spójne informacje zarówno o stanie realizacji zaplanowanych działań, jak i o wydatkowanych na ten cel środkach.**
- **Najwyższa Izba Kontroli ponawia wnioski do Ministra Finansów o rzetelne sporządzanie kwartalnych i rocznych informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich dochodów własnych, w tym o nieujmowanie w dochodach własnych dochodów transferowych o cechach dotacji lub subwencji przekazywanych samorządom przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz o wyodrębnianie, w ramach dochodów własnych, wszystkich istotnych kwotowo pozycji dochodów, zamiast ujmować je zbiorczo w pozycji „pozostałe dochody”.**



Nr ewid. 60/2025/P/25/001/KBF

Nr ewid. 61/2025/P/25/002/KBF

Nr ewid. 62/2025/P/24/011/KBF

ANALIZA

WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ W 2024 ROKU

TOM II

SPIS TREŚCI

I. OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ	2
1. Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej.....	2
2. Nowelizacja ustawy budżetowej.....	34
II. REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO.....	39
III. REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ	53
1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi oraz problem jawności i przejrzystości finansów publicznych.....	54
2. Ważniejsze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej	57
3. Wykonanie zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie bankowej obsługi budżetu państwa.....	77
IV. WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	79
1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich	80
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich	88
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	135
4. Wynagrodzenia i zatrudnienie	209
5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	227
V. WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ.....	257
1. Państwowe fundusze celowe	261
2. Państwowe osoby prawne	274
3. Agencje wykonawcze.....	282
4. Instytucje gospodarki budżetowej	287
VI. OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH.....	291
1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej	292
2. Księgi rachunkowe.....	294
3. Sprawozdawczość budżetowa	297

VII. DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY	305
1. Dług Skarbu Państwa	306
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa.....	314
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa	317
4. Państwowy dług publiczny	321
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.....	329
VIII.FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO	335
IX. REALIZACJA KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY	351
1. Ramy prawne	352
2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy	357
3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy	365
X. DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE	367
1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa.....	369
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych	378
XI. WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ.....	395
ANEKSY	419
1. Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa.....	420
2. Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych wraz z ocenami	422
3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2024 r.	430
4. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku	435

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć

ustawa budżetowa na 2024 r.	ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.)
ustawa o budżecie	ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 123, ze zm.)
ustawa o finansach publicznych	ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.)
ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych	ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 104, ze zm.)
ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej	ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1356)
ustawa o rachunkowości	ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.)
ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2025 r. poz. 132, ze zm.)
ustawa Prawo zamówień publicznych	ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320, ze zm.)
Kodeks cywilny	ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, ze zm.)
Kodeks postępowania cywilnego	ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568, ze zm.)
ustawa o obronie Ojczyzny	ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.)
ustawa o ubezpieczeniu społecznym rolników	ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz.U. z 2025 r. poz. 197, ze zm.)
ustawa o zapasach	ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1281, ze zm.)

Ordynacja podatkowa	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.)
ustawa o COVID-19	ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 340, ze zm.)
ustawa o zmianie ustawy o COVID-19	ustawa 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.)
ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy	ustawa 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)
ustawa o bonie energetycznym	ustawa z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego (Dz. U. poz. 859, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie wykonania budżetu państwa	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie rachunkowości i planów kont	rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 454, ze zm.)
rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości w układzie zadaniowym	rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1731)

rozporządzenie w sprawie sprawozdań finansowych	rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 652)
rozporządzenie w sprawie postępowania wierzycieli	rozporządzenie Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2020 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 2083) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 lutego 2024 r. w sprawie postępowania wierzycieli należności pieniężnych (Dz. U. poz. 316)
Minister Finansów	Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa
VAT	podatek od towarów i usług
PIT	podatek dochodowy od osób fizycznych
CIT	podatek dochodowy od osób prawnych
PKB	produkt krajowy brutto
KPRM	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
NBP	Narodowy Bank Polski
RPP	Rada Polityki Pieniężnej
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
SPZOZ	samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej
CPI	Consumer Price Index – wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych obliczany przez Główny Urząd Statystyczny na podstawie wybranego koszyka towarów i usług konsumpcyjnych. Stosowany jest jako podstawowa miara inflacji w Polsce
jst	jednostka samorządu terytorialnego
KPO lub Krajowy Plan Odbudowy	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
PF 2014-2020	Perspektywa Finansowa 2014-2020
PF 2021-2027	Perspektywa Finansowa 2021-2027
WPR	Wspólna Polityka Rolna
PFR	Polski Fundusz Rozwoju S.A.
SRW	stabilizująca reguła wydatkowa
TREZOR	Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR

ROZDZIAŁ I

OPRACOWANIE USTAWY BUDŻETOWEJ

1. Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej
2. Nowelizacja ustawy budżetowej



- W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. ustalono dochody budżetu państwa w kwocie 682,4 mld zł, wydatki w kwocie 866,4 mld zł i deficyt w kwocie 184 mld zł. Dochody miały być wyższe o 13,5% od zaplanowanych w budżecie państwa na 2023 r., wydatki wyższe o 24,9%, a deficyt miał wzrosnąć dwukrotnie.
- Formalnie wydatki zaplanowane w budżecie państwa i w innych planach finansowych objętych stabilizującą regułą wydatkową nie przekraczały limitu ustalonego zgodnie z tą regułą. Było to jednak możliwe dzięki stosowaniu znanych z lat wcześniejszych rozwiązań omijających regułę wydatkową.
- Minister Finansów, ustalając wstępne limity wydatków dla poszczególnych dysponentów części budżetowych, uwzględnił założenia dotyczące wzrostu wydatków płacowych, natomiast – mimo prognozowanej wysokiej inflacji – nie uwzględnił wzrostu wydatków rzeczowych.
- Działania podejmowane na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 były niewystarczające, żeby przywrócić budżetowi państwa należną mu rolę centralnego planu finansowego państwa. W dalszym ciągu około 157 mld zł wydatków publicznych miało być sfinansowanych z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponadto tak samo jak w latach poprzednich wybrane podmioty miały otrzymywać dofinansowanie w formie obligacji Skarbu Państwa zamiast środków z budżetu państwa.
- Najwyższa Izba Kontroli po raz kolejny zwraca uwagę na brak w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej niektórych istotnych informacji niezbędnych do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Dotyczyło to w szczególności omówienia wpływu: czynników makroekonomicznych, zmian systemowych i stabilizującej reguły wydatkowej na ten budżet.
- Głównymi celami nowelizacji ustawy budżetowej było zapewnienie samorządom dodatkowego wsparcia finansowego, głównie w drodze zwiększenia ich udziału w planowanych dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych, a także zapewnienie finansowania wydatków budżetu państwa w warunkach znacznego obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa. W ustawie z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 obniżono prognozę dochodów budżetu państwa o 8,3%, do wysokości 626,1 mld zł, utrzymując limit wydatków na niezmiennym poziomie. Oznaczało to wzrost deficytu budżetowego o blisko jedną trzecią, do 240,3 mld zł, tj. do poziomu 6,6% prognozowanej wartości produktu krajowego brutto.

1. Opracowanie i uchwalenie ustawy budżetowej

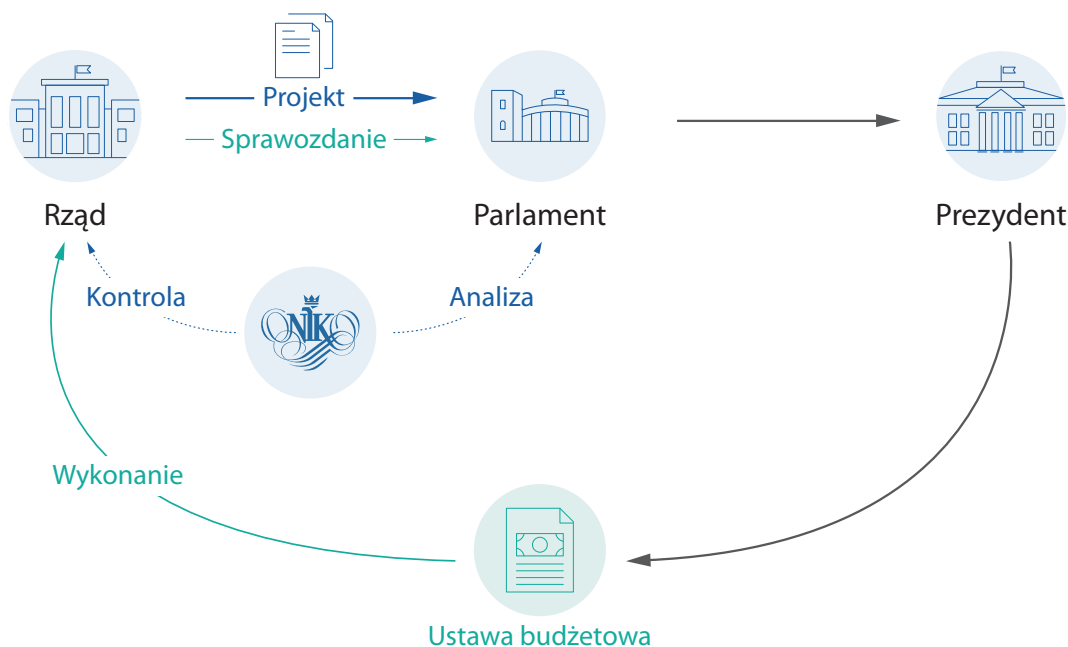
W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. zaplanowano:

- dochody budżetu państwa w wysokości 682 375,7 mln zł,
- wydatki budżetu państwa w wysokości 866 375,7 mln zł,
- deficyt budżetu państwa w wysokości 184 000 mln zł,
- dochody budżetu środków europejskich w wysokości 88 151,7 mln zł,

- wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 120 660,1 mln zł,
- deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 32 508,4 mln zł.

Proces opracowania i uchwalenia ustawy budżetowej na rok 2024 przebiegał zgodnie z procedurami określonymi w przepisach prawa. Pisma Ministra Finansów informujące dysponentów części budżetowych o wstępnych kwotach wydatków na rok 2024 i wyjściowych kwotach wydatków na dwa następne lata zostały przekazane w terminach umożliwiających uchwalenie przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Projekt tej ustawy został skierowany 24 sierpnia 2023 r. do Rady Dialogu Społecznego w celu zajęcia stanowiska przez strony pracowników i pracodawców. Po przedstawieniu przez strony stanowisk Minister Finansów skierował 25 września 2023 r. projekt ustawy pod obrady Rady Ministrów. Został on uchwalony przez Radę Ministrów 28 września 2023 r.¹, a dzień później skierowany do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Tym samym został zachowany termin wskazany w art. 222 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym Rada Ministrów przedkłada Sejmowi projekt ustawy budżetowej na rok następny najpóźniej na trzy miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego². Rozpoczęcie prac nad ustawą budżetową przez nowo wybrany Sejm dziesiątej kadencji zostało poprzedzone ponownym wniesieniem projektu tej ustawy przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2023 r. Sejm uchwalił ustawę budżetową na rok 2024 w dniu 18 stycznia 2024 r. Została ona podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 31 stycznia 2024 r.

Infografika 1. Procedura stanowienia i kontroli wykonania budżetu państwa



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

¹ Uchwała nr 179/2023 (RM-06111-188-23).

² Rządowy projekt ustawy budżetowej na rok 2024 wpłynął do Sejmu RP w dniu 29 września 2023 r. (druk nr 3639).

W sierpniowym projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 uwzględniono część wniosków zgłoszonych przez organizacje reprezentujące strony pracowników i pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego na etapie opiniowania założeń projektu budżetu państwa. Kwota bazowa wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej miała wzrosnąć o 6,6%, z dniem 1 stycznia 2024 r. podniesiono wysokość świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł miesięcznie na dziecko w ramach programu *Rodzina 800+*³, całkowicie odmrożono podstawę do naliczenia odpisu na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych. Oprócz tego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 uszczegółowiono informacje na temat KPO. Zawierały one kwoty oraz bloki tematyczne, na jakich skupiają się inwestycje w ramach tego programu. Ponieważ nie wszystkie zgłaszane wcześniej postulaty zostały uwzględnione w sierpniowym projekcie ustawy budżetowej, organizacje reprezentujące strony pracowników w Radzie Dialogu Społecznego ponownie zgłosiły do Ministra Finansów, w trybie art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁴, uwagi odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Zgłoszone przez związki zawodowe, na etapie opiniowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024, postulaty zostały częściowo uwzględnione. Dotyczyło to przede wszystkim:

- wyższego wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej i wynagrodzeń nauczycieli;
- zwiększenia środków na pomoc dla rodzin w ramach nowego programu *Aktywny rodzic*⁵, tj. finansowego wsparcia kobiet wracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka (1500 zł miesięcznie);
- zaplanowania środków na wypłatę dodatku osłonowego – wsparcia dla osób najuboższych w celu eliminacji zjawiska ubóstwa i wykluczenia energetycznego wynikającego z ustawy z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła⁶;
- uwzględnienia środków na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym.

Uwzględnienie części opinii i wniosków przekazanych przez partnerów społecznych potwierdza zasadność prowadzenia konsultacji społecznych w zakresie ustawy budżetowej.

W porównaniu z projektem budżetu państwa na 2024 r. z września 2023 r., w projekcie z grudnia 2023 r. obniżono prognozę dochodów, między innymi w związku z urealnieniem prognozy dochodów z CIT, oraz zwiększono limit wydatków między innymi ze względu na zaplanowanie większych podwyżek w państwowych jednostkach budżetowych i podwyżek dla nauczycieli. Prognozowane dochody zmniejszyły się o 2139,7 mln zł, a limit

³ Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (Dz. U. z 2024 r. poz. 1576, ze zm.).

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, ze zm. W terminach wskazanych w ust. 2 i ust. 3 ustawy o RDS nie zostały przedstawione ani wspólne, ani odrębne stanowiska stron pracowników i pracodawców Rady Dialogu Społecznego odnoszące się do projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

⁵ Ustawa z dnia 15 maja 2024 r. o wspieraniu rodziców w aktywności zawodowej oraz wychowaniu dziecka – „Aktywny rodzic” (Dz. U. poz. 858, ze zm.).

⁶ Dz. U. poz. 2760.

wydatków wzrósł o 17 090,3 mln zł. W rezultacie tych zmian deficyt budżetu państwa zwiększył się o 19 230 mln zł. Porównanie wydatków na wynagrodzenia osobowe i pochodne zawartych w projektach ustawy budżetowej na rok 2024 z września i grudnia 2023 r. wskazuje na zwiększenie limitu tych wydatków o 5,2%, przy czym wzrost ten nie obejmował wynagrodzeń jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, gdyż zmiany planów wydatków tych jednostek mógł dokonać Sejm.

W czasie prac parlamentarnych nad ustawą budżetową przesunięto pomiędzy częściami budżetowymi wydatki w kwocie 268,6 mln zł. Zmniejszono przede wszystkim limity wydatków niektórych organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁷, zwiększając jednocześnie limit środków ujętych w rezerwach budżetowych. Rezerwę ogólną zwiększono o 199 mln zł, a rezerwy celowe o 48,6 mln zł. Łącznie zwiększenie rezerw budżetowych stanowiło 92,2% wszystkich zwiększeń wydatków budżetu państwa.

Dochody budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 miały wynieść 682 375,7 mln zł, tj. o 16,6% więcej niż w 2023 r. Jednocześnie stanowiły 18,1% PKB, co oznaczało znaczący wzrost tej wielkości względem lat 2022-2023.

Dochody podatkowe miały wynieść 603 917,2 mln zł, a ich udział w dochodach ogółem budżetu państwa miał się zwiększyć z 88,1% w 2023 r.⁸ do 88,5% w 2024 r. Dochody podatkowe miały być aż o 17,1% wyższe niż przed rokiem, mimo że tempo nominalnego wzrostu PKB prognozowano poniżej 10%. Wzrost dochodów podatkowych miał wynikać przede wszystkim z bardzo wysokiej dynamiki dochodów z VAT i PIT.

Źródłem największych wpływów do budżetu państwa miały pozostać dochody z VAT, zaplanowane w kwocie 316 425 mln zł. Udział tych dochodów w dochodach ogółem budżetu państwa miał wzrosnąć w ciągu zaledwie jednego roku: z 43,4% w 2023 r. do 46,4% w 2024 r. Wynikało to z przyjęcia przez Ministerstwo Finansów optymistycznej prognozy zakładającej wzrost dochodów z tego podatku o 24,6% względem przewidywanego wykonania w 2023 r. Jako przyczyny tak wysokiego wzrostu tych dochodów wskazywano:

- wysoką wartość prognozowanych, kluczowych wskaźników makroekonomicznych; między innymi spożycie prywatne miało wzrosnąć nominalnie o 10,2%,
- powrót z dniem 1 kwietnia 2024 r. do stosowania wyższych stawek podatku od sprzedaży żywności i określonych produktów leczniczych,
- wprowadzenie obowiązku fakturowania w Krajowym Systemie e-Faktur,
- obowiązek przesyłania Szefowi KAS ewidencji niektórych transakcji płatniczych w zakresie płatności transgranicznych.

Drugim znaczącym źródłem wzrostu dochodów budżetu państwa miały być dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych, zaplanowane na 109 205,8 mln zł. Minister-

⁷ Najbardziej zmniejszono limity wydatków Instytutu Pamięi Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Najwyższej Izby Kontroli, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Sądu Najwyższego.

⁸ Przewidywane wykonanie na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r.

stwo Finansów prognozowało, że będą one w 2024 r. o 17 799,1 mln zł, tj. o 19,5% wyższe niż w 2023 r. Wysoką dynamikę tych dochodów uzasadniano wysokim wzrostem funduszu wynagrodzeń na poziomie 11,1% i funduszu rent i emerytur na poziomie 14%. Wysoki wzrost dochodów z PIT miał wynikać również z niskiej bazy w 2023 r., gdy dokonywano wysokich zwrotów podatku w rozliczeniu rocznym za 2022 r.

Znacznie niższą dynamiką miały charakteryzować się dochody z podatku akcyzowego, zaplanowane na 88 969 mln zł. Miały one wzrosnąć o 4,9% względem przewidywanego wykonania w 2023 r. Z kolei dochody z CIT, zaplanowane na 70 037,4 mln zł, miały być zaledwie o 3,9% wyższe niż w 2023 r. Przewidywano, że na poziom dochodów z tego źródła w 2024 r. wpływ będą miały między innymi korzystne dla podatników zmiany przepisów w zakresie amortyzacji.

Planując dochody podatkowe na 2024 r., po raz pierwszy zastosowano zmianę klasyfikacji dochodów polegającą na wprowadzeniu wspólnego paragrafu⁹ dla prognozowanych dochodów z wyżej wymienionych czterech rodzajów podatków i z podatku od wydobycia niektórych kopalin. Natomiast wykonanie tych dochodów jest w dalszym ciągu klasyfikowane w paragrafach właściwych dla poszczególnych podatków.¹⁰ Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powyższe rozwiązanie doprowadziło do pogorszenia przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego. Ponieważ klasyfikacja paragrafowa dochodów ma charakter ekonomiczny, to powinny być w niej wyodrębnione – również na etapie planowania – wszystkie istotne tytuły dochodowe, w tym dochody z poszczególnych podatków. Zaplanowanie na 2024 r. ponad 86% dochodów budżetu państwa w jednym tylko paragrafie należy uznać za niezasadne. Oprócz tego plan dochodów z określonego tytułu i wykonanie tego planu powinny być ujmowane w tych samych podziałkach klasyfikacyjnych. Nowe podejście do klasyfikowania dochodów podatkowych nie służy zachowaniu przejrzystości systemu ewidencyjno-sprawozdawczego, dlatego zdaniem Najwyższej Izby Kontroli wskazany jest powrót do rozwiązania polegającego na ujmowaniu osobno, w różnych paragrafach, dochodów z poszczególnych podatków.

Tabela 1. Dochody budżetu państwa w latach 2020-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		5:4	6:4	6:5
	Wykonanie		PW ¹	Ustawa	Nowelizacja			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Dochody	494 843,5	504 820,8	585 187,3	682 375,7	626 075,7	116,6	107,0	91,7
Dochody podatkowe	432 170,4	465 456,1	515 821,7	603 917,2	559 605,8	117,1	108,5	92,7
Podatek od towarów i usług	215 734,0	230 390,5	254 000,0	316 425,0	293 500,0	124,6	115,6	92,8
Podatek akcyzowy	75 798,0	79 773,4	84 800,0	88 969,0	90 311,0	104,9	106,5	101,5

⁹ Planowane wpływy z niektórych podatków.

¹⁰ Rozporządzenie w sprawie klasyfikacji budżetowej.

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		5:4	6:4	6:5
	Wykonanie		PW ¹	Ustawa	Nowe- lizacja			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
Podatek od gier	3 048,9	3 885,7	4 450,0	4 700,0	5 000,0	105,6	112,4	106,4
Podatek dochodowy od osób prawnych	52 373,8	70 136,6	67 420,0	70 037,4	58 556,9	103,9	86,9	83,6
Podatek dochodowy od osób fizycznych	73 606,2	68 107,2	91 406,7	109 205,8	97 745,4	119,5	106,9	89,5
Podatek od wydobycia niektórych kopalin	3 686,8	3 786,8	3 956,0	3 700,0	3 900,0	93,5	98,6	105,4
Podatek od niektórych instytucji finansowych	5 290,7	6 078,9	5 913,0	6 250,0	6 250,0	105,7	105,7	100,0
Podatek od sprzedaży detalicznej	2 632,0	3 296,9	3 876,0	4 630,0	4 342,5	119,5	112,0	93,8
Dochody niepodatkowe	60 521,2	36 782,3	65 815,6	74 534,7	62 546,0	113,2	95,0	83,9
Dywidendy i wpłaty z zysku	1 800,9	1 679,7	3 008,0	3 070,7	5 430,3	102,1	180,5	176,8
Wpłaty z zysku NBP	8 876,9	844,5	0,0	6 000,0	0,0	x	x	0,0
Cło	6 412,9	8 271,6	6 235,0	8 659,0	6 849,0	138,9	109,8	79,1
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	40 285,1	22 535,8	52 891,6	51 816,3	45 278,1	98,0	85,6	87,4
Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 145,5	3 450,9	3 681,0	4 988,6	4 988,6	135,5	135,5	100,0
Środki z UE i innych źródeł	2 151,9	2 582,3	3 550,0	3 923,9	3 923,9	110,5	110,5	100,0

¹ Przewidywane wykonanie w grudniu 2023 r.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2021-2022, uzasadnienia projektu ustawy budżetowej na rok 2024, ustawy budżetowej i jej nowelizacji na rok 2024 oraz wyników kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2022¹¹, kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023¹² i kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024¹³.

Dochody niepodatkowe miały wzrosnąć w 2024 r. względem roku poprzedniego o 8719,1 mln zł, tj. o 13,2%, do kwoty 74 534,7 mln zł. Wzrost dochodów niepodatkowych miał wynikać przede wszystkim z zaplanowania na 2024 r. wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego w wysokości 6000 mln zł. W 2023 r. wpłata z tego tytułu nie wpłynęła do budżetu państwa ani nie była w nim zaplanowana. Oprócz tego znacząco, o 2424 mln zł, tj. o 38,9% miały wzrosnąć dochody z cła, a o 1307,7 mln zł, tj. o 35,5% wpłaty jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa. Jednocześnie dochody

¹¹ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.8.1.2021.

¹² Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

¹³ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KBF.410.7.1.2024.

państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe miały się zmniejszyć o 1075,3 mln zł, tj. o 2%.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Ministerstwo Finansów, na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. nie przestrzegało zasady ostrożnego planowania dochodów w zakresie wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Skutkowało to zawyżeniem prognozy dochodów niepodatkowych o 6000 mln zł. Mimo że w uzasadnieniu ustawy budżetowej wprost wskazano, że „wykonanie planowanego wyniku finansowego NBP obciążone jest dużą niepewnością”, to przed przekazaniem do Sejmu projektu ustawy budżetowej nie skontaktowano się z Narodowym Bankiem Polskim celem ewentualnej aktualizacji prognozy. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że informacja, na której Ministerstwo Finansów oparło swoją prognozę wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego, pochodziła z sierpnia 2023 r., gdy jeszcze nie było wiadomo, czy NBP wypracuje jakiegokolwiek zysk. Co więcej informacja o prawdopodobnej stracie NBP w 2023 r. pojawiła się w mediach ogólnopolskich już 11 grudnia 2023 r., tj. osiem dni przed przekazaniem projektu ustawy budżetowej do Sejmu, powinna być więc znana Ministerstwu Finansów jeszcze przed wznowieniem prac nad zmianę projektu tej ustawy. O stracie NBP mówił również w dniu 19 grudnia 2023 r. członek Rady Polityki Pieniężnej, wskazując, że wyniesie ona „grubo ponad 20 mld zł, patrząc na kursy walutowe”. Wypowiedź ta wskazuje, że z obserwacji kursów walutowych można było już wcześniej wywnioskować, iż Narodowy Bank Polski nie wypracuje w 2023 r. zysku, który mógłby zostać przekazany w 2024 r. do budżetu państwa.

Trzecia, obok dochodów podatkowych i dochodów niepodatkowych, grupa dochodów budżetu państwa – „środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi” – została zaplanowana w kwocie 3923,9 mln zł, co stanowiło zaledwie 0,6% prognozowanych dochodów budżetu państwa. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest, aby dochody zaliczane do tej grupy zostały włączone do grupy „dochody niepodatkowe”, należy bowiem zauważyć, że również dochody zaliczane do trzeciej grupy są dochodami niepodatkowymi, a co więcej mają bardzo mały udział w dochodach ogółem. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również na potrzebę zmiany nazwy tej grupy dochodów. Po pierwsze należy zauważyć, że pojęcie „środki” nie jest równoznaczne z pojęciem „wydatków”, gdyż pierwsze z nich odnosi się do stanu (pozycja bilansowa), a drugie do przepływu. Po drugie do „innych źródeł niepodlegających zwrotowi” można zaliczyć dowolne dochody, gdyż cechą dochodów, w odróżnieniu od przychodów, jest ich bezzwrotność.

Warto dodać, że – podobnie jak rok wcześniej – w przekazanym do Sejmu uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 rozdział dotyczący dochodów został opracowany nierzetelnie. Z uzasadnienia nie wynikało, dlaczego dochody z VAT miały być w 2023 r. niewykonane w 6,9%, dochody z CIT – w 13,1%, dochody z podatku od wydobycia niektórych kopalin – w 14%, dywidendy i wpłaty z zysku – w 10,6%, a dochody z cła – w 32,5%. Z drugiej strony negatywna, w odniesieniu do wykonania prognozy dochodów budżetu państwa, informacja zawarta w wyżej wymienionym uzasadnieniu dotyczyła przede wszystkim dochodów z PIT (wysokie zwroty za 2022 r.), mimo że akurat przewidywane wykonanie tych dochodów w 2023 r. miało być o 9,4% wyższe od prognozy po nowelizacji i o 34,2% wyższe niż w 2022 r., czyli akurat w przypadku tych dochodów zasadne

było wskazanie przyczyny znaczącego przekroczenia ich prognozy na 2023 r. i wzrostu względem 2022 r. Odnośnie omówienia prognozy dochodów budżetu państwa na 2024 r., w uzasadnieniu nie wskazano, czy i o ile dochody z poszczególnych podatków zwiększą się w wyniku wprowadzonych zmian systemowych, a o ile – w wyniku oddziaływania czynników makroekonomicznych, bez uwzględnienia zmian systemowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przedstawienie analizy wrażliwości dochodów budżetu państwa na zmiany najważniejszych – dla planowania tych dochodów – parametrów makroekonomicznych lub podanie, w jakim stopniu na prognozę dochodów będą oddziaływały czynniki makroekonomiczne, a w jakim – zmiany systemowe, a przy okazji wskazanie wartości skutków finansowych tych zmian, nie spowodowałoby znaczącego wzrostu objętości uzasadnienia, za to znacząco poprawiłoby jego wartość informacyjną. Rzetelność tego opracowania wymaga, aby zostały w nim omówione wszystkie istotne zagadnienia, pozwalające zrozumieć przyczyny zaplanowania w budżecie państwa określonych wielkości dochodów.

W ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 866 375,7 mln zł. Wydatki te miały być o 24,9% wyższe od wydatków zaplanowanych w budżecie państwa na 2023 r., a w wartościach nominalnych – wyższe o 172 997,4 mln zł. Wydatki ogółem budżetu państwa miały stanowić 23% PKB, czyli znacznie więcej niż w latach 2021-2023. Warto przypomnieć, że wydatki budżetu państwa w latach 2021 i 2023 stanowiły około 19-20% PKB, a w 2022 r. – niespełna 17% PKB.

Tabela 2. Wydatki i wynik budżetu państwa planowane w ustawach budżetowych na lata 2021-2024

Wyszczególnienie	2021 ¹	2022	2023 ¹	2024		5 : 4	6 : 4	6 : 2
	Ustawa				Noweli- zacja			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Wydatki	523 492,9	521 837,0	693 378,4	866 375,7	866 375,7	124,9	124,9	165,5
Dotacje i subwencje	287 955,1	255 416,5	292 349,7	373 036,6	374 548,9	127,6	128,1	130,1
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	28 621,9	57 546,1	81 637,1	145 280,2	145 280,2	178,0	178,0	507,6
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	96 584,0	108 884,3	139 006,5	157 206,3	156 437,8	113,1	112,5	162,0
Wydatki majątkowe	40 385,0	29 607,5	67 375,8	73 204,1	73 010,3	108,7	108,4	180,8
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	26 000,0	26 000,0	62 000,0	66 500,0	66 500,0	107,3	107,3	255,8
Środki własne UE	32 064,3	30 375,7	34 882,6	36 460,1	35 910,1	104,5	102,9	112,0

Wyszczególnienie	2021 ¹	2022	2023 ¹	2024		5 : 4	6 : 4	6 : 2
	Ustawa				Noweli- zacja			
	mln zł					poprzedni okres = 100		
Współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE	11 882,7	14 007,0	16 126,7	14 688,5	14 688,5	91,1	91,1	123,6
Wynik	-40 507,7	-29 900,0	-92 000,0	-184 000,0	-240 300,0	200,0	261,2	593,2
%								
Wydatki	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
Dotacje i subwencje	55,0	48,9	42,2	43,1	43,2			
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	5,5	11,0	11,8	16,8	16,8			
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	18,4	20,9	20,0	18,1	18,1			
Wydatki majątkowe	7,7	5,7	9,7	8,4	8,4			
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	5,0	5,0	8,9	7,7	7,7			
Środki własne UE	6,1	5,8	5,0	4,2	4,1			
Współfinansowanie projektów z udzialem środków z UE	2,3	2,7	2,3	1,7	1,7			

¹ Nowelizacja.

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie ustaw budżetowych na lata 2021-2024 oraz wyników: kontroli opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2022¹⁴, kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2023¹⁵ i kontroli opracowania ustawy budżetowej na rok 2024¹⁶.

Największą część wydatków ogółem budżetu państwa, tj. 43,1%, miały stanowić wydatki z grupy *Dotacje i subwencje*, które zaplanowano w wysokości 373 036,6 mln zł. W stosunku do roku 2023 r. wydatki z tej grupy miały wzrosnąć o 27,6%, tj. o 80 686,9 mln zł. Największy udział w tym wzroście miały dotacje i wpłaty zaplanowane w rezerwach celowych, które zwiększono o 18 843,7 mln zł, tj. o 79,3%, przede wszystkim w związku z zaplanowaniem wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 mln zł.

Oprócz rezerw celowych największy wzrost planowanych wydatków w grupie *Dotacje i subwencje* dotyczył:

- subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego; miały one wzrosnąć o 18 296,6 mln zł, przy czym część oświatową zwiększono o 23 403,3 mln zł, tj. o 36,2%

¹⁴ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.8.1.2021.

¹⁵ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

¹⁶ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KBF.410.7.1.2024.

głównie w związku z podwyżkami dla nauczycieli, a jednocześnie uzupełnienie subwencji ogólnej miało się zmniejszyć o 14 150,3 mln zł w związku z niezaplanowaniem na 2024 r. dodatkowego wsparcia samorządów w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom finansowym wprowadzenia programu *Polski Ład*,

- wydatków budżetu państwa realizowanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, które miały zwiększyć się o 13 898,9 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 12 949,6 mln zł większej dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych,
- wydatków budżetu państwa realizowanych w części *Zdrowie*, które miały zwiększyć się o 10 159,2 mln zł, przy czym głównym powodem tego wzrostu było zaplanowanie dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 8798,1 mln zł,
- wydatków budżetu państwa na szkolnictwo wyższe i naukę, które miały wzrosnąć o 5059,8 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 4856,8 mln zł większej dotacji na działalność dydaktyczną i badawczą,
- wydatków budżetu państwa realizowanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, które miały wzrosnąć o 4305,1 mln zł, przede wszystkim w wyniku zaplanowania o 4280,9 mln zł większej dotacji do Funduszu Emerytalno-Rentowego.

Po uwzględnieniu powyższych zmian największe wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* zaplanowano na:

- część oświatową subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 87 983,9 mln zł,
- dotację dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 72 701,9 mln zł,
- działalność dydaktyczną i badawczą w wysokości 28 194,2 mln zł,
- dotację do Funduszu Emerytalno-Rentowego w wysokości 24 159 mln zł,
- część wyrównawczą subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 21 075,5 mln zł.

Warto wskazać, że zaplanowanie w budżecie państwa dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia ogranicza przejrzystość systemu finansowania ochrony zdrowia. Za wyodrębnieniem z finansowania budżetowego wydatków na ochronę zdrowia przemawiał między innymi argument budowy niezależnego od budżetu państwa systemu finansowania świadczeń zdrowotnych, który miał być zbilansowany w celu zwiększenia dyscypliny wydatkowania środków na ten cel. O ile finansowanie z budżetu państwa jasno określonych zadań z zakresu ochrony zdrowia przekazywane w formie dotacji celowych Narodowemu Funduszowi Zdrowia nie naruszało logiki systemu finansowania ochrony zdrowia, to przekazywanie temu funduszowi dotacji podmiotowej z budżetu państwa stawia pod znakiem zapytania celowość wyłączenia działalności Narodowego Funduszu Zdrowia z finansowania budżetowego, zwłaszcza jeżeli ta praktyka utrwali się w następnych latach. Podobne wątpliwości dotyczą celowości utrzymywania poza budżetem państwa powszechnego systemu emerytalno-rentowego oraz systemu emerytalno-rentowego rolników w warunkach trwałej nierównowagi finansowej tych systemów i konieczności ich dotowania z budżetu państwa.

Wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* zaplanowano na 145 280,2 mln zł. Stanowiły one 16,8% wydatków ogółem budżetu państwa. Wydatki w tej grupie miały być o 63 643,2 mln zł wyższe niż w 2023 r., co wynikało przede wszystkim z zaplanowania wyższych o:

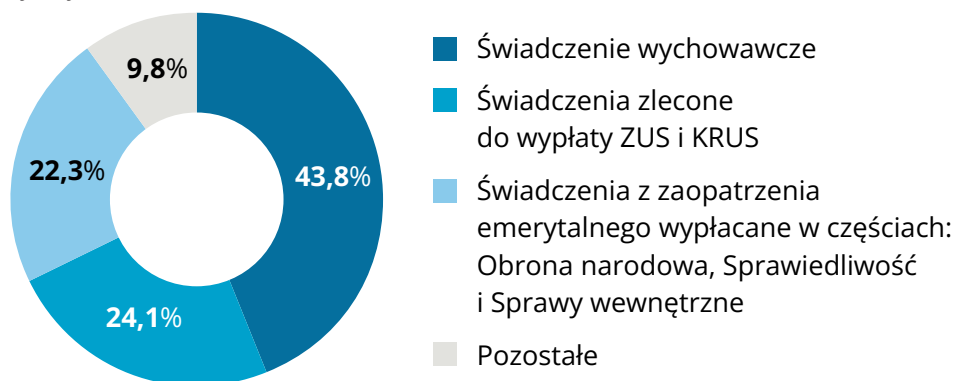
- 27 805,8 mln zł środków na świadczenia finansowane z budżetu państwa, zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i o 2 988,7 mln zł – zlecone Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego; warto zauważyć, wzrost ten był związany z wypłatą tzw. trzynastej i czternastej emerytury w 2024 r. bezpośrednio z budżetu państwa, a nie – jak w poprzednim roku – z Funduszu Solidarnościowego¹⁷, zmianę tę należy ocenić pozytywnie,
- 23 500,9 mln zł środków na wypłatę świadczenia wychowawczego w związku z jego wzrostem z dnia 1 stycznia 2024 r. z 500 zł do 800 zł,
- 4 775,2 mln zł środków na wypłatę świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego w części *Sprawy wewnętrzne* i o 1 613,7 mln zł – w części *Obrona narodowa*.

Po uwzględnieniu powyższych zmian największe wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* zaplanowano w wysokości:

- 63 654,6 mln zł na wypłatę świadczenia wychowawczego,
- 35 031 mln zł na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych i Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, przede wszystkim na wypłatę tzw. trzynastej i czternastej emerytury,
- 32 346,5 mln zł na świadczenia pieniężne z zaopatrzenia emerytalnego wypłacane w częściach: *Obrona narodowa*, *Sprawiedliwość* i *Sprawy wewnętrzne*.

Łącznie na wyżej wymienione trzy zadania zaplanowano 131 032,1 mln zł, czyli 90,2% wydatków ogółem ujętych w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*.

Infografika 2. Struktura wydatków budżetu państwa zaplanowanych w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* w 2024 r.



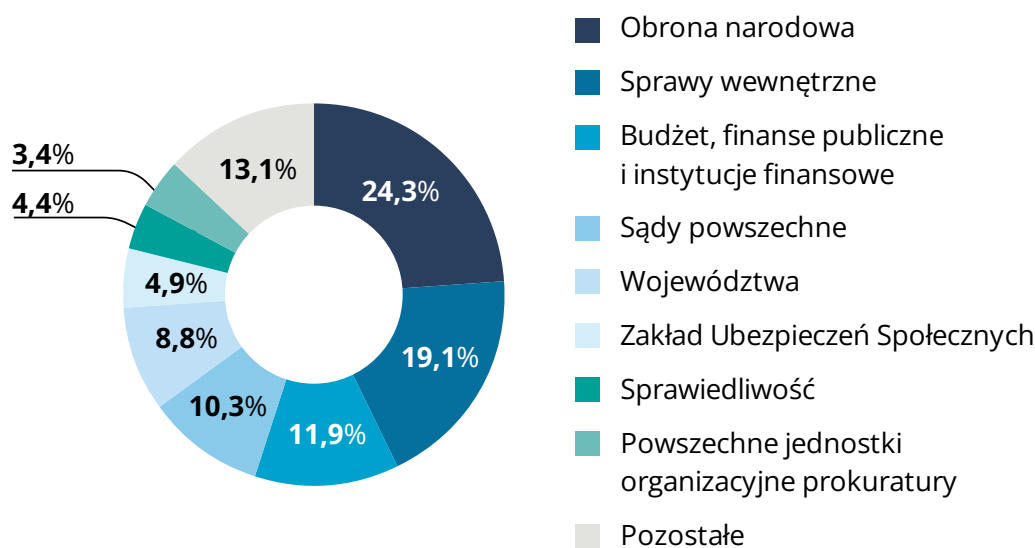
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹⁷ Jak wskazano w uzasadnieniu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r., na str. 209, spadek kosztów realizacji zadań Funduszu Solidarnościowego „wynika głównie z rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów, zgodnie z którą od 2024 r. dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów wypłacane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego będzie finansowane z budżetu państwa”. Należy również zauważyć, że w ustawie budżetowej na rok 2023 w Planie finansowym Funduszu Solidarnościowego ujęto dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów (tzw. trzynasta emerytura) w wysokości 14 800 mln zł. Środków tych nie ujęto w planie finansowym tego funduszu na 2024 r.

W grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano 157 206,3 mln zł, co stanowiło 18,1% wydatków ogółem budżetu państwa. W porównaniu ze znowelizowaną ustawą budżetową na rok 2023, wydatki w tej grupie miały wzrosnąć o 18 199,8 mln zł, tj. o 13,1%. Głównym powodem tego wzrostu były podwyżki wynagrodzeń. Na wydatki na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń zaplanowano o 23,3% większe środki w porównaniu z budżetem państwa na 2023 r. Jednocześnie na pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych zaplanowano środki o 1,8% wyższe niż w 2023 r., co wskazuje, że wzrost wydatków rzeczowych miał być znacznie mniejszy od prognozowanej inflacji, a zatem w kategoriach realnych można było mówić o znaczącym spadku tych wydatków.

Wydatki na wynagrodzenia i pochodne zaplanowano w łącznej kwocie 90 074,6 mln zł, stanowiącej 10,4% wydatków ogółem budżetu państwa. Warto jednak zwrócić uwagę, że ponad 55% tej kwoty stanowiły wydatki płacowe w trzech częściach: *Obrona narodowa*, *Sprawy wewnętrzne* (głównie Policja) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (głównie administracja skarbową), a kolejne prawie 32% stanowiły wydatki płacowe wymiaru sprawiedliwości i prokuratury, urzędów wojewódzkich oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Na wydatki płacowe pozostałych kilkudziesięciu urzędów centralnych i jednostek podległych zaplanowano 11 757,3 mln zł, tj. 1,4% wydatków ogółem budżetu państwa.

Infografika 3. Struktura wydatków budżetu państwa zaplanowanych w 2024 roku na wynagrodzenia i pochodne według części budżetowych



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

Po uwzględnieniu powyższych zmian największe wydatki w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* zaplanowano na:

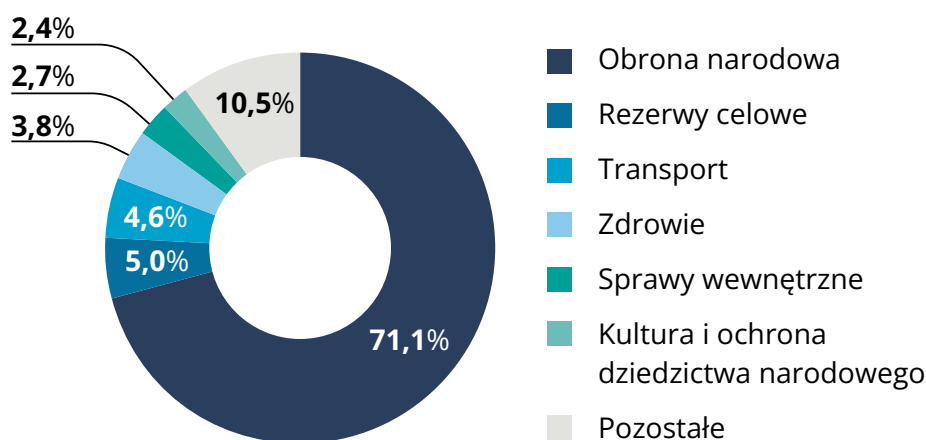
- zabezpieczenie wojsk, centralne wsparcie sił zbrojnych i Wojska Lądowe – w łącznej wysokości 32 179,8 mln zł,
- jednostki sądownictwa powszechnego i jednostki powszechne prokuratury – w łącznej wysokości 16 707 mln zł,
- komendy powiatowe i wojewódzkie Policji – w łącznej wysokości 15 175 mln zł.

Porównanie projektów ustawy budżetowej na 2024 r. z sierpnia i września 2023 r. wskazuje na znaczące zwiększenia limitów wydatków w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, w poszczególnych paragrafach i w większości części budżetowych, dopiero na końcowym etapie prac nad budżetem państwa. Świadczy to o niedoskonałości i wciąż niskiej przydatności planowania wieloletniego, w ramach którego obarcza się poszczególnych dysponentów budżetu państwa dodatkowymi obowiązkami planistycznymi, lecz nie ma to dużego przełożenia na poprawę planowania wydatków na wcześniejszych etapach prac nad ustawą budżetową w porównaniu z okresem sprzed wdrożenia planowania trzyletniego.

Wydatki majątkowe budżetu państwa zaplanowano w wysokości 75 188 mln zł, z tego w grupie *Wydatki majątkowe* w wysokości 73 041,1 mln zł, a w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w wysokości 1984 mln zł. Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2024 r. miały być wyższe o 5644 mln zł, tj. o 8,1% od wydatków majątkowych zaplanowanych na 2023 r. Oznacza to, że tempo wzrostu tych wydatków miało być niższe od tempa wzrostu PKB. Jednocześnie udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem budżetu państwa miał zmniejszyć się z 10% w 2023 r. do 8,7% w 2024 r. Z perspektywy całego podsektora instytucji rządowych wyciąganie wniosków ze zmian zachodzących w budżecie państwa mogą być jednak mylące, bowiem w dalszym ciągu znaczące inwestycje miały być finansowane z pominięciem tego budżetu, w tym z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Z kwoty 73 041,1 mln zł wydatków zaplanowanych w grupie *Wydatki majątkowe*, 52 014,1 mln zł, tj. 71,1%, zaplanowano w części *Obrona narodowa*. Wydatki w tej części wzrosły o 29,6% w porównaniu z 2023 r. Znaczące wydatki w omawianej grupie zaplanowano również w części *Rezerwy celowe* – 3655,5 mln zł – oraz w części *Transport* – 3345,1 mln zł, a także w częściach: *Zdrowie* – 2761,6 mln zł, *Sprawy wewnętrzne* – 1967,2 mln zł oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* – 1785,2 mln zł. Szczególnie wysoką dynamikę wydatków w grupie *Wydatki majątkowe*: odnotowano w części *Sprawy wewnętrzne*, wydatki te bowiem miały wzrosnąć w porównaniu z 2023 r. aż o 82,2%.

Infografika 4. Struktura wydatków budżetu państwa zaplanowanych w 2024 r. w grupie *Wydatki majątkowe* według części budżetowych



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

Planowane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa miały wzrosnąć z 62 000 mln zł w 2023 r. do 66 500 mln zł w 2024 r., tj. o 7,3%. Wielkość tych wydatków w relacji do PKB miała się utrzymać na poziomie 1,8%, natomiast ich udział w wydatkach ogółem budżetu państwa miał się zmniejszyć z 8,9% do 7,7%. Warto odnotować, że udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych miał wzrosnąć w tym okresie z 11,7% do 14,3%. Mimo to udział ten w stosunku do wcześniejszych okresów miał pozostać stosunkowo niski. Na przykład w 2021 r. udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych w wydatkach ogółem na obsługę długu Skarbu Państwa wyniósł 23,6%.

Wydatki planowane w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* miały wzrosnąć z 34 882,6 mln zł w 2023 r. do 36 460,1 mln zł w 2024 r., tj. o 4,5%. W kwocie tych wydatków ujęto 2000 mln zł środków zaplanowanych w rezerwie celowej, utworzonej w związku z projektem rewizji Wieloletnich Plan Finansowych 2021-2027 i planowanymi dodatkowymi wydatkami Unii Europejskiej, przede wszystkim związanymi z wojną w Ukrainie.

Wydatki planowane na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE zmniejszyły się z 16 126,7 mln zł w 2023 r. do 14 668,5 mln zł w 2024 r., tj. o 8,9%. Największe kwotowo spadki nastąpiły w rozdziałach: *Rezerwy ogólne i celowe, Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020 finansowane z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Infrastruktura kolejowa*.

Wysoki wzrost wydatków budżetu państwa częściowo miał być sfinansowany ze zwiększonych dochodów, a częściowo ze środków zewnętrznych, co wiązało się ze zwiększeniem deficytu. W 2024 r. deficyt budżetu państwa miał wynieść 184 000 mln zł, co oznaczało jego wzrost o 92 000 mln zł, tj. o 100% względem deficytu ustalonego w ustawie budżetowej na rok 2023. W relacji do PKB miał on wynieść 4,9%. Dla porównania deficyt budżetu państwa miał wynieść w 2023 r. 2,7% PKB¹⁸, a w latach 2021-2022 nie przekraczał 1% PKB. Należy jednak zauważyć, że w latach poprzednich znacznie większa część deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych była planowana poza budżetem państwa, przez co porównanie tych danych jest mało przydatne przy analizie stopnia nierównowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że nakłady na ochronę zdrowia, obronę narodową, infrastrukturę transportu lądowego oraz szkolnictwo wyższe i naukę zostały zaplanowane zgodnie z wymogami ustawowymi określającymi ich minimalną wysokość. Należy jednak zauważyć, że do wydatków obronnych, podobnie jak w latach 2020-2023, zaliczono środki finansowe przeznaczone na zadania związane z kształceniem w uczelniach wojskowych studentów studiów stacjonarnych i doktorantów, będących osobami cywilnymi. Według projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. wysokość tych wydatków miała wynieść 326,4 mln zł, a według ustawy budżetowej na rok 2024 ostatecznie zaplanowano na ten cel 369 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli istnieje potrzeba jednoznacznego uregulowania kwestii zaliczania tego rodzaju wydatków do wydatków obronnych, bowiem przepis art. 460 ust. 10 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - *Prawo o szkol-*

¹⁸ Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024.

*nictwie wyższym i nauce*¹⁹ nakazujący wyłączenie tych wydatków odwołuje się do nieobowiązującej już ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej²⁰. Przepis ten powinien zostać zmieniony poprzez wprowadzenie odwołania do obowiązującej ustawy o obronie Ojczyzny albo usunięty z porządku prawnego. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na ten problem już w wystąpieniu pokontrolnym po przeprowadzonej w 2022 r. kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*.

Po zsumowaniu i konsolidacji²¹ wydatków na cele obronne zaplanowanych w budżecie państwa i w Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych otrzymano kwotę 158 858 mln zł, stanowiącą 4,2% prognozowanego produktu krajowego brutto. Z kolei kwota planowanych nakładów na finansowanie ochrony zdrowia w 2024 r. miała wynieść łącznie 191 018,1 mln zł, tj. o 163,5 mln zł więcej od ustawowego minimum obliczanego jako procent produktu krajowego brutto sprzed dwóch lat.

Należy podkreślić, że w odniesieniu do wielkości produktu krajowego brutto prognozowanej na rok 2024, planowane nakłady na ochronę zdrowia stanowiły 5,09%. Pomimo podnoszenia ustawowego wskaźnika minimalnych nakładów na tę dziedzinę (z 5,30% w 2021 r., poprzez 5,75% w 2022 r. i 6,00% w 2023 r., do 6,20% w 2024 r.)²² w analizowanym okresie stosunek planowanych nakładów na ochronę zdrowia²³ do produktu krajowego brutto prognozowanego na ten sam rok, na który planuje się nakłady, pozostawał na zbliżonym poziomie (5,12% w 2021 r. oraz 5,09% w latach 2022-2024).

W opracowanym w Ministerstwie Finansów projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 23 sierpnia 2023 r. rezerwę ogólną zaplanowano w tej samej wysokości, co w budżetach na rok 2022 i 2023 (przed nowelizacją), tj. w kwocie 985 mln zł. Rezerwa ta stanowiła 0,12% wydatków budżetu państwa, co oznacza, że jej wysokość mieściła się w limicie określonym w art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynoszącym 0,2% wydatków budżetu. W projekcie ustawy budżetowej przekazanym do Sejmu we wrześniu 2023 r. wielkość rezerwy ogólnej nie uległa zmianie.

Na posiedzeniu 7 listopada 2023 r. Rada Ministrów przyjęła opracowaną w Ministerstwie Finansów autopoprawkę do rządowego projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w której rezerwa ogólna została zmniejszona do 200 mln zł, tj. o kwotę 785 mln zł. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, takie zmniejszenie nie znajdowało uzasadnienia, biorąc pod uwagę rolę, jaką rezerwa ogólna powinna odgrywać w finansach publicznych. Rezerwa ta stanowi zabezpieczenie na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń, wymagających szybkiej interwencji finansowej. Przykładem takiej sytuacji może być powódź, która wystąpiła

¹⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 161.

²¹ Przez konsolidację rozumie się wyeliminowanie z obliczeń wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w celu uniknięcia podwójnego liczenia tych samych wydatków.

²² Art. 131c ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.).

²³ Na etapie przekazania projektu ustawy budżetowej do Sejmu.

we wrześniu 2024 r. w dorzeczu Odry w południowo-zachodniej części kraju. Rezerwa w tak niewielkiej wysokości nie mogłaby stanowić wystarczającego zabezpieczenia nawet najpilniejszych potrzeb na wypadek tego typu zdarzeń.

Po wyborach parlamentarnych i powołaniu Rady Ministrów w nowym składzie w grudniu 2023 r. w projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 wprowadzono zmianę polegającą na zwiększeniu rezerwy ogólnej do 450 mln zł. Rada Ministrów przyjęła projekt ustawy budżetowej w dniu 19 grudnia 2023 r. i w tym samym dniu przyjęła uchwałę nr 249/2023 w sprawie przyznania Ministrowi Infrastruktury środków finansowych w wysokości 220 mln zł z przeznaczaniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. Oznacza to, że wprowadzono zwiększenie rezerwy ogólnej o 250 mln zł, ale jednocześnie środki te w większości zostały rozdysponowane na konkretne zadanie już podczas tego samego posiedzenia Rady Ministrów, czyli jeszcze zanim budżet państwa na 2024 r. zaczął być w ogóle wykonywany. Najwyższa Izba Kontroli od lat stoi na stanowisku, że środki na konkretne zadania powinny być planowane nie w rezerwie ogólnej, lecz we właściwych częściach budżetowych, a w przypadku wydatków spełniających przesłanki wymienione w art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – w rezerwach celowych.

W trakcie prac parlamentarnych rezerwę ogólną zwiększono do 649 mln zł. Według ustawy budżetowej na rok 2024 udział tej rezerwy w wydatkach budżetu państwa wyniósł 0,07% i był znacznie niższy niż latach 2022-2023, kiedy wyniósł odpowiednio 0,19% i 0,15%, przed nowelizacją.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z 24 sierpnia 2023 r. zaplanowano rezerwy celowe w kwocie 75 729,9 mln zł, stanowiącej 8,9% wydatków ogółem budżetu państwa. Udział rezerw celowych w wydatkach ogółem budżetu państwa był taki sam jak w budżecie na rok 2022 r., lecz wyższy niż w ustawach budżetowych: na rok 2023 (7,6%), i na lata wcześniejsze, tj. 2015-2021, gdy wynosił od 5,2% do 7,2% wydatków ogółem budżetu państwa²⁴. W rezerwach celowych zaplanowano między innymi środki na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 mln zł oraz do Funduszu Pomocy w wysokości 500 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje swoją opinię wyrażoną w latach poprzednich, że wydatki, co do zasady, powinny być planowane we właściwych częściach budżetowych, a nie w rezerwach celowych.

Na dalszych etapach prac nad ustawą budżetową kwota ogółem rezerw celowych uległa zmniejszeniu i ostatecznie (w ustawie budżetowej) wyniosła 65 018,9 mln zł, stanowiąc 7,5% wydatków ogółem budżetu państwa. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia włączenie części środków planowanych pierwotnie w rezerwach celowych do planów wydatków właściwych części budżetowych, przy czym zauważa, że co najmniej w trzech przypadkach można było to uczynić już na wcześniejszym etapie prac nad projektem ustawy budżetowej.

²⁴ Wzięto pod uwagę wielkości ujęte w ustawach budżetowych w ich pierwotnym brzmieniu, przed nowelizacją.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Finansów po kontrolach dotyczących opracowania ustaw budżetowych na lata 2021-2023²⁵ Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniała planowanie znacznych środków w rezerwach celowych o bardzo ogólnych tytułach. Projekt z 24 sierpnia 2023 r. także zawierał takie pozycje, tj.:

- poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* w kwocie 5060,1 mln zł,
- poz. 49 *Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych* w kwocie 7160,6 mln zł,
- poz. 56 *Rezerwa na zmiany systemowe i niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania* w kwocie 2218,8 mln zł.

Łącznie w tych trzech rezerwach zaplanowano 14 439,5 mln zł, tj. blisko 1/5 wydatków w części *Rezerwy celowe* (19,1%). Na dalszym etapie prac nad ustawą budżetową kwotę tych rezerw zmniejszono do 6265,4 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła zmniejszenie puli środków ujętych w rezerwach o ogólnym charakterze, przy czym w dalszym ciągu postuluje o poprawę przejrzystości wykazu rezerw oraz zwiększenie precyzji planowania poprzez tworzenie rezerw na konkretne cele. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli większą przejrzystość budżetu zapewniłoby oddzielne prezentowanie wydatków zaplanowanych na różne, niepowiązane ze sobą zadania, szczególnie w sytuacji przeznaczania na nie znacznych kwot liczonych w setkach milionów zł.

Z projektu ustawy budżetowej nie wynikało, na jakie cele miały być przeznaczone środki ujęte w trzech wyżej wymienionych rezerwach, poza tym, że będą to zadania nowe lub kontynuowane. Z ustaleń kontroli wynika, że była to pula środków o charakterze ogólnym, która miała zostać podzielona na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej lub w trakcie realizacji budżetu. Ponieważ nie przedstawiono szczegółowych obliczeń, na podstawie których określono kwoty tych rezerw, Najwyższa Izba Kontroli nie ma podstaw, aby uznać, że omawiane rezerwy zostały zaplanowane rzetelnie. Poszczególni ministrowie i inni dysponenti części budżetowych, co do zasady, nie byli pisemnie informowani o uwzględnieniu na ich potrzeby środków w wymienionych rezerwach celowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli taka sytuacja mogła powodować niejasności co do uwzględnienia zadania zgłaszanego przez dysponenta do sfinansowania oraz co do wielkości środków zaplanowanych na poszczególne zadania. Rodziło to ryzyko rezygnacji dysponenta z realizacji zadania z powodu braku wiedzy o możliwości jego sfinansowania lub ryzyko występowania o środki z rezerwy ogólnej w sytuacji, gdy środki te zostały już uwzględnione w rezerwie celowej.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również przypadki niewłaściwego przyporządkowania rezerw celowych do grup ekonomicznych. Co prawda dotyczyło to stosunkowo niewielkiej części (poniżej 4%) wydatków zaplanowanych w rezerwach celowych, ale należy mieć na uwadze, że błędne sklasyfikowanie środków zniekształca obraz planowanych wydatków budżetu państwa oraz powoduje rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem wydatków

²⁵ Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*, nr KBF.410.8.1.2021. Wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów z kontroli P/22/009 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, nr KBF.410.6.1.2022.

w poszczególnych grupach ekonomicznych. Ponadto w przypadku dwóch rezerw celowych (poz. 10 i 18) nadany im tytuł był niejasny lub mylący²⁶.

Szczegółowym badaniem w zakresie planowania wydatków objęto części budżetowe pozostające we właściwości czterech dysponentów, tj. Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Wojewody Małopolskiego i Wojewody Mazowieckiego. Ustalenie wstępnych kwot wydatków dla tych dysponentów było jednolite oraz w znaczącym stopniu związane z kwotą wyjściową na 2024 r. określoną w 2022 r.²⁷ Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała jednak przypadki ustalenia w bazie limitowej wydatków na uposażenia i świadczenia pieniężne w kwocie znacznie przewyższającej wykonanie tych wydatków w roku poprzednim. Dotyczyło to wydatków na wynagrodzenia formacji mundurowych podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli przyczyną ujęcia przez Ministra Finansów zawyżonych kwot w bazie limitowej było niezwyfikowanie zasadności podziału środków w ramach *Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025*. W wyniku czego wystąpiły przypadki ujęcia w budżecie państwa zbyt wysokich wydatków o charakterze płacowym, które nie mogły być wykonane przez jednostki podległe Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji ze względu na brak realnych potrzeb w tym zakresie. Najwyższa Izba Kontroli przypomina, że w latach 2022 - 2023 w jednostkach Policji występowały istotne problemy w bieżącej realizacji wydatków pozapłacowych, o czym Minister Finansów posiadał wiedzę już w pierwszym kwartale 2023 r.

W *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*²⁸ Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o przedstawienie w ustawie budżetowej i w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, zamiast ograniczania tych danych jedynie do pracowników, do których zastosowanie ma ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie

²⁶ Poz. 10 *Środki na realizację umów zawartych przez Ministra Klimatu i Środowiska w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów* i poz. 18 *Fundusz Gwarancji w Rolnictwie*.

²⁷ Proces planowania budżetu państwa rozpoczyna się trzy lata przed danym rokiem budżetowym od przekazania poszczególnym dysponentom części budżetu państwa przez Ministra Finansów informacji o wyjściowych kwotach wydatków. Dysponenci są zobowiązani do przedstawienia Ministrowi Finansów szczegółowego planu wydatków zgodnego z przyznaną im kwotą wyjściową. Następnie Minister Finansów sporządza na podstawie tych planów bazę limitową, którą aktualizuje, jeśli zajdzie taka potrzeba, na przykład w związku ze zmianami ustaw lub decyzjami Rady Ministrów. Opierając się na danych zawartych w bazie limitowej, Minister Finansów w roku poprzedzającym rok budżetowy, na etapie prac na ustawę budżetową, określa dla każdego dysponenta wstępną kwotę wydatków. Informację o jej wysokości oraz o tym, które wydatki i w jakiej wysokości zostały uwzględnione w tej kwocie, umieszcza w tak zwanych pismach limitowych, wysyłanych zwykle do dysponentów budżetu państwa w lipcu i sierpniu roku poprzedzającego rok budżetowy. Dysponenci sporządzają plany wydatków w odpowiednich częściach budżetowych uwzględniające przyznaną im wstępną kwotę wydatków. Na podstawie planów sporządzonych przez poszczególnych dysponentów oraz dodatkowych informacji Minister Finansów opracowuje projekt budżetu państwa, który jest przyjmowany przez Radę Ministrów i przekazywany Radzie Dialogu Społecznego celem zaopiniowania. Na tym etapie prac projekt ustawy budżetowej podlega różnego typu zmianom do czasu jego powtórnego przyjęcia przez Radę Ministrów i przekazania do Sejmu, co następuje zazwyczaj w ostatnich dniach września roku poprzedzającego rok, w którym ma obowiązywać dany budżet państwa.

²⁸ Str. 9.

niektórych ustaw²⁹. Najwyższa Izba Kontroli ponownie dostrzega w ustawie budżetowej na rok 2024 brak prezentacji pełnych danych o wynagrodzeniach pracowników państwowej sfery budżetowej. Dotyczy to wynagrodzeń planowanych w jednostkach wskazanych w art. 139 ust 2 ustawy o finansach publicznych. Najwyższa Izba Kontroli nie znajduje również uzasadnienia dla ograniczania prezentacji danych o wynagrodzeniach jedynie do niektórych rodzajów wynagrodzeń.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła podjęcie w 2024 r. prac ukierunkowanych na realizację powyższego wniosku, mającego na celu ujęcie w ustawie budżetowej danych dotyczących wynagrodzeń w pełnym zakresie podmiotowym. Realizacja tego wniosku zwiększy przejrzystość budżetu państwa oraz dostarczy kompleksowej informacji Parlamentowi i opinii publicznej na temat wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych częściach budżetu państwa.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że w ustawie o wynagrodzeniach w sposób niejednolity zdefiniowano pojęcie wynagrodzenia dla różnych grup pracowników (funkcjonariuszy) objętych tą ustawą. W przypadku funkcjonariuszy ustawa o wynagrodzeniach w sposób odmienny niż w przypadku pracowników definiuje wynagrodzenia. Do wynagrodzeń funkcjonariuszy nie zalicza się wydatków na nagrody jubileuszowe, odprawy i ekwiwalenty za niewykorzystany urlop, przez co wynagrodzenia te nie są porównywalne z wynagrodzeniami pracowników. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sposób oczywisty zaburza to przejrzystość, a w szczególności porównywalność danych dotyczących wynagrodzeń poszczególnych grup zawodowych. W celu zwiększenia przejrzystości i porównywalności danych niezbędne jest jednolite klasyfikowanie wydatków o tym samym charakterze (nagrody jubileuszowe, odprawy, ekwiwalenty) jako wynagrodzenia, bez względu na status zatrudnienia w jednostkach sektora finansów publicznych. Ponadto zdaniem Najwyższej Izby Kontroli do wynagrodzeń funkcjonariuszy powinny być też zaliczane świadczenia za długoletnią służbę, kwalifikowane obecnie jako świadczenia na rzecz osób fizycznych.

Na brak przejrzystości wydatków służb mundurowych w zakresie należności żołnierzy i funkcjonariuszy jak również brak spójności w zakresie definicji wynagrodzenia żołnierzy, funkcjonariuszy oraz pracowników³⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w kontroli *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024* przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. Problem braku przejrzystości i nieporównywalności w systemie uposażeń, świadczeń i innych należności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych dostrzeżono również w Ministerstwie Finansów. Zapowiedziano podjęcie działań mających na celu uporządkowanie przez właściwych ministrów tego systemu.

W założeniach do ustawy budżetowej³¹ na 2024 r. oraz w pismach Ministra Finansów określających kwoty wstępne i wyjściowe na lata 2024-2026 (dalej: pisma limitowe) przyjęto, że zarówno wzrost wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej w 2024 r. jak i prognozowany wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniosą 6,6%. Odmienne

²⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1356.

³⁰ W ustawie o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej.

³¹ <https://www.gov.pl/web/finanse/zalozenia-do-ustawy4>.

podejście przyjęto względem wydatków rzeczowych. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Ministerstwo Finansów nie dokonało zwiększenia bazy limitowej, w stosunku do kwoty wyjściowej z 2022 r., w 716 z 769 pozycji w zakresie pozapłacowych wydatków bieżących czterech dysponentów objętych badaniem. Nie uwzględniono między innymi prognozowanego wskaźnika inflacji oraz informacji będących w posiadaniu Ministerstwa Finansów, dotyczących finansowania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji bieżących wydatków z rezerw celowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualizacji poziomu pozapłacowych wydatków bieżących przy ustalaniu wstępnych kwot wydatków dla poszczególnych dysponentów podaje w wątpliwość rzetelność oszacowanych przez Ministerstwo Finansów poziomów wydatków, realność ujętych w bazie limitowej kwot wydatków, jak również możliwość adekwatnego do potrzeb zaplanowania wydatków bieżących. Warto zauważyć, że wyjściowe kwoty wydatków ustalone w 2022 r. również nie uwzględniały wzrostu wydatków pozapłacowych na skutek inflacji. Przyjęcie przez Ministra Finansów założenia o braku waloryzacji wydatków rzeczowych na etapie opracowania pism limitowych powodowało, że opracowane przez dysponentów formularze planistyczne w znaczącej części nie odpowiadały ich rzeczywistym potrzebom wydatkowym. Na etapie ustalania wstępnych kwot wydatków należało urealnić ich poziom, biorąc pod uwagę zarówno prognozowany wzrost cen towarów i usług, jak i zdarzenia przeszłe, w szczególności kwoty zrealizowanych wydatków i zwiększanie planów finansowych ze środków rezerw celowych.

W projekcie ustawy budżetowej z 28 września 2023 r. pozapłacowe wydatki bieżące³² zostały zwiększone względem bazy limitowej: w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o 4%, w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji o 121,5%³³, w województwach małopolskim i mazowieckim odpowiednio o 21% i 16%. Powyższe zwiększenia potwierdzają opinię Najwyższej Izby Kontroli, że pozapłacowe wydatki bieżące uwzględnione we wstępnych kwotach wydatków nie mogły zabezpieczyć potrzeb dysponentów części budżetowych. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli w sytuacji, w której wprowadzono planowanie trzyletnie, należało oczekiwać, że oszacowanie potrzeb związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostek podległych poszczególnym dysponentom nastąpi na wcześniejszym etapie prac, jeszcze przed ustaleniem wstępnych kwot wydatków, a nie dopiero po tym fakcie. Przejście na model planowania trzyletniego, zdaniem Izby słuszne, powinno jednak znacząco poprawić proces planistyczny, żeby można było uzasadnić znaczący wzrost nakładów pracy w opracowanie szczegółowych formularzy dla każdej części budżetowej. Obecnie można podać w wątpliwość zarówno celowość nakładania na dysponentów obowiązku sporządzania planów wydatków na dwa kolejne lata w pełnej szczegółowości klasyfikacyjnej, jak i korzyści płynące ze zmiany sposobu planowania wstępnej kwoty wydatków.

Przy opracowaniu projektów ustawy budżetowej na rok 2024 z sierpnia, września i grudnia 2023 r. wykorzystano tę samą prognozę makroekonomiczną przygotowaną w lipcu 2023 r., co oznacza, że pomiędzy sporządzeniem tej prognozy a przyjęciem przez Radę

³² Bez paragrafów *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności i Odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych*.

³³ Po wyłączeniu środków z *Programu Modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej oraz Służby Ochrony Państwa w latach 2022 – 2025*.

Ministrów projektu, na podstawie którego Sejm uchwalił ustawę budżetową, upłynęło blisko pół roku. W tym czasie zmieniła się zarówno sytuacja gospodarcza kraju, jak i perspektywy jej dalszego rozwoju. Z tego powodu, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, zasadne było skorygowanie prognozy makroekonomicznej – zarówno na 2023 r., jak i na 2024 r. – i wprowadzenie odpowiednich zmian w projekcie budżetu państwa, a w szczególności w prognozie dochodów tego budżetu.

Odnosnie prognozy makroekonomicznej na 2023 r. należy zauważyć, że w czasie przyjęcia przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej na rok 2024, tj. w dniu 19 grudnia 2023 r. było wiadomo, że tempo wzrostu produktu krajowego brutto będzie niższe od prognozy Ministerstwa Finansów wynoszącej 0,9%. Można więc wskazać, że prognoza ta była już wtedy nierealistyczna. Z kolei budżet państwa na 2024 r. opracowano przy założeniu poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce. Tempo wzrostu produktu krajowego brutto w 2024 r. prognozowano w wysokości 3%. Oczekiwano, że ożywienie gospodarki nastąpi w wyniku zwiększenia się dynamiki spożycia – zarówno prywatnego, jak i publicznego – oraz w wyniku wzrostu dynamiki nakładów brutto na środki trwałe. Poważne konsekwencje dla wykonania budżetu państwa w 2024 r. miało przyjęcie przez Ministerstwo Finansów wysokiej, w porównaniu z innymi ośrodkami analitycznymi, prognozy inflacji na rok 2024. O ile w lipcu 2023 r., gdy pracowano na pierwszą wersję projektu ustawy budżetowej na rok 2024, przyjęcie prognozy inflacji w wysokości 6,6% mogło być uzasadnione, to w grudniu 2023 r. istniało znaczące ryzyko, że wartość ta będzie zawyżona. Mediana prognoz rynkowych inflacji na 2024 r. obniżyła się pomiędzy lipcem a grudniem 2023 r. z 6,1% do 5,3%, a średnia tych prognoz z 6,39% do 5,16%. Skorygowanie przez Ministerstwo Finansów prognozy makroekonomicznej w grudniu 2023 r. byłoby zasadne i celowe, gdyż pozwoliłoby zaplanować budżet państwa, w tym zwłaszcza jego dochody, na bardziej realistycznym poziomie. Nawet jeśli nie zapobiegłoby to decyzji o nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024, to przynajmniej nie byłoby potrzeby dokonywania w trakcie roku budżetowego tak dużej zmiany.

Istotne rozbieżności pomiędzy prognozą makroekonomiczną Ministerstwa Finansów a prognozami innych ośrodków analitycznych dotyczyły również:

- tempa wzrostu nakładów brutto na środki trwałe w 2023 r.; Ministerstwo Finansów szacowało ten wskaźnik na 3,8%, podczas gdy inne ośrodki progностyczne w czwartym kwartale 2023 r. prognozowały na ogół znacznie wyższy wzrost inwestycji w omawianym roku;
- tempa wzrostu spożycia publicznego w 2023 r.; Ministerstwo Finansów szacowało ten wskaźnik na 0,9%, podczas gdy w listopadzie 2023 r. Narodowy Bank Polski prognozował tę wielkość na 4,3%;
- tempa wzrostu spożycia publicznego w 2024 r.; w projekcie ustawy budżetowej z sierpnia 2023 r. Ministerstwo Finansów szacowało ten wskaźnik na 2,5%, wartość ta została utrzymana w projekcie z grudnia 2023 r. mimo znaczącego wzrostu planowanych płac pracowników państwowej sfery budżetowej i nauczycieli; w listopadzie 2023 r. Narodowy Bank Polski prognozował tę wielkość na 5,6%;
- nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r.; Ministerstwo Finansów szacowało ten wskaźnik na 4,4%, podczas gdy niemal wszystkie, przeanalizowane przez Najwyższą

Izbę Kontroli prognozy innych ośrodków analitycznych wskazywały na znacznie niższe inwestycje w 2024 r.³⁴

W przypadku oszacowania dynamiki nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r. można się zgodzić z przedstawionymi w czasie kontroli argumentami, że w grudniu 2023 r. znacząco wzrosło prawdopodobieństwo rychłego odblokowania środków z KPO oraz planowano wyraźny wzrost wydatków na obronność, co uzasadniało utrzymanie stosunkowo wysokiej prognozy omawianego wskaźnika. Natomiast w przypadku dynamiki spożycia publicznego można mówić o zaniżeniu prognozowanej wartości. Warto zauważyć, że na wielkość spożycia publicznego znaczący wpływ mają rozwiązania, których skutki są uwzględnione w projekcie ustawy budżetowej, co oznacza, że Minister Finansów powinien posiadać większą wiedzę na temat kształtowania się w przyszłości tego wskaźnika niż na temat kształtowania się innych składowych produktu krajowego brutto.

Prognozowany wzrost dynamiki produktu krajowego brutto i spadek inflacji świadczyły o oczekiwanej poprawie sytuacji gospodarczej w Polsce w 2024 r. Towarzyszyć temu miało utrzymanie się zrównoważonego salda obrotów bieżących w bilansie płatniczym, niewielka aprecjacja złotego względem euro, a także obniżenie stopy referencyjnej przez Narodowy Bank Polski.

Przechodząc do problematyki stosowania stabilizującej reguły wydatkowej, wskazać należy, że zawarta w ustawie budżetowej na rok 2024 kwota wydatków, o której mowa art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych (dalej: kwota wydatków SRW) wyniosła 1 703 995,9 mln zł. Była ona o 24,1% wyższa od analogicznej kwoty wydatków zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023. Tak wysoki wzrost tej kwoty wynikał przede wszystkim z uwzględnienia przy jej obliczaniu:

- wydatków inwestycyjnych wyłączonych w poprzednich latach ze stabilizującej reguły wydatkowej na podstawie tzw. klauzuli inwestycyjnej,
- klauzuli obronnej stanowiącej różnicę pomiędzy planowanymi wydatkami na zakup sprzętu wojskowego, a wartością dostaw tego sprzętu planowaną do otrzymania w 2024 r.,
- stosunkowo wysokiej inflacji prognozowanej na 6,6% w 2024 r.

Kwota wydatków SRW na 2024 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami, przy czym do jej obliczenia przyjęto kwotę startową z 2023 r. obliczoną jako suma kwoty wydatków SRW na 2023 r. i klauzuli inwestycyjnej. Należy przypomnieć, że w kwocie wydatków SRW na 2023 r. był uwzględniony skutek działania dyskrejonalnego dotyczącego wprowadzenia opłaty mocowej. Niewyeliminowanie tego działania z obliczeń oznaczało, że zawyżona została kwota wydatków SRW na 2023 r., którą wykorzystano przy obliczaniu kwoty startowej z 2023 r. Po przeliczeniu – na wartość z 2024 r. – wartości opisywanego działania dyskrejonalnego dotyczącego poboru opłaty mocowej otrzymano kwotę 7394,7 mld zł. Kwota ta stanowiła, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wielkość zawyżenia kwoty wydatków SRW na 2024 r. w związku z zawyżeniem przez Ministerstwo

³⁴ Analizą Najwyższej Izby Kontroli objęto prognozy opracowane przez: OECD, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Komisję Europejską, NBP, Polski Instytut Ekonomiczny, Pekao, mBank, Alior Bank, BNP Paribas, Citi Handlowy, Santander, ING Bank Śląski oraz przez Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, przy czym nie każda prognoza zawierała wszystkie analizowane przez NIK zmienne.

Finansów obliczeń kwoty startowej. Skutkiem tej nieprawidłowości było zawyżenie limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 ustawy o finansach publicznych (dalej: limit wydatków SRW) oraz limitu wydatków ustalonego dla budżetu państwa na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej.

Ponadto w obliczeniach limitu wydatków SRW przyjęto o 120,4 mln zł za dużą kwotę wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, co skutkowało zaniżeniem o tę wielkość limitu wydatków SRW oraz limitu wydatków budżetu państwa obliczonego na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Na skutek wystąpienia opisanych powyżej dwóch nieprawidłowości limit wydatków SRW został zawyżony w ustawie budżetowej na rok 2024 o 7274,3 mln zł.

Limit wydatków SRW został określony w art. 1 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. Wyniósł on 1 319 104,8 mln zł. Na wydatki budżetu państwa planowano przeznaczyć 63% limitu wydatków SRW, na wydatki funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 26,4%, a na wydatki pozostałych jednostek objętych tym limitem – 9,5%. Ponadto nierozdzielone zostało 1% limitu wydatków SRW.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na nieprawidłowe ustalenie kwoty wydatków funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, uwzględnionych w 2024 r. w limicie wydatków SRW w wysokości 65 269,7 mln zł. Kwota ta powinna być o 253,1 mln zł wyższa, ponieważ do wydatków Funduszu Kolejowego nie zaliczono środków przekazanych z tego funduszu na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A.

Po doliczeniu do kwoty planowanych wydatków budżetu państwa w wysokości 831 532,3 mln zł, ustalonych na podstawie podziału limitu wydatków SRW, wydatków budżetu państwa wyłączonych z tego limitu:

- podlegających refundacji ze środków Unii Europejskiej, w wysokości 2300 mln zł,
- stanowiących pozostałe wydatki jednostek i organów, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w wysokości 19 612,2 mln zł,
- sfinansowanych z pozostałych środków przekazanych od innych jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową, w wysokości 431,3 mln zł,
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w wysokości 12 000 mln zł,
- wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Pomocy, w wysokości 500 mln zł

obliczono limit wydatków budżetu państwa ustalony w art. 1 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2024 w wysokości 866 375,7 mln zł. Po doliczeniu nierozdzielonych, w wyniku podziału limitu wydatków SRW, środków w wysokości 13 484,1 mln zł limit wydatków budżetu państwa ustalony przy uwzględnieniu stabilizującej reguły wydatkowej mógł wynieść, według obliczeń Ministerstwa Finansów, 879 859,9 mln zł.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli kwota ta została zawyżona o 7527,4 mln zł w wyniku:

- opisanego wcześniej zawyżenia limitu wydatków SRW spowodowanego nieprawidłowym obliczeniem kwoty startowej w 2023 r. i uwzględnienia błędnej kwoty wydatków Bankowego Funduszu Gwarancyjnego,

- nieuwzględnienia w limicie wydatków SRW wydatków Funduszu Kolejowego przekazanych na spłatę rat kapitałowych od kredytów stanowiących zobowiązania finansowe PKP PLK S.A.

Po wyeliminowaniu tych nieprawidłowości nierozdzielona kwota limitu wydatków SRW była równa 5956,7 mln zł. Oznacza to, że mimo stwierdzonych nieprawidłowości zaplanowanie w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatków budżetowych w wysokości 866 375,7 mln zł nie spowodowało przekroczenia limitu wydatków SRW.

Przy tak dużej skali wydatków publicznych było to możliwe wyłącznie dlatego, że wprowadzone w 2022 r. i w latach wcześniejszych przepisy umożliwiły omijanie stabilizującej reguły wydatkowej, z czego Minister Finansów skorzystał również w 2023 r. przy opracowaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024. Z pominięciem reguły wydatkowej zaplanowano w budżecie państwa na 2024 r. wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i do Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 12 500 mln zł. Z art. 112aa ust. 2 pkt 5 i ust. 2a ustawy o finansach publicznych wynika, że w kwocie wydatków SRW nie uwzględnia się wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy. Oznacza to, że jeżeli wydatki tych funduszy są finansowane ze środków pozyskanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na przykład w formie emisji obligacji, to wydatki te są objęte stabilizującą regułą wydatkową, lecz jeżeli te same wydatki zostaną sfinansowane ze środków budżetu państwa, pozyskanych na przykład w formie emisji obligacji, to nie są one wliczane do stabilizującej reguły wydatkowej. Od strony ekonomicznej takie rozróżnienie nie ma sensu, umożliwia ono jednak łatwe omijanie reguły wydatkowej, co uczyniono w 2024 r. Warto zaznaczyć, że gdyby nie skorzystano z tego mechanizmu, to zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki budżetu państwa musiałyby być mniejsze o 6543,3 mln zł, tj. nie mogłyby przekroczyć 859 832,4 mln zł.

Mechanizm wyłączenia przepływów pomiędzy budżetem państwa a Funduszem Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszem Pomocy spod rygorów stabilizującej reguły wydatkowej oznacza, że zgodnie z przepisami możliwe byłoby zaplanowanie dowolnie dużej kwoty wydatków publicznych, gdyby tylko zaplanowano ich przekazanie z budżetu państwa do któregośkolwiek ze wskazanych wyżej funduszy lub na odwrót. Tworzenie takich mechanizmów należy zatem uznać na niebezpieczne dla zachowania stabilnych, zrównoważonych finansów publicznych.

Równocześnie z wyżej opisanym mechanizmem zastosowano także drugi mechanizm omijania stabilizującej reguły wydatkowej. Do obliczenia limitu wydatków SRW wykorzystano plany finansowe Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, które w czasie obliczeń były już nieaktualne. Zgodnie z art. 112aa ust. 3 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, do obliczenia limitu wydatków SRW bierze się pod uwagę planowane wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 określone w planie finansowym w terminie, o którym mowa w art. 65 ust. 24a 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 ustaw³⁵, tj. w terminie do 31 lipca roku poprzedzającego rok, któ-

³⁵ Dz. U. poz. 568, ze zm.

rego dotyczy ten plan. Oznacza to, że zaplanowana w sierpniu 2023 r. wpłata z budżetu państwa do tego funduszu nie mogłaby zostać uwzględniona w obliczeniach po stronie wydatków funduszu również i z tego powodu, że przepisy obligowały Ministra Finansów do posługiwania się nieaktualnym już wówczas planem finansowym. Analogiczne rozwiązanie przyjęto względem Funduszu Pomocy. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nałożenie obowiązku korzystania, przy obliczaniu limitu wydatków SRW, z nieaktualnych danych jest niecelowe i przyczynia się do nieprawidłowego działania stabilizującej reguły wydatkowej, umożliwiając jej omijanie. Zamiast tego należy wprowadzić obowiązek posługiwania się w obliczeniach aktualnymi planami finansowymi i prognozami, spójnymi z innymi źródłami danych, w tym z projektem budżetu państwa.

Trzecim mechanizmem omijania stabilizującej reguły wydatkowej stosowanym zarówno w 2024 r., jak i w latach poprzednich, jest wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy z limitu wydatków SRW. Oznacza to, że co prawda wydatki tych funduszy ujęte w ich planach finansowych na dzień 31 lipca roku poprzedzającego są, co do zasady, odejmowane od kwoty wydatków SRW przy obliczaniu limitu wydatków SRW, ale późniejsze zwiększanie planowanych wydatków tych funduszy nie ma już wpływu na realizację reguły wydatkowej, gdyż nie są one wliczane do ww. limitu. O ile w przypadku Funduszu Pomocy można argumentować, że istniało wciąż duże ryzyko wystąpienia nagłej potrzeby zwiększenia wydatków w związku z wojną w Ukrainie, to w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 nie było żadnych przesłanek, żeby zakładać, że wydatki tego funduszu wzrosną znacząco na skutek nieprzewidzianych zdarzeń związanych w epidemią COVID-19. W dniu 14 czerwca 2023 r. Minister Zdrowia wydał rozporządzenie w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego z dniem 1 lipca 2023 r.³⁶ Tym samym wyłączenie wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z limitu wydatków SRW w 2024 r. straciło uzasadnienie i służyło jedynie omijaniu reguły wydatkowej.

Czwarty mechanizm omijania stabilizującej reguły wydatkowej, stosowany zarówno w 2024 r., jak i w latach poprzednich, polegał na przekazywaniu podmiotom nieobjętym tą regułą skarbowych papierów wartościowych w miejsce dotacji. Mimo że są to operacje podobnego typu co subwencje i dotacje, to nie są zaliczane do wydatków, czego konsekwencją było ich wyłączenie z reguły. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2024 ustalono, że nominalna wartość nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych, przeznaczonych między innymi na opisany powyżej cel, nie może przekroczyć 24 000 mln zł. Oprócz tego zaplanowano przekazanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacji o łącznej wartości 10 000 mln zł.

Piąty mechanizm, w znacznym stopniu osłabiający możliwość stabilizowania finansów publicznych za pomocą reguły wydatkowej, został zastosowany po raz pierwszy przy planowaniu wydatków budżetu państwa na 2024 r. Do obliczenia kwoty wydatków SRW na rok 2024 przyjęto kwotę startową z roku 2023. O kwocie tej napisano już powyżej, jednak jej przyjęcie miało dużo większy wpływ na pogłębienie nierównowagi finansów publicznych, wykraczający poza opisaną nieprawidłowość. Należy zauważyć, że rok 2023 był specyficzny dla finansów publicznych w Polsce, gdyż wydatki sektora instytucji

³⁶ Dz. U. poz. 1118.

rządowych i samorządowych stanowiły aż 47% produktu krajowego brutto, były więc o 4,3 punktu procentowego wyższe, w relacji do PKB, niż średnio w latach 2013-2022, a po wyeliminowaniu z tej średniej danych z pierwszego roku epidemii COVID-19 w Polsce (tj. z 2020 r.), wyższe aż o 4,9 punktu procentowego. Wyższe niż w 2023 r. wydatki tego sektora w ostatnim dziesięcioleciu zdarzyły się tylko raz – właśnie w 2020 r. – a w pozostałych latach nie przekraczały 43,6%. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do produktu krajowego brutto były w 2023 r. w relacji do PKB niewiele tylko niższe (o 0,7 punktu procentowego) niż w szczególnym pod tym względem roku 2020. Ustalenie kwoty startowej, stanowiącej punkt odniesienia na lata kolejne, na podstawie kwoty wydatków SRW z 2023 r. oznaczało zatem, że punkt startowy ustalony został na szczególnie wysokim poziomie, związanym z bardzo wysokimi wydatkami publicznymi. Wiązały się one także z bardzo wysokim deficytem (5,3% PKB), oznaczającym dużą nierównowagę finansową państwa. Przy tak ustalonym punkcie startowym nie można było oczekiwać, że będzie on prowadził w kolejnych latach do stabilizacji sytuacji finansowej państwa, czyli do realizacji celu, dla którego wprowadzono stabilizującą regułę wydatkową.

Ponadto w odróżnieniu od kwoty startowej z roku 2013, która została obliczona na podstawie wykonanych, planowanych lub prognozowanych wydatków lub kosztów jednostek objętych SRW, kwota startowa z 2023 r. została obliczona na podstawie kwoty wydatków SRW ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej na 2023 r.³⁷ Kwota ta była wyższa od sumy wydatków zaplanowanych na podstawie reguły wydatkowej, gdyż nie cały limit wydatków SRW został podzielony pomiędzy objęte nim jednostki. Kwota startowa w 2023 r. była zatem wyższa nawet od i tak już zaplanowanych na wysokim poziomie wydatków jednostek objętych stabilizującą regułą wydatkową.

W uzasadnieniu projektu ustawy, w którym ujęto kwotę startową w wysokości ustalonej w Ministerstwie Finansów³⁸, argumentowano, że istnieje potrzeba wprowadzenia takiej kwoty, gdyż dotychczasowa kwota wydatków SRW jest „zakotwiczona w kwocie wydatków na rok 2013 r. (punkt startowy)”, dlatego „nie uwzględnia rzeczywistego poziomu wydatków podmiotów objętych regułą”. Mimo tej argumentacji kwotę startową z 2023 r. obliczono nie na podstawie rzeczywistego poziomu wydatków podmiotów objętych tą regułą poniesionych na przykład w 2022 r. i zaktualizowanych do wartości z 2023 r., tylko na podstawie kwoty wydatków SRW zawartej w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2023, czyli – znowu – na podstawie kwoty zakotwiczonej w kwocie wydatków na rok 2013 (powiększonej o klauzulę inwestycyjną). Oznacza to, że w uzasadnieniu przepisów wprowadzających kwotę startową samo Ministerstwo Finansów przedstawiło argument kwestionujący poprawność jej obliczenia na podstawie kwoty wydatków SRW zawartej w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023.

W projekcie ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 13 lipca 2023 r. przewidziano także, oprócz wprowadzenia kwoty startowej, odstąpienie od aktualizowania skutków działań dyskrecjonalnych oddziałujących na poziom dochodów w zakresie podatków i składek

³⁷ Powiększonej o wielkość klauzuli inwestycyjnej.

³⁸ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych, druk nr 3422. Adres publikacyjny <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=3422>, dostęp 20 stycznia 2025 r.

w 2023 r. i latach poprzednich. Doprowadziło to między innymi do zniesienia wymogu aktualizowania skutków działań dotyczących uszczelniania podatku od towarów i usług. Było to o tyle istotne, że w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. dochody z podatku od towarów i usług zaplanowano w wysokości 286,3 mld zł, natomiast wykonano je w kwocie 244,3 mld zł, czyli znacznie poniżej prognozy. Jak pokazało Ministerstwo Finansów w raporcie *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga*³⁹ z kwietnia 2024 r., szacunki luki VAT dla lat 2022-2023, pomimo uwzględnienia wpływu istotnych zmian systemowych (między innymi tarcze antyinflacyjne) wskazują na znaczący wzrost luki względem poziomu obserwowanego w 2021 r. W Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2024-2027 z kwietnia 2024 r. wskazano, że „obecny szacunek luki VAT w 2022 r. jest wyższy niż przedstawiony w roku ubiegłym w Programie konwergencji” oraz „najnowsze szacunki dotyczące luki VAT w Polsce wskazują na jej powiększenie w latach 2022-2023”⁴⁰. W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2023 r.* również potwierdzono wzrost luki VAT⁴¹.

Biorąc pod uwagę rozszczelnienie w latach 2022-2023 systemu VAT, należy wskazać, że zasadne było skorygowanie kwoty wydatków SRW o wartość tego rozszczelnienia. Wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych⁴² w lipcu 2023 r. przepisu o nieaktualizowaniu wartości działań dyskrejonalnych wprowadzonych przed rokiem 2024 sprawiło, że kwota ta nie mogła być zmniejszona w wyniku wzrostu luki VAT. Był to kolejny mechanizm osłabiający działanie reguły wydatkowej, bowiem wynik obliczeń kwoty startowej z 2023 r. został zawyżony nie tylko z powodu uwzględnienia w nich wpływów z opłaty mocowej, ale także ze względu na przyjęcie zbyt wysokich skutków uszczelnienia podatku VAT.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd Ministerstwa Finansów o potrzebie wprowadzenia nowej kwoty startowej przy obliczaniu kwoty wydatków SRW. Kwota ta powinna być jednak ustalona na poziomie gwarantującym stabilizację finansów publicznych i niski poziom ich nierównowagi, na przykład poprzez odniesienie tej kwoty do rzeczywistego wykonania kwoty wydatków SRW w roku, w którym wystąpił niski deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, a wydatki publiczne w relacji do produktu krajowego brutto nie były wyższe od wieloletniej średniej.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała jako nieprawidłowość niepodjęcie w 2023 r., przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024, prac legislacyjnych nad wyeliminowaniem mechanizmów umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej. Jednocześnie NIK zauważa działania Ministra Finansów podjęte w 2024 r. na rzecz wzmocnienia stabilizacyjnej funkcji reguły wydatkowej, w tym dotyczące włączenia do reguły operacji związanych z przekazywaniem skarbowych papierów wartościowych uprawnionym pomiotom, objęcia wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy limitem wydatków SRW oraz uchYLENIA kwestionowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli art. 112aa ust. 2b ustawy o finansach publicznych. Wprowadzenie

³⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2>

⁴⁰ Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2024-2027, str. 12-13.

⁴¹ Omówienie, str. 65-66.

⁴² Art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

tych rozwiązań może przyczynić się do przywrócenia równowagi finansów publicznych w następnych latach.

Ze względu na zastosowanie wyżej opisanych mechanizmów osłabiających działanie stabilizującej reguły wydatkowej, nie spełniała ona swojej roli i nie zapewniała równowagi finansów publicznych w 2024 r. Według szacunków Ministerstwa Finansów przedstawionych w „Średniookresowym Planie Budżetowo-Strukturalnym na lata 2025-2028” opublikowanym w październiku 2024 r.⁴³ nominalny deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych miał wzrosnąć z 5,1% PKB w 2023 r. do 5,7% PKB w 2024 r. Tymczasem zgodnie z komunikatem opublikowanym przez Główny Urząd Statystyczny w dniu 22 kwietnia 2025 r., deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniósł aż 6,6% PKB⁴⁴.

Podobnie jak w latach poprzednich, Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na małe wykorzystanie stabilizującej reguły wydatkowej w procesie planowania wydatków budżetu państwa. Limit wydatków SRW został ustalony dopiero na potrzeby przygotowania projektu ustawy budżetowej na rok 2024 w sierpniu 2023 r., co oznacza, że reguła wydatkowa nie stanowiła punktu odniesienia na etapie tworzenia w Ministerstwie Finansów pism zawierających wstępne limity wydatków budżetu państwa w 2024 r. W związku z tym, że nierozdzielona część limitu wydatków SRW wyniosła blisko 13,5 mld zł, co stanowiło dość duży zapas środków, na dalszych etapach prac nad projektem ustawy budżetowej nie było konieczne dostosowywanie limitów wydatków przyznanych poszczególnym dysponentom do rygorów wynikających ze stosowania stabilizującej reguły wydatkowej.

Uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2024 zawierało wszystkie wymagane prawem elementy, określone w art. 142 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Mimo to, tak jak we wcześniejszych latach, opis części zagadnień był niepełny i niewystarczający do zrozumienia procesów kształtujących budżet państwa. Nie dostarczał również informacji o niektórych, istotnych kwotowo pozycjach w tym budżecie.

W uzasadnieniu przedstawiono, między innymi, czynniki wpływające na dynamikę głównych kategorii makroekonomicznych. Dokonano też analizy wrażliwości deficytu, długu i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych na zmiany wskaźników makroekonomicznych. Zabrakło jednakże czytelnego powiązania tych wskaźników z dochodami budżetu państwa, w tym analizy wrażliwości prognozy dochodów budżetu państwa na zmianę wskaźników makroekonomicznych mających największy wpływ na tę prognozę. Biorąc pod uwagę, że sporządzony dokument jest uzasadnieniem ustawy budżetowej, czyli przede wszystkim budżetu państwa, omówienie wpływu czynników makroekonomicznych na prognozę dochodów budżetu państwa, przy założeniu braku zmian systemowych, w tym analiza wrażliwości prognozy dochodów na zmianę głównych parametrów makroekonomicznych, oraz omówienie wpływu na tę prognozę zmian systemowych, powinny zostać uwzględnione, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, w uzasadnieniu. Bez

⁴³ Średniookresowy Plan Budżetowo-Strukturalny na lata 2025-2028, str. 9. <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>, dostęp 21 maja 2025 r.

⁴⁴ Główny Urząd Statystyczny, Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2024-r-za-lata-2021-2024,1,40.html>.

takiego omówienia związek pomiędzy prognozą makroekonomiczną a budżetem państwa jest niejasny.

Podobnie jak w latach wcześniejszych, w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 nie omówiono, jaki był wpływ zastosowania stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa w 2024 r. W uzasadnieniu nie wskazano, ile wynosił limit wydatków budżetu państwa ustalony na podstawie stabilizującej reguły wydatkowej. Nie podano, pomiędzy które jednostki i w jakiej wysokości podzielono limit wydatków SRW. W poprzednich latach Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o zamieszczanie w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na limit wydatków budżetu państwa⁴⁵. Należy zauważyć, że w uzasadnieniu ustawy budżetowej powinien być wykazany w przejrzysty sposób związek pomiędzy kwotą wydatków, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, limitem wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3 tej ustawy, a budżetem państwa i innymi planami finansowymi objętymi tym limitem. W przeciwnym razie nie jest jasny cel podawania w ustawie budżetowej informacji o kwocie i limicie wydatków, o których mowa w art. 112aa ust. 1 i 3 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, celowe jest zamieszczanie w uzasadnieniu pełnego schematu dojścia od kwoty wydatków SRW do limitu wydatków wyznaczonego dla budżetu państwa. Pozwoli to na zrozumienie, w jaki sposób reguła wpływa na limit wydatków jednostek nią objętych, a w szczególności jak wpływa na wydatki ogółem jednostek finansowanych z budżetu państwa.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w rozdziale I.4 *Sektor finansów publicznych* omówiono prognozowany wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz prognozowaną wielkość długu publicznego. Jednakże w rozdziale tym nie omówiono prognozy dochodów i wydatków publicznych ani nie przedstawiono szczegółowych danych o tym sektorze w formie tabeli. W latach wcześniejszych, gdy jeszcze prezentowany był wynik sektora finansów publicznych, zakres publikowanych danych był znacznie szerszy. W uzasadnieniu omawiano wówczas dochody i wydatki publiczne, a ponadto prezentowano dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora finansów publicznych w układzie tabelarycznym. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zasadny jest powrót do bardziej szczegółowego omawiania prognozowanej sytuacji finansów publicznych, w tym do omówienia głównych dochodów i wydatków publicznych oraz do prezentowania takich danych w układzie tabelarycznym.

Przedstawiając w wyżej wskazanym rozdziale dane o prognozowanym deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie wskazano jego wartości kwotowej. Podano jedynie, że prognozowany deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie 5,1% PKB. Nie przedstawiono informacji, jaki udział w powstaniu tego deficytu będzie miał deficyt budżetu państwa, jaki – deficyt innych jednostek/grup jednostek, które to będą jednostki i jaki deficyt osiągną. Nie omówiono także, w których jednostkach lub grupach jednostek prognozuje się znaczącą nadwyżkę. Podanie takich informacji dawałoby pełniejszy obraz, jaki jest udział poszczególnych jednostek sektora instytucji rządowych

⁴⁵ Np. wystąpienie pokontrolne do Ministra Finansów po kontroli P/21/012 – *Opracowanie ustaw budżetowych na lata 2021-2022*.

i samorządowych w powstaniu nierównowagi w finansach publicznych oraz jaką część tej nierównowagi można przypisać do budżetu państwa, a jaką – do innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych i których.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 4.1. dotyczącym długu publicznego nie podano informacji o dekompozycji różnicy pomiędzy państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych. Brakowało także informacji o szacunkowych kosztach obsługi długu tego sektora. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli omówienie przyczyn różnicy pomiędzy prognozowanym długiem publicznym według definicji unijnej i krajowej jest zasadne, gdyż Rada Ministrów została zobligowana do uwzględnienia w uzasadnieniu ustawy budżetowej opisu długu według definicji krajowej, tzn. państwowego długu publicznego, podczas gdy opis deficytu dotyczy definicji unijnej. Ustawodawca, podejmując decyzję o odejściu od prezentowania danych o deficycie w ujęciu krajowym na rzecz ujęcia unijnego, uznał fakt, że ujęcie unijne jest powszechnie przyjmowane za bardziej właściwe przy ocenie stopnia nierównowagi finansów publicznych. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie, że dług według definicji unijnej również stanowi lepszą miarę stanu zobowiązań niż dług według definicji krajowej, o czym świadczy również to, że niezależne instytucje przy ocenie zadłużenia Polski posługują się ujęciem unijnym. Jeśli więc w uzasadnieniu przedstawia się dług w ujęciu krajowym, to zasadne jest jego prezentowanie również w ujęciu unijnym – jako powszechnie stosowanym – i omówienie, z czego wynikają różnice w wielkości długu według tych dwóch definicji.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 2 *Grupy wydatków* na str. 52-80, wydatki opisano jedynie w następujących w grupach: *Subwencje i dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego*, *Wydatki majątkowe*, *Obsługa długu Skarbu Państwa*, *Wydatki na realizację projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* oraz *Środki własne Unii Europejskiej*. Pominięto w tym podrozdziale grupę *Dotacje i subwencje*, za wyjątkiem dotacji i subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, grupę *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* oraz grupę *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*. Rzetelny opis wydatków według grup powinien zawierać między innymi omówienie największych wydatków w każdej grupie oraz opis największych kwotowo zmian wydatków w danej grupie w stosunku do roku poprzedniego. Odnośnie grupy *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, warto zauważyć, że co prawda opisano planowane wydatki na wynagrodzenia, ale analiza ta była niewystarczająca w kontekście omówienia wydatków ogółem całej grupy⁴⁶.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że wydatki budżetu państwa są prezentowane w budżecie państwa w trzech głównych układach klasyfikacyjnych, tj. w układzie grup ekonomicznych, w układzie części budżetowych i w układzie działowo-rozdziałowym, odwołującym się do podziału funkcjonalnego. W celu całościowego, systematycznego omówienia planu wydatków budżetu państwa należało przyjąć jeden z tych układów jako wiodący, a pozostałe – jako uzupełniające. Nie wykluczałoby to zamieszczenia, w formie uzupełnienia podstawowej analizy, krótkiego opisu wydatków wymagających dodatkowego omówienia,

⁴⁶ W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. wydatki w grupie *Dotacje i subwencje* stanowiły 43,1% wydatków ogółem budżetu państwa, wydatki w grupie *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* – 16,8%, a wydatki w grupie *Wydatki bieżące jednostek budżetowych* – 18,1%. Łącznie w tych trzech grupach zaplanowano 78% wydatków ogółem budżetu państwa.

np. wydatków na obronę narodową oraz wydatków organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

W planie wydatków budżetu państwa na 2024 r., w grupie *Dotacje i subwencje*, w części *Zdrowie*, ujęto o 10 159,2 mln zł wyższe wydatki w porównaniu z ustawą budżetową na rok 2023 (po nowelizacji). Zmiana ta wynikała głównie z zaplanowania w dziale *Ochrona zdrowia* i rozdziale *Pozostała działalność* o 9330,7 mln zł wyższych wydatków w porównaniu z analogicznymi wydatkami ujętymi w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2023. Mimo to w uzasadnieniu nie wyjaśniono przyczyny tak znaczącej zmiany wydatków w tej grupie. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, ujęcie w budżecie państwa zadania na kwotę wielu miliardów złotych, zwłaszcza gdy nie było ono planowane w roku poprzednim, powinno być przynajmniej krótko omówione w uzasadnieniu. Szczególną uwagę należy zwracać na duże kwotowo wydatki planowane w poszczególnych działach w rozdziale *Pozostała działalność*. Ujęcie w tym rozdziale w dwóch kolejnych latach wpłaty do Funduszu Medycznego w kwocie 4 mld zł świadczy o tym, że wydatki planowane w tym rozdziale nie mają charakteru wyłącznie incydentalnego. Ponadto w celu zachowania jawności i przejrzystości budżetu państwa numery rozdziałów z końcówką „95”, w których wykazuje się „pozostałą działalność” w danym dziale, powinny co do zasady służyć wykazywaniu wydatków o marginalnym udziale w wydatkach całego działu, a nie wydatków kluczowych lub wręcz dominujących w danym dziale.

W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024, w podrozdziale 2.2 *Wydatki majątkowe* zaprezentowano wydatki majątkowe w układzie paragrafowym, który wydaje się mniej istotny w przypadku tej grupy, a następnie w układzie działowym, obejmującym między innymi działy *Obrona narodowa*, *Transport i łączność*, *Ochrona zdrowia*. O ile prezentowanie w tym podrozdziale największych, pod względem planowanych kwot, działów jest uzasadnione, to opis poszczególnych obszarów wymaga, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dalszego udoskonalenia. W opisie wydatków zaplanowanych w poszczególnych działach podano nazwy inwestycji przewidzianych do realizacji, zabrakło jednak ścisłego powiązania tych informacji z układem budżetu państwa prezentowanym w załączniku 2 do ustawy budżetowej, tj. z układem rozdziałów. Opis byłby bardziej przejrzysty, gdyby odwoływał się do układu tego załącznika, tzn. w ramach danego działu zawierałby prezentację tych rozdziałów, w których zaplanowano największe wydatki majątkowe, a w ramach opisu tych rozdziałów – listy największych kwotowo inwestycji wraz z kwotami. Wymienienie jednym ciągiem wielu inwestycji z danego działu bez podania rozdziałów i kwot nie daje jasnego obrazu, na co planuje się przeznaczyć największe środki, gdyż obok siebie mogą być zestawione inwestycje, na które zaplanowano np. 10 mln zł i 1 mld zł. Ponadto opis zawarty w uzasadnieniu nie ma jasnego powiązania z przywołanym wyżej załącznikiem 2.

W Ministerstwie Finansów podjęto działania w celu realizacji wniosku Najwyższej Izby Kontroli po kontroli P/22/009 *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2023*, dotyczącego podawania w uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej informacji na temat przyczyn i skutków zmian podstawowych wielkości zawartych w planach finansowych załączanych do tego projektu. Działania te doprowadziły do poprawy jakości i kompletności opisu planów finansowych w porównaniu z poprzednimi latami. Niemniej w opisie planów finan-

sowych części jednostek w dalszym ciągu brakowało istotnych informacji, kluczowych dla objaśnienia zawartych w nim wielkości, a zwłaszcza przyczyn istotnych zmian w porównaniu z rokiem poprzednim, co świadczy o niepełnej realizacji wniosku. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że w zakresie państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w opisie planu finansowego:

- Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji nie wyjaśniono przyczyny wzrostu kosztów ogółem o 50,6% w porównaniu z rokiem poprzednim,
- Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie pominięto wartość środków obrotowych, należności i zobowiązań wykazanych w pozycji planu „stan na początek roku” i „stan na koniec roku”.

W okresie objętym kontrolą, przed opracowaniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024, podjęto działania wzmacniające pozycję budżetu państwa w systemie finansów publicznych. Finansowanie dodatkowych świadczeń emerytalno-rentowych, czyli tzw. trzynasta i czternasta emerytura, zostało włączone do budżetu państwa. Zaplanowano w nim również wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy.

W odróżnieniu od lat poprzednich duża część nierównowagi finansowej państwa została wykazana w budżecie państwa. Z informacji pozyskanych w kontroli wynika, że deficyt budżetu państwa, po konsolidacji dochodów i wydatków w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, zaplanowano na 4,1% PKB, łączny deficyt pozostałych jednostek podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym – na 0,9% PKB, a finanse podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego miały być zrównoważone. W tym czasie nominalny deficyt budżetu państwa miał wynieść 4,9% PKB⁴⁷, a deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych – 5,1%. Także z analizy danych z kwietnia 2024 r., opublikowanych na stronie Eurostatu wynika, że w kategorii „working balance in central government”, która zawiera budżet państwa i budżet środków europejskich” zaplanowano deficyt w wysokości 190 508 mln zł, podczas gdy łączny deficyt podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym miał wynieść 184 629 mln zł. Dane te wskazują, że w 2024 r. planowano znacząco ograniczyć stosowaną w latach poprzednich praktykę wykazywania dużej części nierównowagi finansowej państwa poza budżetem państwa.

Należy jednak wskazać, że istotna część środków publicznych miała być w dalszym ciągu wydatkowana z pominięciem ustawy budżetowej i rygorów właściwych dla tej ustawy, w szczególności z pominięciem budżetu państwa. Z dokumentacji obliczeń limitu wydatków SRW wynika, że wydatki planowane w funduszach prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego miały wynieść blisko 137 mld zł, a jeśli weźmie się pod uwagę dodatkowy wzrost o 20,1 mld zł wydatków ujętych w planie finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to okaże się, że wydatki tych funduszy zaplanowano łącznie na około 157 mld zł⁴⁸. Ministerstwo Finansów w obliczeniach limitu wydatków SRW pod

⁴⁷ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z grudnia 2023 r. prognozowano na 2024 r. produkt krajowy brutto w cenach bieżących w wysokości 3 770 900 mln zł. Deficyt budżetu państwa ustalony w projekcie tej ustawy wyniósł 184 000 mln zł.

⁴⁸ Na etapie obliczenia limitu wydatków SRW pod uwagę wzięto wydatki zawarte w projekcie Planu Finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 r. z 15 czerwca 2023 r., wynoszące 35,8 mld zł. Natomiast w obowiązującym Planie Finansowym Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 r. (przed zmianą) ze stycznia 2024 r. wydatki ujęto w kwocie 55,9 mld zł.

uwagę wzięło wydatki 20 funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, a ponadto w ustawie budżetowej na rok 2024 uwzględniono plany finansowe 40 państwowych funduszy celowych. Dla porównania w 2017 r. w obliczeniach limitu wydatków SRW uwzględniono wydatki ośmiu funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, a w ustawie budżetowej na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r.⁴⁹ uwzględniono plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych.

W kwietniu 2024 r. opublikowano raport *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga*, w którym opisało problemy wskazane powyżej. Podano, że „ze względu na skalę problemów w finansach publicznych ich naprawa wymaga czasu i będzie przebiegać stopniowo”.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Ministerstwa Finansów, że przywrócenie poprawnego funkcjonowania finansów publicznych wymaga czasu. Wielość spraw wymagających poprawy została opisana w raporcie z kwietnia 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli, nie kwestionując tego, że nowy Rząd przed wniesieniem projektu ustawy budżetowej na rok 2024 miał zbyt mało czasu na przeprowadzenie znaczących reform w zakresie finansów publicznych, wskazuje, że działania zrealizowane przez Ministra Finansów w miesiącach poprzedzających uchwalenie tego projektu nie doprowadziły do przywrócenia budżetowi państwa należnej mu roli centralnego planu finansowego państwa.

2. Nowelizacja ustawy budżetowej

Decyzję w sprawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Rada Ministrów uzasadniła potrzebą zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowego wsparcia finansowego w realizacji ich zadań własnych, a także znaczącym obniżeniem prognozy dochodów budżetu państwa na 2024 r.

W dniu 25 października 2024 r. Minister Finansów przekazał Radzie Ministrów projekt nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024. Projekt został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 29 października 2024 r.⁵⁰, a dzień później został przekazany wraz z uzasadnieniem do Sejmu⁵¹. Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 8 listopada 2024 r., a 27 listopada 2024 r. podpisał ją Prezydent RP⁵². W czasie prac parlamentarnych nie zmieniono prognozy dochodów ani planu wydatków budżetu państwa zawartych w projekcie nowelizacji.

Tryb opracowania prognozy makroekonomicznej stanowiącej podstawę opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie zmienił się w stosunku do trybu przyjętego przy pracach nad projektem tej ustawy w 2023 r. W pracach nad nowelizacją budżetu państwa wykorzystano prognozę makroekonomiczną sporządzoną w sierpniu 2024 r. na potrzeby opracowania ustawy budżetowej na rok 2025. Zdaniem Najwyższej

⁴⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.

⁵⁰ Uchwała nr 130 (RM-06111-135-24).

⁵¹ Druk nr 754 – Sejm Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵² Ustawa została ogłoszona w dniu 29 listopada 2024 r. (Dz. U. poz. 1754).

Izby Kontroli było to uzasadnione, gdyż od sierpnia do października 2024 r. sytuacja gospodarcza Polski nie uległa na tyle znaczącym zmianom, żeby konieczne było sporządzanie nowej prognozy.

Z porównania prognozy wykorzystanej do opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 z prognozą wykorzystaną do opracowania projektu tej ustawy z 2023 r. wynika, że o ile prognoza dynamiki produktu krajowego brutto w ujęciu realnym prawie się nie zmieniła, to znaczące zmiany dotyczyły jej składowych. Obniżono prognozę tempa wzrostu eksportu z 3,6% do 2,5% oraz nakładów brutto na środki trwałe z 4,4% do 0,4%, natomiast zwiększono prognozę tempa wzrostu spożycia z 3,1% do 4,8%, przy czym znacznie bardziej zwiększono prognozę spożycia publicznego – z 2,5% do 7% – niż spożycia prywatnego – z 3,3% do 4,2%. Jednocześnie nie zmieniono założenia o neutralnym wpływie zmiany zapasów na dynamikę produktu krajowego brutto. Prognoza dynamiki importu również nie uległa znaczącej zmianie.

Warto zauważyć, że w czasie prac nad nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2024 znane było wykonanie prognozy makroekonomicznej na 2023 r., a także wykonanie prognozy dochodów budżetu państwa po dziewięciu miesiącach 2024 r. Po wprowadzeniu korekt do prognozy makroekonomicznej wykorzystanej w pracach nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 znacząco zmalało ryzyko polegające na przyjęciu nietrafnej prognozy makroekonomicznej, negatywnie oddziałującej na wykonanie budżetu państwa. Mediana prognoz zestawionych przez firmę Refinitiv pod koniec września 2024 r., przygotowanych przez profesjonalnych prognostów wyniosła: 3% w odniesieniu do tempa wzrostu produktu krajowego brutto oraz 3,7% w odniesieniu do inflacji. Prognozy instytucji prywatnych i prognoza Narodowego Banku Polskiego też nie różniły się znacząco od prognozy przyjętej przez Ministerstwo Finansów przy opracowaniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024.

Na etapie opracowania prognozy makroekonomicznej wykorzystanej przy pracach nad projektem nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 wykorzystano ten sam model prognostyczny, co w 2023 r. Nie zmienił się także sposób dokumentowania procesu prognostycznego. W elektronicznym systemie zarządzania dokumentacją EZD RP dokumentowano jedynie akceptację dokumentu końcowego, jakim było – w przypadku tej prognozy – uzasadnienie projektu ustawy budżetowej na rok 2025, natomiast wcześniejsze etapy procesu prognostycznego nie zostały udokumentowane w tym systemie.

Planowane dochody ogółem budżetu państwa zmniejszyły się w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 o 56 300 mln zł, do kwoty 626 075,7 mln zł.

Najważniejsze zmiany dotyczyły prognozy dochodów podatkowych. Prognoza dochodów z tytułu VAT, CIT i PIT zmniejszyła się odpowiednio o 22 925 mln zł, 11 480,5 mln zł i 11 460,3 mln zł. Natomiast w przypadku podatku akcyzowego oraz podatku od wydobywania niektórych kopalin zwiększyła się odpowiednio o 1342 mln zł i o 200 mln zł.

Ponadto wśród największych zmian w prognozie dochodów niepodatkowych budżetu państwa wymienić należy:

- obniżenie wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych o 8801,1 mln zł,
- usunięcie z prognozy dochodów budżetu państwa wpłaty z zysku NBP w kwocie 6000 mln zł,
- obniżenie wpływów z cła o 1810 mln zł,
- obniżenie wpływów z opłat za zezwolenia, akredytacji oraz opłat ewidencyjnych, w tym opłat za częstotliwości, o 1803 mln zł.

Wydatki ogółem budżetu państwa pozostały w nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 niezmienione w stosunku do pierwotnie uchwalonej ustawy. Zmieniła się natomiast struktura tych wydatków.

Na skutek nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 wzrosły przede wszystkim wydatki w części:

- *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* – o 1783,2 mln zł z przeznaczeniem na uzupełnienie dodatkowego wsparcia finansowego samorządów, przy czym podstawową formą tego wsparcia miało być zwiększenie dochodów JST z tytułu PIT kosztem zmniejszenia wpływów z tego tytułu do budżetu państwa;
- *Zdrowie*; o 1200 mln zł na dotację podmiotową dla NFZ w celu sfinansowania niezbędnych świadczeń z tego funduszu;
- *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* o 620 mln zł na zwiększenie dotacji dla Funduszu Emerytalno-Rentowego ze względu na większą niż planowano liczbę osób pobierających emeryturę rolniczą.

Wydatki zmniejszyły się przede wszystkim w częściach: *Rezerwy celowe i Środki własne Unii Europejskiej*. Kwota rezerw celowych, w stosunku do wielkości ujętych w ustawie budżetowej z 18 stycznia 2024 r., została zmniejszona o 3101,2 mln zł (z 65 018,9 mln zł do 61 917,7 mln zł). Powodem tego zmniejszenia było niewykorzystanie zaplanowanych środków w terminie określonym w art. 154 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, tj. do 15 października. Można zauważyć, że zmniejszenie dotyczyło głównie rezerw o ogólnym charakterze, tj. poz. 44, 49 i 56, co może świadczyć o ich zaplanowaniu w nadmiernej wysokości.

Wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* zmniejszyły się o 550 mln zł między innymi w związku z aktualizacją poziomu wydatków budżetu Unii Europejskiej i niższym szacunkiem wysokości poboru opłat celnych w 2024 r.

Nowelizacja ustawy budżetowej umożliwiła utrzymanie limitu wydatków budżetu państwa w wysokości ustalonej w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. mimo obniżenia prognozy dochodów budżetu państwa o 56 300 mln zł. Oznaczało to konieczność zwiększenia o taką samą wielkość deficytu budżetu państwa, który w znowelizowanej usta-

wie budżetowej wyniósł 240 300 mln zł. W relacji do produktu krajowego brutto deficyt budżetu państwa wzrósł o 1,5 punktu procentowego, do poziomu 6,6% PKB⁵³.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 nie omówiono wpływu tej nowelizacji na sytuację finansów publicznych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że omówienie takie powinno zostać zawarte w uzasadnieniu ze względu na dużą zmianę deficytu budżetu państwa, znacznie zwiększającą deficyt całego sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r.

⁵³ W uzasadnieniu projektu ustawy budżetowej na rok 2025, w którym przedstawiono prognozę makroekonomiczną stanowiącą podstawę opracowania nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024, prognoza produktu krajowego brutto na 2024 r. w cenach bieżących wyniosła 3641 mld zł.

ROZDZIAŁ II

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO



REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

- W 2024 r. dynamika PKB w Polsce była niższa o 0,2 punktu procentowego od prognozy przyjętej do opracowania projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2024, ale istotnie wyższa niż przed rokiem.
- Motorem poprawy koniunktury w Polsce w 2024 r. była konsumpcja. Dynamika spożycia prywatnego w 2024 r. była niższa od wartości prognozy, chociaż zdecydowanie wyższa niż w 2023 r. Dynamika spożycia publicznego była istotnie wyższa od spożycia sprzed roku i prognozy na rok 2024.
- W 2024 roku inwestycje spadły o 2,2%, co nastąpiło po znacznym wzroście w 2023 r. (o 12,7%). Mimo to ich dynamika pozostawała zbliżona do wartości prognozy.
- Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw⁵⁴ w 2024 r. odpowiadało prognozie i było o 11% wyższe niż w roku poprzednim, a jego siła nabywcza zwiększyła się o 7%.
- Na rynku pracy utrzymywało się w Polsce w 2024 r. niskie bezrobocie i wysoka liczba pracujących, choć zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw było niższe niż rok wcześniej. Z dużą trafnością prognozowano wskaźniki dotyczące rynku pracy, a także wynagrodzeń.
- Rzeczywiste saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego okazało się niższe zarówno od prognozy, jak i w porównaniu z saldem w 2023 r.

Założenia makroekonomiczne

Projekt ustawy budżetowej na 2024 r. opracowano przy założeniu poprawy sytuacji gospodarczej w Polsce. W projekcie przekazanym do Sejmu 19 grudnia 2023 r. Ministerstwo Finansów prognozowało tempo wzrostu produktu krajowego brutto w 2024 r. w wysokości 3%. Oczekiwano, że ożywienie gospodarki nastąpi w wyniku zwiększenia się dynamiki spożycia – zarówno prywatnego, jak i publicznego – oraz w wyniku wzrostu dynamiki nakładów brutto na środki trwałe. Popyt krajowy, na który składają się wyżej wymienione pozycje wraz ze zmianą zapasów, miał wzrosnąć o 3,2%.

Spożycie prywatne (konsumpcja) miało wrócić w 2024 r. na ścieżkę wzrostu, po spadku w 2023 r. o prawie 1% w stosunku do wielkości z roku poprzedniego. Ministerstwo Finansów prognozowało na 2024 r. tempo wzrostu konsumpcji w wysokości 3,3%. Do wzrostu konsumpcji w największym stopniu miały przyczynić się:

- wzrost realnych wynagrodzeń o około 3 procent, w tym wzrost wynagrodzeń minimalnych⁵⁵;
- wysoka, wynosząca 12,12% waloryzacja świadczeń emerytalno-rentowych⁵⁶;

⁵⁴ W jednostkach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

⁵⁵ Od 1 stycznia 2024 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wzrosło z 3600 zł do 4242 zł, czyli o 17,8%, a od 1 lipca 2024 r. do 4300 zł, czyli o kolejne 1,4% - rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz. U. poz. 1893).

⁵⁶ Komunikat Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2024 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2024 r. (M. P. poz. 114).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

- podwyższenie wysokości świadczenia wychowawczego (program *Rodzina 500 plus*) z 500 zł do 800 zł;
- wzrost przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 1,2% w stosunku do 2023 r.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, w 2024 r. wzrosnąć miało także, o 2,5%, spożycie publiczne, czyli wydatki państwa na dobra i usługi realizowane na rzecz określonych grup ludności lub ogólnospołeczne (między innymi w zakresie bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, oświaty, nauki, obrony narodowej, administracji publicznej, opieki społecznej i kultury). Również w przypadku tej składowej PKB miała nastąpić poprawa dynamiki, gdyż szacowano, że w 2023 r. spożycie publiczne wzrośnie o 0,9% w odniesieniu do roku poprzedniego, czyli znacznie mniej niż w 2024 r. Biorąc pod uwagę wzrost planowanych na 2024 r. wydatków państwa, w tym wzrost wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej o 20% i wynagrodzeń nauczycieli o ponad 30%, można wskazać, że prognoza ta została wówczas zaniżona.

Nakłady brutto na środki trwałe, czyli inwestycje, miały być drugim, obok konsumpcji, motorem wzrostu gospodarczego w 2024 r. Ministerstwo Finansów prognozowało, że tempo wzrostu inwestycji zwiększy się z 3,8% w 2023 r. do 4,4% w 2024 r. Wzrostowi dynamiki nakładów brutto na środki trwałe miały sprzyjać zwiększone wydatki inwestycyjne na zakup uzbrojenia, uruchomienie projektów wspieranych ze środków europejskich w ramach Krajowego Planu Odbudowy, a także korzystniejszy dostęp do kredytów inwestycyjnych wynikający ze spadku oprocentowania. Według założeń Ministerstwa Finansów stopa referencyjna NBP, oddziałująca na oprocentowanie kredytów bankowych, a w rezultacie także na wielkość inwestycji, miała zmniejszyć się z 6,8% w 2023 r. do 5,8% w 2024 r.

Ministerstwo Finansów prognozowało, że wielkość zapasów pozostanie w 2024 r. na zbliżonym poziomie co w 2023 r. Oznaczało to, że zmiana stanu zapasów nie będzie oddziaływała na zmianę wielkości PKB w 2024 r.

Wzrost dynamiki popytu krajowego miał spowodować powrót dynamiki importu na ścieżkę wzrostu. O ile w 2023 r. import miał się zmniejszyć aż o 2,9% w stosunku do roku poprzedniego, to w następnym roku miał wzrosnąć o 3,9%. Ponieważ dynamika importu miała w 2024 r. nieznacznie przewyższać dynamikę eksportu, to wpływ wymiany handlowej (eksportu netto) na tempo wzrostu gospodarczego miał być negatywny. Oznacza to, że dodatni wzrost PKB w 2024 r. miał wynikać w całości ze wzrostu popytu krajowego.

Poważne konsekwencje dla wykonania budżetu państwa w 2024 r. miało przyjęcie w Ministerstwie Finansów wysokiej, w porównaniu z innymi ośrodkami analitycznymi, prognozy inflacji na rok 2024, co opisano w rozdziale I niniejszego tomu zatytułowanego *Opracowanie ustawy budżetowej*.

Ministerstwo Finansów, przystępując do prac nad nowelizacją ustawy budżetowej, utrzymało pozytywną ocenę perspektyw rozwoju gospodarczego w drugiej połowie 2024 r. Według prognozy Ministerstwa z sierpnia 2024 r., stanowiącej podstawę opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej, produkt krajowy brutto miał być realnie wyższy o 3,1% względem roku poprzedniego. Chociaż zmiana wielkości prognozy dynamiki

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

produktu krajowego brutto na 2024 r. była mało znacząca, to istotne zmiany dotyczyły poszczególnych składowych PKB. Obniżenie prognozy dynamiki eksportu przy jednoczesnym podwyższeniu prognozy dynamiki importu oznaczało wzrost ujemnego salda obrotów z zagranicą. Znacząco obniżono prognozę dynamiki akumulacji, przede wszystkim ze względu na niższe tempo wzrostu nakładów brutto na środki trwałe. O ile w grudniu 2023 r. prognozowano, że realna wartość inwestycji w 2024 r. będzie o 4,4% wyższa niż w 2023 r., to w sierpniu 2024 r. obniżono prognozę tej wartości do zaledwie 0,4%. Obniżenie prognozy dynamiki eksportu netto oraz akumulacji zostało zrekomensowane przez wzrost prognozy tempa wzrostu spożycia z 3,1% w grudniu 2023 r. do 4,8% w sierpniu 2024 r. Ministerstwo Finansów podwyższyło prognozę zarówno tempa wzrostu spożycia prywatnego – z 3,3% do 4,2%, jak i spożycia publicznego – z 2,5% do 7%.

Na etapie opracowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 Ministerstwo Finansów znacząco obniżyło prognozę wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, pierwotnie wynoszącą 6,6%. Po korekcie prognoza ta wyniosła 3,7%. Wielkość ta była bardzo zbliżona do rzeczywistej, średniorocznej inflacji, która wyniosła w 2024 r. 3,6%.

Otoczenie społeczno-gospodarcze i realizacja założeń makroekonomicznych

W 2024 r., po niespotykanej dotąd serii wstrząsów w poprzednich latach, wzrost gospodarczy na świecie był stabilny, lecz nie tak optymistyczny jak oczekiwano. Pomimo niższej inflacji⁵⁷, wzrost gospodarczy hamowały przede wszystkim eskalacja konfliktów regionalnych, spowolnienie wzrostu w Chinach, utrzymujące się ryzyko wzrostu zmienności na rynkach finansowych z negatywnymi skutkami dla rynków długu państwowego, a także zaostrzanie polityki protekcjonistycznej.

Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego z kwietnia 2025 r.⁵⁸ globalna wartość dóbr i usług wzrosła w 2024 r. w takim samym stopniu jak w 2023 r. o 3,3%, przy czym w gospodarkach wysoko rozwiniętych o prawie 2%, a w gospodarkach rozwijających się – o nieco ponad 4%⁵⁹. W Stanach Zjednoczonych produkt krajowy brutto wzrósł o 2,8%, w Wielkiej Brytanii i Francji o 1,1%, a w Japonii o 0,1%. W 2024 r. dynamika PKB w Niemczech drugi rok z rzędu była ujemna i wynosiła 0,2% PKB, a rok wcześniej 0,3% PKB. Znaczący wzrost PKB odnotowano natomiast w 2024 r. w krajach azjatyckich takich jak: Wietnam 7,1%, Indie (6,5%), Filipiny (5,7%), Malezja (5,1%), Indonezja i Chiny (po 5%).

⁵⁷ Międzynarodowy Fundusz Walutowy oszacował światowe ceny konsumpcyjne (world consumer prices) na 6,7% w 2023 r. (w gospodarkach zaawansowanych 4,6%) i 5,7% w 2024 r. (w gospodarkach zaawansowanych 2,6%).

⁵⁸ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook. A Critical Juncture amid Policy Shifts*, April 2025.

⁵⁹ Dane dla 2023 r. za: Międzynarodowy Fundusz Walutowy, *World Economic Outlook Update. Global Growth: Divergent and Uncertain*, January 2025.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Tabela 3. Dynamika produktu krajowego brutto w Polsce i jego składowe w latach 2023-2024

Wyszczególnienie	2023	2024		
	% (r/r)			
	Wykonanie	Prognoza¹	Wykonanie	
PKB	100,2	103,1	102,9	▼
Eksport	103,7	102,5	102,0	▼
Import	98,5	104,0	104,2	▲
Popyt krajowy	97,0	104,0	104,2	▲
Spożycie	100,9	104,8	104,3	▼
Prywatne	99,7	104,2	103,0	▼
Publiczne	104,5	107,0	108,2	▲
Akumulacja	83,4	100,3	104,0	▲
nakłady brutto na środki trwałe	112,7	100,4	97,8	▼
PKB w cenach bieżących (mld zł)	3 415,3	3 641,0	3 641,2	▲

¹ W kolumnie „Prognoza” we wszystkich tabelach tego rozdziału podano parametry scenariusza makroekonomicznego na 2024 r. z uwzględnieniem zmian przyjętych do opracowania nowelizacji ustawy budżetowej.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

W Polsce dynamika PKB w 2024 r. zwiększyła się realnie o 2,9%, wobec wzrostu o 0,2% w 2023 r. W Unii Europejskiej dynamika PKB zwiększyła się z 0,4% w 2023 r. do 1% w 2024 r. (w strefie euro odpowiednio z 0,4% do 0,9%). Na słabą kondycję gospodarki europejskiej wpływała przede wszystkim recesja w Niemczech, ale także szereg problemów strukturalnych, z których głównymi były stagnacja produktywności i spadek podaży pracy⁶⁰.

W 2024 r. najwyższe tempo wzrostu PKB w Unii Europejskiej odnotowały: Malta (6%), Chorwacja (3,9%), Dania (3,7%), Hiszpania (3,2%) i Polska (2,9%), a recesję w największej skali – Austria (minus 1,2% PKB), Łotwa (minus 0,4%) i Estonia (minus 0,3%)⁶¹. PKB *per capita* według siły nabywczej Polski wyniósł w 2024 r. 79% średniej unijnej, tj. o 2 punkty procentowe więcej niż rok wcześniej. W okresie ostatnich dziesięciu lat, omawiana relacja poprawiła się w Polsce o 9 punktów procentowych. Wskaźnik ten na podobnym poziomie uzyskały w 2024 r., w Unii Europejskiej, Chorwacja i Węgry (po 77%), Rumunia i Estonia (po 79%) oraz Portugalia (82%)⁶².

⁶⁰ Problemy gospodarki europejskiej zaprezentował M. Draghi, były prezes Europejskiego Banku Centralnego, w raporcie *The future of European competitiveness* z września 2024 r., https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

⁶¹ Eurostat, Real GDP growth rate – volume, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table\(15/05/2025\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TEC00115/default/table(15/05/2025)).

⁶² Eurostat, GDP per capita in PPS, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en\(27/03/2025\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en(27/03/2025)).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Dynamika PKB w Polsce była niższa o 0,2 punktu procentowego od prognozy przyjętej do projektu zmiany ustawy budżetowej na rok 2024, z października 2024 r., ale istotnie wyższa niż przed rokiem. Nieco niższe w stosunku do prognozy wykonanie wskaźnika dynamiki PKB wynikało między innymi z mniejszej dynamiki eksportu oraz spadku nakładów brutto na środki trwałe. Realna dynamika spożycia prywatnego w 2024 r. była niższa od wartości prognozowanej i od realnych dochodów gospodarstw domowych, chociaż wyższa niż w 2023 r. Przyczyną ograniczonego spożycia gospodarstw domowych była chęć odbudowy oszczędności naruszonych w poprzednich latach przez wysoką inflację, co było dodatkowo wspierane dodatnimi realnymi stopami procentowymi. Stopa oszczędności gospodarstw domowych wynosiła w czwartym kwartale 2023 r. 6,26%, natomiast w analogicznym kwartale 2024 r. już 10,64%⁶³. Wzrost konsumpcji koncentrował się przede wszystkim na usługach, których dynamika przewyższała wzrost sprzedaży detalicznej. Dynamika spożycia publicznego była istotnie wyższa od spożycia sprzed roku i prognozy na rok 2024. Wpływ na to miały przede wszystkim wprowadzone z początkiem 2024 r. dwudziestoprocentowe podwyżki wynagrodzeń pracowników państwowej sfery budżetowej oraz średnio ponad trzydziestoprocentowe podwyżki wynagrodzeń nauczycieli.

Ministerstwo Finansów prognozowano wzrost nakładów brutto na środki trwałe w 2024 r. w wysokości 0,4%, w rzeczywistości zmniejszyły się one o 2,2%. Inwestycje w 2024 r. zmalały, po dużym wzroście w 2023 r. Na wyraźnie niższą dynamikę inwestycji w 2024 r., w stosunku do tej prognozy, złożyło się kilka czynników, w tym: wysoka wartość tego wskaźnika w 2023 r. (pierwotnie prognozowano wzrost o 3,8%, natomiast wykonanie wyniosło 12,7%), relatywnie powolna absorpcja środków unijnych, zmniejszenie się wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego względem 2023 r. oraz niska dynamika inwestycji mieszkaniowych.

Stopa inwestycji w Polsce zmniejszyła się w 2024 r. o 0,8 punktu procentowego w porównaniu ze stopą inwestycji w 2023 r. (17,7%) osiągając poziom 16,9%. W tym samym czasie, w Unii Europejskiej, wskaźnik ten wyniósł 21,7%, a w strefie euro 21,4%, co w obu przypadkach jest spadkiem w porównaniu do poprzedniego roku, gdzie odnotowano odpowiednio 22,4% i 22,2%. W okresie dziesięciu lat (2015-2024) średnia stopa inwestycji ukształtowała się w Unii Europejskiej na poziomie 21,6%, w strefie euro – 21,4%, a w Polsce – 18%⁶⁴. W Polsce stopa inwestycji była powyżej 20%, we wskazanym dziesięcioleciu, tylko w 2015 r. i wyniosła 20,2%. Była wówczas niemal identyczna z poziomem stopy w Unii Europejskiej (20,4%).

Wyższa od prognoz okazała się dynamika akumulacji, co wynikało z wyraźnie wyższej od przewidywanej, dodatniej kontrybucji zmiany zapasów. W prognozie zakładano neutralny wpływ zmiany zapasów na wzrost PKB.

Realna dynamika eksportu w 2024 r. okazała się o 0,5 punktu procentowego niższa niż prognozowana w nowelizacji ustawy budżetowej. Niższa dynamika eksportu wynikała

⁶³ Eurostat, Household saving rate, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/teina500/default/table?lang=en&category=shorties.teieuro_na.teina_sect (6/05/2025).

⁶⁴ Eurostat, Investment by institutional sectors, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00132/default/table?lang=en&category=t_na10.t_nasa_10 (15/05/2025).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

między innymi z niższej dynamiki aktywności gospodarczej na polskich głównych rynkach. Zbliżony do prognozowanej (4%) okazał się natomiast wzrost importu (4,2%).

Tabela 4. Bilans płatniczy w latach 2023-2024

Wyszczególnienie	2023	2024	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
	mln euro		
Rachunek bieżący, w tym:	13 485	7 832	1 710 ▼
obroty towarowe: saldo	4 738	1 339	-6 376 ▼
Eksport	335 551	358 382	332 699 ▼
Import	330 813	357 043	339 075 ▼
Rachunek kapitałowy	1 161	3 031	2 310 ▼
Rachunek finansowy, w tym:	14 538	7 164	-6 288 ▼
inwestycje bezpośrednie (netto)	18 059	12 000	9 766 ▼
Saldo obrotów bieżących do produktu krajowego brutto (%)	1,8	0,9	0,2 ▼

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Narodowego Banku Polskiego.

Saldo na rachunku obrotów bieżących bilansu płatniczego Polski w 2024 r. było dodatnie i wyniosło 7562 mln zł, co stanowiło 0,2% PKB. Rzeczywiste saldo okazało się niższe od prognozy i w porównaniu z saldem w 2023 r.

W końcu 2024 r. kontynuowana była spadkowa tendencja w eksporcie towarów zapoczątkowana w III kwartale 2023 r. W całym 2024 r. odnotowano spadek wartości eksportu towarów o 6,1% rok do roku, co nastąpiło po niewielkim wzroście w 2023 r. wynoszącym 0,3%. Był to pierwszy rok spadku wartości eksportu wyrażonej w złotych co najmniej od 1996 r. Największy negatywny wpływ na dynamikę eksportu miał głęboki spadek sprzedaży zagranicznej środków transportu. Wynikał on z jednej strony z silnego zmniejszenia krajowej produkcji samochodów, a z drugiej – z pogarszającej się koniunktury na europejskim rynku motoryzacyjnym i rosnącej konkurencji ze strony chińskich producentów aut i części. Z kolei długotrwały spadek eksportu dóbr konsumpcyjnych trwałego użytku związany był zarówno z utrzymującym się słabym popytem w krajach będących najważniejszymi partnerami handlowymi, jak i obserwowaną w tej kategorii ekspansją chińskich eksporterów.

W 2024 r. zmniejszeniu o 3,1% rok o roku uległa również wartość importu. Był to drugi z kolei rok spadku wartości importu, w 2023 r. zmniejszyła się ona o 7,4%. Duży ujemny wpływ na dynamikę importu ogółem miał między innymi dalszy spadek wartości importu na skutek wyraźnego obniżenia się cen. Ceny ropy obniżyły się rok do roku o 22,6%, ceny produktów naftowych o 21,8%, a ceny węgla o 18%. Średnie ceny ropy Brent obniżyły się do poziomów obserwowanych w połowie 2021 r., a więc jeszcze przed rozpoczęciem wojny w Ukrainie. W końcu 2024 r. nastąpił duży wzrost importu z krajów pozaeuropejskich, co z kolei wpłynęło na wzrost ich znaczenia w imporcie ogółem do blisko 40%.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Nastąpił wówczas wyraźny wzrost wartości importu z Chin, na co złożył się wzrost importu odzieży i towarów trwałego użytku oraz wzrost importu samochodów osobowych.

W całym 2024 r. deficyt obrotów towarowych wyniósł 27,3 mld zł (wobec odnotowanej w 2023 r. nadwyżki w wysokości 22 mld zł). Ujemne saldo utrzymało się w II połowie 2024 r., kiedy deficyt obrotów towarowych zwiększył się do 30 mld zł. Największy wpływ na pogorszenie się salda w IV kwartale 2024 r. miało istotne zmniejszenie się nadwyżki eksportu nad importem w kategoriach obejmujących środki transportu oraz towary konsumpcyjne⁶⁵.

Według wstępnych danych⁶⁶ wartość transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce w 2024 r. wyniosła 55,7 mld zł, czyli o 64 mld zł mniej niż w 2023 r. Za spadek transakcji ogółem odpowiadało głównie obniżenie wartości transakcji z tytułu akcji i innych form udziałów kapitałowych (o 37,6 mld zł). Największy wkład do wartości transakcji ogółem miały reinwestycje zysków podmiotów bezpośredniego inwestowania, które wyniosły 53,1 mld zł, tj. o 19,4 mld zł mniej niż przed rokiem. Napływ inwestycji w formie udziałów kapitałowych wyniósł 21,3 mld zł. W 2024 r. ujemne saldo transakcji z tytułu instrumentów dłużnych wniosło 19 mld zł. Była to kontynuacja obserwowanego w 2023 r. oddłużania się polskich podmiotów. Największe inwestycje bezpośrednie napływały z Luksemburga, Niemiec, Holandii, Hiszpanii oraz Francji. W przypadku tych krajów wiązało się to z wysokimi reinwestowanymi zyskami i znacznymi transakcjami z tytułu instrumentów udziałowych. Największy odpływ kapitału odnotowano do Szwajcarii oraz Wielkiej Brytanii, co wynikało przede wszystkim ze spłaty zadłużenia.

Polskie inwestycje bezpośrednie za granicą w 2024 r. wyniosły 13,7 mld zł, wobec 35,2 mld zł w 2023 r. Na saldo transakcji największy wpływ miały transakcje z tytułu instrumentów dłużnych, które osiągnęły poziom 12,9 mld zł w porównaniu z 11 mld zł w 2023 r. Reinwestycje zysków obniżyły się o 7,3 mld zł, osiągając w 2024 r. wartość 3,2 mld zł, natomiast saldo akcji i innych form udziałów kapitałowych było ujemne i wyniosło 2,5 mld zł wobec dodatniego salda (13,6 mld zł) w 2023 r.

W krajach Unii Europejskiej saldo obrotów bieżących do PKB kształtowało się w 2024 r. bardzo zróżnicowanie: od minus 8,3% w Rumunii i minus 6,4% w Grecji do plus 13,8% w Luksemburgu i plus 17,2% w Irlandii⁶⁷.

Na rynku pracy utrzymywało się w Polsce w 2024 r. niskie bezrobocie i wysoka liczba pracujących, choć zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w 2024 r. było niższe niż rok wcześniej.

Wartość przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2024 r. wyniosła 8182 zł, co stanowiło wzrost o 1% wobec prognozy (8097 zł) przyjętej w scenariuszu makroekonomicznym do nowelizacji ustawy budżetowej na 2024 r.

Stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce na koniec 2024 r. pozostała na identycznym poziomie jak na koniec 2023 r., tj. 5,1%, co oznacza że była wyższa od zakładanej na etapie

⁶⁵ Wstępne dane o wartości transakcji z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce i polskich inwestycji bezpośrednich za granicą za: Narodowy Bank Polski, *Bilans Płatniczy Rzeczypospolitej Polskiej za IV kwartał 2024 r.*, Warszawa 2025.

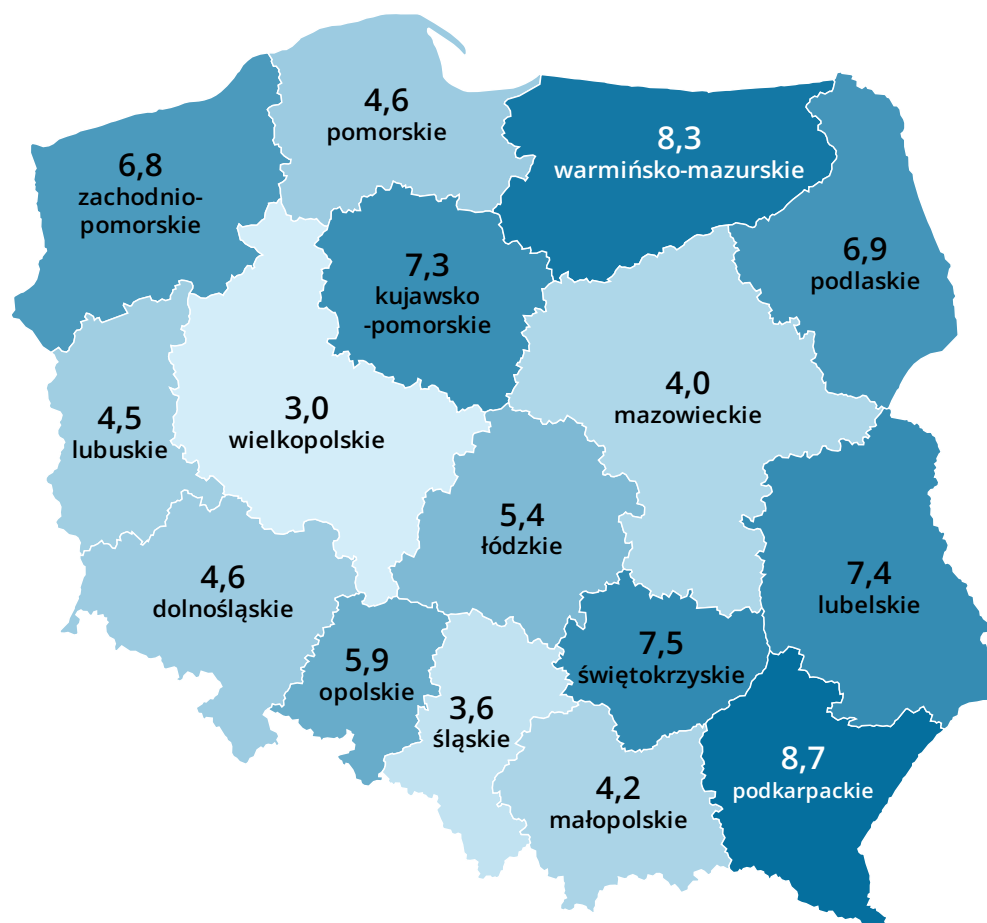
⁶⁶ Op. cit., str. 38 i 44.

⁶⁷ Eurostat, Current account balance – annual data, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TIPSBP20/default/table\(11/04/2025\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TIPSBP20/default/table(11/04/2025)).

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

nowelizacji ustawy budżetowej o 0,1 punktu procentowego. Na koniec grudnia 2024 r. udział kobiet w ogólnej liczbie bezrobotnych wyniósł 51,6% i był o jeden punkt procentowy niższy w porównaniu z analogicznym okresem poprzedniego roku. Biorąc pod uwagę strukturę bezrobotnych według grup wieku, na koniec grudnia 2024 r. problem bezrobocia występował głównie wśród osób w wieku 35-44 lat (25,7% ogółu bezrobotnych) oraz wśród osób młodych z grupy wieku 25-34 lata (22,9% ogółu bezrobotnych). Większość bezrobotnych rejestrujących się w urzędach pracy to osoby o stosunkowo niskim poziomie wykształcenia. Dwie najliczniejsze grupy wśród bezrobotnych to osoby posiadające wykształcenie zasadnicze zawodowe/branżowe oraz gimnazjalne, podstawowe i niepełne podstawowe (odpowiednio 24,5% i 25,8% w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w końcu grudnia 2024 r.). Na koniec grudnia 2024 r. utrzymało się terytorialne zróżnicowanie stopy bezrobocia rejestrowanego. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowano w województwie podkarpackim (8,7%). Wysoka wartość tego wskaźnika wystąpiła także w województwie warmińsko-mazurskim (8,3%). Natomiast najniższą stopą bezrobocia charakteryzowało się województwo wielkopolskie (3,0%), a w dalszej kolejności województwo śląskie (3,6%)⁶⁸.

Infografika 5. Stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec grudnia 2024 r. (%)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

⁶⁸ Główny Urząd Statystyczny, *Bezrobocie rejestrowane 1-4 kwartał 2024 r.*, Warszawa, Bydgoszcz 2025.

**REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY
BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO**

Na zasób pracy w gospodarce narodowej niekorzystnie wpływała i wpływać będzie sytuacja demograficzna. Liczba ludności w Polsce zmniejsza się począwszy od 2012 r. (z wyjątkiem nieznacznego wzrostu – o niespełna 1 tys. – w 2017 r.). W 2024 r. liczba urodzeń była niższa od liczby zgonów o prawie 157 tys. Współczynnik przyrostu naturalnego (na 1000 ludności) wyniósł minus 4,2 i obniżył się o 0,6 punktu procentowego w porównaniu z 2023 r. Od 2010 r. odsetek osób w wieku produkcyjnym obniża się i w 2024 r. osiągnął poziom 58,2%. Wielkość tej populacji wyniosła niespełna 22 mln – o 151 tys. mniej niż rok wcześniej. Od 2010 r. liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszyła się o prawie 3 mln osób⁶⁹.

Według Eurostatu⁷⁰ stopa bezrobocia w Unii Europejskiej zmalała z 6,1% w 2023 r. do 5,9% w 2024 r., a w strefie euro odpowiednio z 6,6% do 6,4%. Najniższą stopę bezrobocia odnotowały Czechy (2,6%), Polska (2,9%)⁷¹, Malta (3,1%) i Niemcy (3,4%), a najwyższą – Hiszpania (11,4%), Grecja (10,1%) oraz Finlandia i Szwecja (po 8,4%).

Tabela 5. Zatrudnienie, bezrobocie, wynagrodzenia i świadczenia emerytalne w latach 2023-2024

Wyszczególnienie	2023	2024	
	Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (tys. etatów), w tym:	11 041	11 037	11 049 ¹
w sektorze przedsiębiorstw	6 529	6 514	6 504
Liczba zarejestrowanych bezrobotnych (tys. osób, stan na koniec okresu)	788	782	786
Stopa bezrobocia na koniec roku (%)	5,1	5,0	5,1
Przeciętne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej (zł), w tym w:	7 199	8 097	8 182
sektorze przedsiębiorstw	7 444	8 341	8 266
sferze budżetowej	7 292	(.)	8 875
Przeciętna emerytura i renta (brutto) (zł):			
z pozarolniczego systemu ubezpieczeń	3 364	3 841	3 849
rolników indywidualnych	1 847	2 134	2 103

¹ Szacunek Ministerstwa Finansów. Główny Urząd Statystyczny wstępne dane opublikuje w drugiej połowie czerwca 2025 r.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

⁶⁹ Główny Urząd Statystyczny, *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2024 r.* Stan w dniu 31 grudnia, Warszawa 2025.

⁷⁰ Eurostat, Total unemployment rate, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table\(14/04/2025\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table(14/04/2025)).

Eurostat mierzy zharmonizowaną stopę bezrobocia jako procent osób w wieku 15-74 lata pozostających bez pracy, zdolnych podjąć zatrudnienie w ciągu najbliższych dwóch tygodni, którzy aktywnie poszukiwali pracy w ciągu ostatnich tygodni, w odniesieniu do wszystkich osób aktywnych zawodowo w danym kraju. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, stopa bezrobocia mierzona jest jako odsetek bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wobec całości cywilnej ludności aktywnej zawodowo.

⁷¹ Dla porównania, według metodologii Eurostat, stopa bezrobocia w Polsce w 2023 r. wynosiła 2,8%.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TLE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sektorze przedsiębiorstw⁷² w 2024 r. było o 11% wyższe niż w roku poprzednim (wówczas wzrost wyniósł 11,9%). Jego siła nabywcza zwiększyła się o 7% (wobec wzrostu o 0,5% w 2023 r.). Natomiast przeciętna miesięczna nominalna emerytura i renta brutto z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych były wyższe odpowiednio o 14,4% oraz o 13,9% niż w 2023 r. (wówczas wzrosły odpowiednio o 17,2% i o 23,1%). Siła nabywcza tych świadczeń była wyższa niż przed rokiem: z pozarolniczego systemu ubezpieczeń społecznych – o 10,4% (wobec wzrostu o 4,7% w 2023 r.), a rolników indywidualnych – o 9,9% (podobnie jak rok wcześniej).

Należy jednak zauważyć, że przeciętne wynagrodzenie nie odzwierciedla zarobków większości pracowników. Średnie wynagrodzenie jest bowiem pod dużym wpływem najwyższych płac, które otrzymują nieliczni pracownicy. O wynagrodzeniu przeciętnego Polaka informuje mediana wynagrodzeń, czyli taka wartość, która dzieli hierarchię wynagrodzenia na pół: połowa pracowników ma wynagrodzenie powyżej mediany, a połowa poniżej. Dane w tym zakresie Główny Urząd Statystyczny publikuje co miesiąc, od stycznia 2024 r. Mediana wynagrodzeń w gospodarce narodowej w listopadzie 2024 r. wyniosła 6842 zł i była niższa o 18,3% od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto (8376,58 zł)⁷³. W listopadzie 2024 r., podobnie jak w poprzednim miesiącu, 10% najniżej zarabiających osób otrzymało wynagrodzenie co najwyżej w wysokości 4300 zł. Z kolei 10% najwyżej zarabiających otrzymało wynagrodzenie co najmniej w wysokości 13 391 zł.

Tabela 6. Średnie w roku wskaźniki cen i kursy walut w latach 2023-2024

Wyszczególnienie	Jednostka	2023	2024	
		Wykonanie	Prognoza	Wykonanie
Dynamika cen towarów i usług konsumpcyjnych	%	111,4	103,7	103,6
Dynamika cen produkcji sprzedanej przemysłu	%	102,4	97,7	93,2
Stopa referencyjna NBP (średnio w roku)	%	6,45	5,75	5,75
Kurs walutowy USD/PLN	PLN	4,20	3,97	3,98
Kurs walutowy EUR/PLN	PLN	4,54	4,30	4,31

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów oraz dane Głównego Urzędu Statystycznego.

Średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ukształtował się powyżej górnej granicy odchyłeń od celu inflacyjnego i wyniósł 3,6%. Wskaźnik ten był niższy od prognozy przygotowanej dla nowelizacji ustawy budżetowej o 0,1 punktu procentowego, ale też znacznie niższy od wskaźnika notowanego w 2023 r. (11,4%). Obniżaniu inflacji sprzyjało częściowe zamrożenie cen energii elektrycznej, spadek lub stabilizacja cen surowców energetycznych i komponentów przemysłowych oraz ograniczenia po stro-

⁷² W jednostkach o liczbie pracujących powyżej dziewięciu osób.

⁷³ Ostatnie opublikowane dane przez Główny Urząd Statystyczny przed redakcją niniejszego tekstu: Główny Urząd Statystyczny, *Rozkład wynagrodzeń w gospodarce narodowej w listopadzie 2024 r.*, 7 maja 2025 r.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

nie popytu, skutkujące tym, że przedsiębiorcom było coraz trudniej utrzymać wysokie marże poprzez przerzucanie wzrostu cen na konsumentów, co miało odzwierciedlenie w spadku zysku przedsiębiorstw.

Towary konsumpcyjne podrożały w 2024 o 2,6%, a usługi – o 6,6%. Wskaźnik cen konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. w największym stopniu został podwyższony przez wzrost cen towarów i usług związanych z mieszkaniem (o 1,21 punktu procentowego, w tym przez wzrost cen nośników energii – o 0,51 punktu procentowego) oraz cen żywności i napojów bezalkoholowych (o 0,92 punktu procentowego, w tym cen żywności o 0,79 punktu procentowego). Na podwyższenie wskaźnika wpłynął również wzrost cen między innymi towarów i usług w zakresie restauracji i hoteli (o 0,44 punktu procentowego). Wskaźnik cen został natomiast obniżony między innymi przez spadek cen związanych z transportem (o 0,16 punktu procentowego)⁷⁴.

Wyraźny spadek cen surowców na rynkach światowych w 2023 r. i ich względna stabilizacja w 2024 r. wraz z umocnieniem złotego przyczyniły się do deflacji cen produkcji sprzedanej przemysłu, która utrzymywała się we wszystkich miesiącach 2024 r. Średnio w całym roku ich spadek wyniósł 6,8%, wobec prognozy przewidującej spadek (2,3%).

Wskaźnik inflacji w Unii Europejskiej, według indeksu HICP⁷⁵, zmalał z 6,4% w 2023 r. do 2,6% w 2024 r., a w strefie euro odpowiednio z 5,4% do 2,4%⁷⁶. Najwyższy wskaźnik inflacji w 2024 r. odnotowano w Rumunii (5,8%), Belgii (4,3%), Chorwacji (4%) i Słowacji (3,2%) oraz na Węgrzech i w Polsce (po 3,7%)⁷⁷. Najniższy wskaźnik inflacji miały Litwa (0,9%), Finlandia (1%), Włochy (1,1%) oraz Dania i Irlandia (po 1,3%).

Stopa referencyjna Narodowego Banku Polski ukształtowała się, średnio w 2024 r., na poziomie 5,75% i była zgodna ze stopą przyjętą do nowelizacji ustawy budżetowej. W 2024 r. Rada Polityki Pieniężnej utrzymała stopy procentowe NBP na niezmiennym poziomie, w tym stopę referencyjną w wysokości 5,75%. Władze monetarne stosowały podejście *wait-and-see*, wskazując na niepewność co do przebiegu procesów inflacyjnych, związaną między innymi z kształtowaniem się cen energii, a także tempem ożywienia gospodarczego w Polsce i sytuacją na rynku pracy.

W 2024 r. zarówno średnioroczny kurs euro do złotego (4,31 zł), jak i średnioroczny kurs dolara amerykańskiego do złotego (3,98 zł) nie odbiegały istotnie od kursów przyjętych do opracowania nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku obydwu walut, w porównaniu z 2023 r., złoty umocnił się, na co wpływ miały przede wszystkim wysokie stopy procentowe w Polsce, podczas gdy System Rezerwy Federalnej w Stanach Zjednoczonych i Europejski Bank Centralny, a także inne banki centralne stopy obniżały.

⁷⁴ Główny Urząd Statystyczny, Sytuacja społeczno-gospodarcza kraju. Ceny towarów i usług konsumpcyjnych. Dane za 2024 r., 30 stycznia 2025 r., https://ssgk.stat.gov.pl/01.2025/Ceny_towarow_i_uslug_konsumpcyjnych.html.

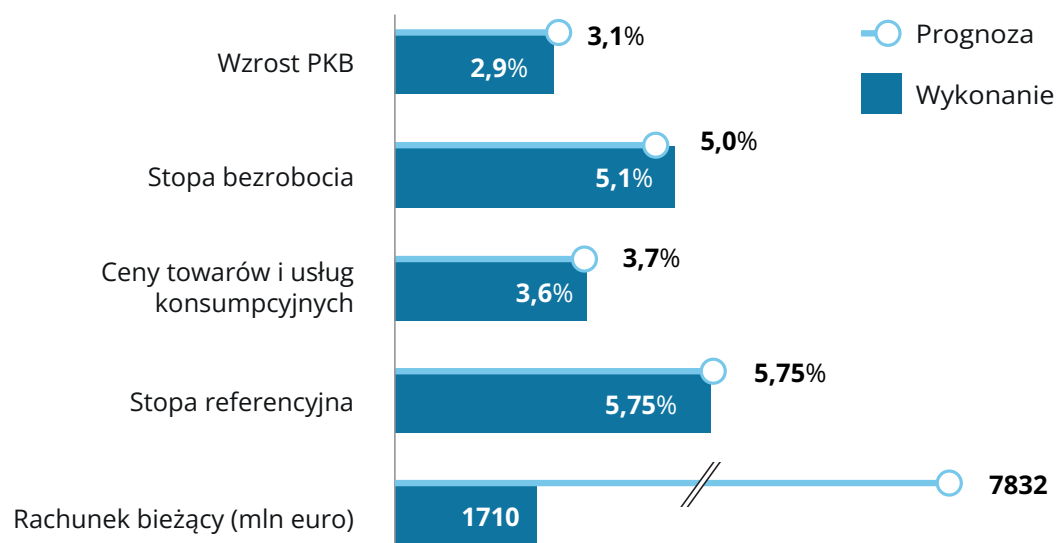
⁷⁵ HICP to miara inflacji stosowana w Unii Europejskiej. Jest to spójny indeks cen konsumenckich, który pozwala na porównywanie inflacji między różnymi krajami Unii Europejskiej. HICP jest oparty na jednolitych metodach i definicjach cen w całej Unii Europejskiej.

⁷⁶ Eurostat, HICP – Inflation rate, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table\(19/05/2025\)](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00118/default/table(19/05/2025)).

⁷⁷ Dla porównania, inflacja według HICP wyniosła w Polsce w 2023 r. 10,9%.

REALIZACJA ZAŁOŻEŃ MAKROEKONOMICZNYCH DO USTAWY BUDŻETOWEJ NA TŁE OTOCZENIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

Infografika 6. Prognoza i realizacja wybranych wielkości makroekonomicznych w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Narodowego Banku Polskiego i wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

ROZDZIAŁ III

REALIZACJA USTAWY BUDŻETOWEJ

1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi oraz problem jawności i przejrzystości finansów publicznych
2. Ważniejsze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej
3. Wykonanie zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie bankowej obsługi budżetu państwa



- W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, ustawa budżetowa nie stanowiła głównego narzędzia zarządzania finansami publicznymi. Alokowanie znacznej części wydatków publicznych poza budżetem państwa, w funduszach obsługiwanych przez BGK, naruszało zasadę przejrzystości finansów publicznych oraz pozostawało w sprzeczności z zasadą jedności i zupełności budżetu. Wynik budżetu państwa nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa.
- NIK dostrzega, że Minister Finansów podejmował działania na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Działania te jednak nie doprowadziły do ograniczenia finansowania pozabudżetowego i w związku z tym nie można ich uznać za wystarczające.
- W budżecie państwa rozdysponowano 86,6% środków z rezerwy ogólnej, 79% z rezerw celowych budżetu państwa oraz 31,3% z rezerw celowych budżetu środków europejskich. Niski stopień rozdysponowania środków z rezerw świadczy o potrzebie zwiększenia precyzji planowania tych pozycji budżetu.
- W Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w 2024 r., ukierunkowano działania na poprawę przejrzystości procesu dysponowania rezerwą ogólną, jednak proces ten w dalszym ciągu nie był w pełni transparentny. Podobnie jak rok wcześniej, środki tej rezerwy przeznaczano na realizację zadań, które nie należały do nagłych, niemożliwych do przewidzenia, a wymagających niezwłocznego wsparcia, co biorąc pod uwagę charakter tej rezerwy, powinno być główną przesłanką do udzielenia wsparcia.
- Podejmowane przez Ministra Finansów działania w obszarze rezerw celowych i rezerwy ogólnej były realizowane bez zbędnej zwłoki i zgodnie z obowiązującym prawem.
- Do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przekazano środki z rezerwy celowej w budżecie państwa w kwocie 12 mld zł, pomimo że nie były one niezbędne do bieżącego zarządzania płynnością Funduszu ani nie przyczyniły się do realizacji jego zadań w 2024 r.
- W 2024 r. prowadzono prace nad trzema przeglądami wydatków, ale tylko w przypadku jednego przygotowano projekt raportu, który przekazano do uzgodnień w grudniu 2024 r., przy czym raport ten do zakończenia kontroli NIK (8 kwietnia 2025 r.) nie został zatwierdzony.

1. Rola ustawy budżetowej w zarządzaniu finansami publicznymi oraz problem jawności i przejrzystości finansów publicznych

Zgodnie z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych ustawa budżetowa jest podstawą gospodarki finansowej państwa w roku budżetowym. W 2024 r., jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się jednak poza budżetem państwa, co NIK ocenia negatywnie. Skala takiego finansowania była podobna do skali stwierdzonej rok wcześniej. Odbywało się ono z wykorzystaniem 20 funduszy obsługiwanych przez BGK. Odmienne niż w sześciu poprzednich latach, w 2024 r. nie utworzono jednak żadnego

nowego funduszu, a jeden zlikwidowano⁷⁸. Wpłaty i dotacje z budżetu państwa do funduszy w 2024 r. wyniosły 33 mld zł i stanowiły 22,3% ich wpływów⁷⁹. Zasilenia takie były zatem wyższe niż rok wcześniej o 10,6 mld zł, a ich udział zwiększył się o 5,1 punktu procentowego.

Problematyce funduszy obsługiwanych przez BGK poświęcono odrębny rozdział VIII. *Finansowanie wybranych zadań państwa za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego*. Z kolei finansowanie części funduszy przy pomocy emisji obligacji i zaciągania kredytów, a także wpływ zadłużenia funduszy na dług instytucji rządowych i samorządowych omówiono w rozdziale VII. *Dług Skarbu Państwa i dług publiczny*.

Funkcjonowanie funduszy obsługiwanych przez BGK nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. Finansowanie zadań ze źródeł pozabudżetowych przyczynia się do ograniczenia roli budżetu państwa, a ustawa budżetowa – wbrew zasadzie określonej w art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i w art. 219 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – nie pełni funkcji podstawowego aktu zarządzania finansami państwa.

W kwietniu 2024 r. Ministerstwo Finansów opublikowało raport pod tytułem *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga*. Wskazano w nim na zjawiska i działania, które pogorszyły przejrzystość finansów publicznych, mianowicie na:

- złożoność sektora finansów publicznych i brak jednolitych zasad tworzenia i funkcjonowania jednostek w tym sektorze;
- utworzenie w latach 2016-2023 około 400 nowych jednostek w sektorze rządowym i samorządowym oraz 15 nowych funduszy obsługiwanych przez BGK;
- finansowanie zadań publicznych przez jednostki, które utworzono w innym celu, takie jak Fundusz Solidarnościowy czy Fundusz Przeciwdziałania COVID-19;
- zmniejszenie znaczenia budżetu państwa w finansowaniu zadań publicznych na rzecz rozwiązań pozabudżetowych, nad którymi Parlament nie ma kontroli;
- wysoki stopień skomplikowania przepływu środków między jednostkami sektora finansów publicznych, których plany finansowe są załącznikami do ustawy budżetowej, oraz z funduszy przepływowych i innych funduszy objętych stabilizującą regułą wydatkową.

NIK na zjawiska i działania podobne do wyżej wymienionych zwracała uwagę w analizach wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w latach 2020-2023. W poprzednich latach Izba zwracała także uwagę na nieprzejrzyste finansowanie tak zwanej trzynastej i czternastej emerytury. Odbywało się ono z Funduszu Solidarnościowego, choć ten nie posiadał własnych źródeł przychodów pozwalających na pokrycie powyższych dodatkowych świadczeń, wobec czego na jego rzecz zaciągano pożyczki z Funduszu Pracy, Funduszu Rezerwy Demograficznej i budżetu państwa. W 2024 r. trzynasta i czternasta

⁷⁸ Z dniem 20 grudnia 2024 r. uległ likwidacji Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, co nastąpiło zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm.), to jest ze względu na wyczerpanie środków na rachunku Funduszu.

⁷⁹ Najwięcej środków wpłynęło do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, to jest odpowiednio 15 631,2 mln zł (45,1% wpływów) i 12 000 mln zł (17,6% wpływów). W 2023 r. zasilenia z budżetu państwa do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych wyniosły 10 600 mln zł (33,5% wpływów), a do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 5026,2 mln zł (10,2% wpływów).

emerytura została sfinansowana z budżetu państwa⁸⁰. Nastąpiła także poprawa dostępności informacji o wpływach i wydatkach oraz stanie funduszy obsługiwanych przez BGK. W Biuletynie Informacji Publicznej BGK, na wniosek Ministra Finansów, po raz pierwszy opublikowano sprawozdania z wykonania planów finansowych tych funduszy (za 2023 r.), a ponadto zamieszczono ich plany finansowe na 2024 r. (ze zmianami) i informacje o realizacji tych planów w poszczególnych kwartałach roku.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że Minister Finansów podejmował działania na rzecz zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych. Należy jednak zauważyć, że działania te nie doprowadziły do ograniczenia finansowania pozabudżetowego i w związku z tym nie można ich uznać za wystarczające.

W 2024 r. dochodziło nadal do skomplikowanych przepływów środków między jednostkami zaliczanymi do sektora finansów publicznych, a jednostkami spoza tego sektora. Przykładowo można wskazać na transfery z państwowych funduszy celowych do Funduszu Pomocy⁸¹. Tworzenie funduszy celowych na określone cele, a następnie przekazywanie ich środków na zupełnie inne zadania zakłóca przejrzystość finansów publicznych.

W 2024 r. z budżetu państwa przekazano do 12 państwowych funduszy celowych środki w wysokości 101 643,8 mln zł. Stan pięciu takich funduszy na koniec 2024 r. przekraczał kwotę przekazanych im środków, co zdaniem NIK, wskazuje na brak zasadności ich zasilenia z budżetu państwa w ciągu roku. Dotyczyło to: Funduszu Medycznego, Funduszu Inwestycji Kapitałowych, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o charakterze użyteczności publicznej i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej. Przekazanie środków do pięciu funduszy, o których wyżej mowa, skutkowało zwiększeniem wydatków i deficytu budżetu państwa w 2024 r. o 7310,4 mln zł.

W celu poprawy jawności finansów publicznych wskutek nowelizacji art. 122 ust. 1 pkt 1 lit. d) ustawy o finansach publicznych, do której doszło ustawą z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy i finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁸², jako załącznik do ustawy budżetowej ujęto plany finansowe także tych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 8 ustawy o finansach publicznych, to jest między innymi ZUS i zarządzanych przez niego funduszy, w tym zwłaszcza Funduszu Rezerwy Demograficznej. Opracowane w 2024 r. projekty ustaw zmieniających ustawę o finansach publicznych nie przewidywały jednak objęcia ustawą budżetową planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia. Biorąc pod uwagę, że Narodowy Fundusz Zdrowia zarządza środkami publicznymi o wartości znacznie przekraczającej 150 mld zł i że od 2024 r. w istotnym stopniu zasilają go środki z budżetu państwa, zdaniem NIK wskazane jest, by przynajmniej plan finansowy tego Funduszu zamieszczać w uzasadnieniu do projektu ustawy

⁸⁰ Zmiany w sposobie finansowania dodatkowych świadczeń emerytalnych były efektem uchwalenia ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz. U. z 2025 r. poz. 183, ze zm.).

⁸¹ Wpłat do Funduszu Pomocy dokonano z Funduszu Pracy (1000 mln zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (800 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (100 mln zł), Funduszu Rozwoju Regionalnego (51 mln zł), Funduszu Edukacji Finansowej (50 mln zł), Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (10 mln zł) i Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych (7 mln zł).

⁸² Dz. U. poz. 1089.

budżetowej, a informacje o realizacji jego planu corocznie dołączać do sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa.

Na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów⁸³ po każdym miesiącu 2024 r. publikowano dane o szacunkowym wykonaniu budżetu państwa i sprawozdania operatywne obejmujące okres od początku roku do końca danego miesiąca. Dochodziło do tego odpowiednio po upływie średnio 18 i 39 dni od zakończenia miesiąca, a zatem szybciej o dziewięć i dwa dni niż w przypadku 2023 r.

W Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, jak w latach poprzednich, zamieszczano również informacje o rozdysponowaniu rezerwy ogólnej według stanu na koniec danego miesiąca 2024 r. W powyższym Biuletynie w 2024 r. rozpoczęto publikowanie za każdy miesiąc danych o rozdysponowaniu rezerw celowych według pozycji i części budżetowych.

2. Ważniejsze działania Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów w toku wykonania ustawy budżetowej

Zgodnie z art. 159 ustawy o finansach publicznych wykonywaniem budżetu państwa kieruje Rada Ministrów. Z kolei Minister Finansów, w myśl art. 174 tej samej ustawy, sprawuje ogólną kontrolę między innymi nad realizacją dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa.

Na zasadach przewidzianych w ustawie o finansach publicznych, w celu zapewnienia prawidłowej, efektywnej i sprawnej realizacji ustawy budżetowej, w szczególności:

- Rada Ministrów dysponuje rezerwą ogólną (art. 155 ustawy o finansach publicznych);
- Prezes Rady Ministrów może, na wniosek właściwego ministra lub innego dysponenta części budżetowej, zwiększyć z rezerwy ogólnej budżetu państwa wydatki odpowiednich części tego budżetu o kwotę do 10 mln zł w poszczególnych przypadkach⁸⁴;
- Minister Finansów:
 - opracowuje harmonogram realizacji budżetu państwa (art. 147);
 - może podejmować decyzję o blokowaniu planowanych wydatków (art. 177 i art. 179);
 - dokonuje podziału rezerw celowych (art. 154);
 - może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym oraz w kolejnych latach: projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 1–5c i 6 ustawy o finansach publicznych, wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz programów wieloletnich (art. 153);
 - wyraża zgodę na przeniesienie polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych i wydatków na inwestycje budowlane (art. 171 ust. 4);

⁸³ www.gov.pl/web/finanse/wykonanie-budzetu-panstwa

⁸⁴ § 1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473).

- dokonuje przeniesień między częściami i działami budżetu państwa wydatków przeznaczonych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich (art. 194);
- może prowadzić przegląd wydatków (kosztów) jednostek sektora finansów publicznych w celu oddziaływania w perspektywie wykraczającej poza rok budżetowy na poziom, strukturę oraz jakość wydatków publicznych, w szczególności stopień, w jakim przyczyniają się one do skutecznej i efektywnej realizacji celów działalności państwa (art. 175a).

Wymienione wyżej działania wykonane w 2024 r. zostaną opisane w dalszej części niniejszego podrozdziału.

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa

Harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2024 r. opracowany na podstawie projektów planów finansowych, o których mowa w art. 143 ustawy o finansach publicznych, został podpisany przez Ministra Finansów 11 stycznia 2024 r. Następnie dostosowano go do ustawy budżetowej uchwalonej przez Parlament i podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Minister Finansów podpisał harmonogram sporządzony na podstawie planów finansowych 18 marca 2024 r.

Harmonogram wydatków budżetu państwa na 2024 r. podlegał ciągłej aktualizacji między innymi na skutek decyzji Ministra Finansów związanych z wykorzystaniem rezerw budżetowych, dostosowywania miesięcznych limitów do bieżących potrzeb dysponentów, blokowania planowanych wydatków i utworzenia nowych pozycji rezerw celowych.

W 2024 r. w Ministerstwie Finansów zatwierdzono 13 848 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 94 955 mln zł.

Rezerwa ogólna

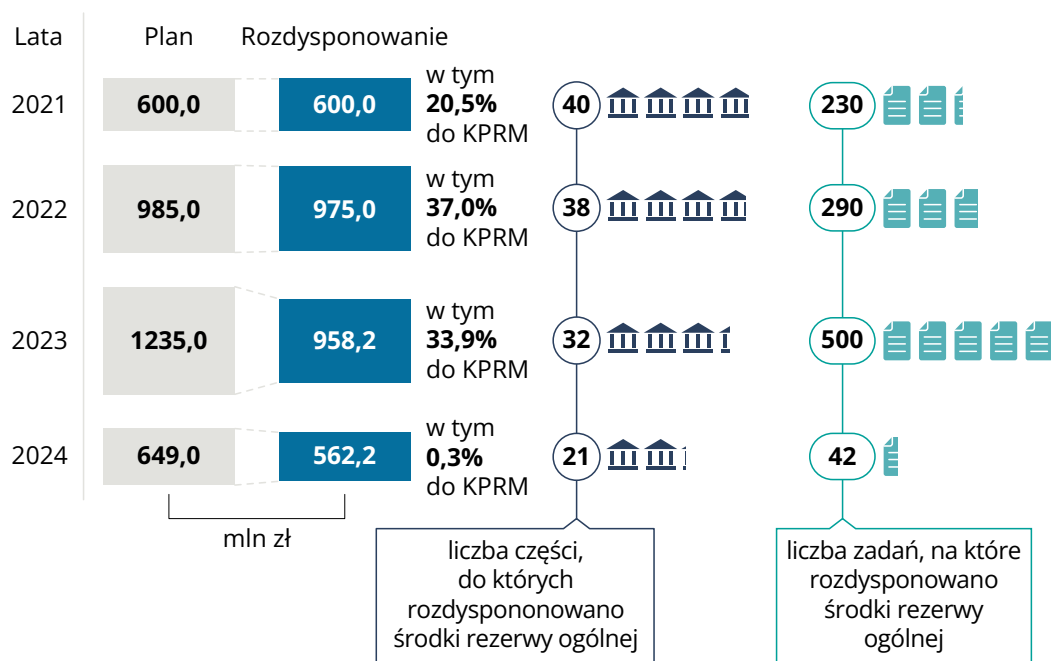
W ustawie budżetowej na 2024 r. rezerwę ogólną zaplanowano w wysokości 649 mln zł, to jest o 47,4% mniejszej niż rok wcześniej. Z rezerwy tej rozdysponowano 562,2 mln zł (86,6% zaplanowanej kwoty), na podstawie uchwał Rady Ministrów (500 mln zł) i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (62,2 mln zł)⁸⁵.

Środki rezerwy ogólnej przyznano dla dysponentów 21 części budżetowych. Większość tych środków przypadła dysponentom części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (250 mln zł, to jest 44,5% podzielonej kwoty) i *Transport* (220 mln zł, to jest 39,1% podzielonej kwoty). Dla dysponenta części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* rozdysponowano 1,7 mln zł w związku ze zleceniem zadania publicznego przez Prezesa Rady Ministrów

⁸⁵ Rada Ministrów dysponowała rezerwą ogólną na podstawie art. 155 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, a Prezes Rady Ministrów na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 473). Ponadto Prezes Rady Ministrów na mocy art. 31a w związku z art. 31c ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1050, ze zm.) mógł przyznawać osobom fizycznym nagrody specjalne za wybitne osiągnięcia ze środków rezerwy ogólnej.

na podstawie art. 11b ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie⁸⁶.

Infografika 7. Kwoty planowanych i rozdysponowanych środków z rezerwy ogólnej w latach 2021-2024



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

Minister Finansów, w związku z uchwałami Rady Ministrów i zarządzeniami Prezesa Rady Ministrów, wydał decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na 2024 r. (decyzje budżetowe) w kwocie 541,5 mln zł, to jest niższej o 20,7 mln zł od podzielonej z rezerwy ogólnej. Wskazana różnica wystąpiła, gdyż dysponenti zawnieśli do Ministra Finansów o zwiększenie wydatków ich części budżetowych w kwocie niższej niż rozdysponowana na ich rzecz przez Radę Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów.

Środki rezerwy ogólnej przeznaczono między innymi na: dotację z budżetu państwa, o której mowa w art. 31 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji⁸⁷, dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji na dofinansowanie ich ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej⁸⁸; pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego

⁸⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, ze zm. Art. 11b ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie stanowi, że Prezes Rady Ministrów może zlecać organizacjom pozarządowym i podmiotom wymienionym w art. 3 ust. 3 realizację zadań publicznych z pominięciem otwartego konkursu ofert, w szczególności ze względu na ważny interes społeczny lub ważny interes publiczny.

⁸⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1722, ze zm.

⁸⁸ Zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji publiczna radiofonia i telewizja realizuje misję publiczną, oferując, na zasadach określonych w ustawie, całemu społeczeństwu i poszczególnym jego częściom zróżnicowane programy i inne usługi w zakresie informacji, publicystyki, kultury, rozrywki, edukacji i sportu, cechujące się pluralizmem, bezstronnością, wyważeniem i niezależnością oraz innowacyjnością, wysoką jakością i integralnością przekazu.

Funduszu Drogowego w związku z zaprzestaniem stosowania w 2024 r. opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk–Toruń od niektórych pojazdów; doposażenie Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w nowoczesny sprzęt i nowoczesne technologie; wypłaty rekompensat za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim oraz rekompensat i odszkodowań za wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego, a także czasowy zakaz przebywania na terenie gmin przygranicznych województwa podlaskiego⁸⁹; zadania związane z przeciwdziałaniem powodziom i usuwaniem skutków powodzi oraz dofinansowanie wypłat zasiłków stałych przez jednostki samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego⁹⁰.

Minister Finansów w opiniach skierowanych do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, związanych ze sprawami dotyczącymi dysponowania rezerwą ogólną przez Prezesa Rady Ministrów, podkreślał, że:

- rezerwa ogólna to szczególny instrument umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia;
- charakter przypisany rezerwie ogólnej określa sposób gospodarowania jej środkami, który powinien być ostrożny, umożliwiając interwencję budżetu państwa w sytuacjach nadzwyczajnych, zatem środki z tego źródła mogą stanowić wsparcie tylko w szczególnie uzasadnionych przypadkach, których nie można było przewidzieć w trakcie prac nad ustawą budżetową;
- określona w ustawie budżetowej pula rezerwy ogólnej nie jest „odnawialna”, jak na przykład rezerwa celowa na zobowiązania Skarbu Państwa⁹¹.

Zdaniem NIK, rezerwa ogólna to szczególny instrument umożliwiający Radzie Ministrów reagowanie między innymi w sytuacjach nagłych, których wystąpienia nie można było przewidzieć, a wymagających niezwłocznego wsparcia. Powyższych przesłanek nie sformułowano wprost w ustawie o finansach publicznych ani w żadnym innym dokumencie/akcie prawnym, jednak powinny być brane pod uwagę przy dysponowaniu rezerwą ogólną, wynikają bowiem z pożądanego kształtowania funkcji tej rezerwy w systemie finansów publicznych. NIK zwracała już uwagę, we wcześniejszych latach, na specyfikę

⁸⁹ Rekompensaty i odszkodowania wypłacano na podstawie ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 184), ustawy z dnia 29 września 2021 r. o rekompensacie w związku z wprowadzeniem stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i części województwa lubelskiego w 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 425) i ustawy z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela (Dz. U. Nr 233 poz. 1955).

⁹⁰ Zasiłki stałe wypłacano na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.).

⁹¹ Zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, po uzyskaniu pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu, może utworzyć nową rezerwę celową i przenieść do tej rezerwy kwoty wydatków zablokowane ze względu na opóźnienia w realizacji zadań i nadmiaru posiadanych środków, przy czym rezerwę tę przeznacza się na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa lub na cele osobno wskazane w ustawie budżetowej.

rezerwy ogólnej, dokonując jej analizy na tle przepisów ustawy o finansach publicznych⁹². Wskazała wówczas, że wydatki powinny być planowane przede wszystkim w budżetach właściwych dysponentów, w toku prac nad projektem ustawy budżetowej, a nie w rezerwie ogólnej. Przemawiają za tym dwa zasadnicze argumenty, mianowicie zapewnienie publicznej dyskusji nad celami, zadaniami i priorytetami dysponentów części budżetowych w trybie debaty parlamentarnej oraz pewność finansowania zadania, gdy zostanie zaakceptowane i zaplanowane w perspektywie kilku lat. Nie bez znaczenia pozostaje i to, że różne źródła finansowania tego samego zadania powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Finansowanie ze środków rezerwy ogólnej zadań możliwych do ujęcia w ustawie budżetowej na etapie jej opracowywania nie tylko nie współgra z celem tej rezerwy, ale też pozostaje wbrew zasadzie przejrzystości finansów publicznych.

Z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykonania przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2024 r. w części *Rezerwa ogólna* wynika, że w 77% spraw objętych szczegółowym badaniem, w których rezerwę ogólną rozdysponował Prezes Rady Ministrów⁹³, 20 mln zł przeznaczono na zadania, które nie miały charakteru nagłych, niemożliwych do przewidzenia, a wymagających niezwłocznego wsparcia. W sprawach tych środki przyznano dla:

- Szefa Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych na realizację obchodów 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino (0,4 mln zł) i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów na skutek zlecenia organizacji pozarządowej przez Prezesa Rady Ministrów realizacji zadania publicznego związanego z obchodami 80. rocznicy bitwy o Monte Cassino (1,7 mln zł);
- Wojewody Podlaskiego i Wojewody Małopolskiego z przeznaczeniem dla powiatu na inwestycje w szpitalu (łącznie 5,7 mln zł), a dla Wojewody Małopolskiego również z przeznaczeniem dla gminy na zakup autobusu szkolnego (0,2 mln zł);
- Wojewody Lubelskiego i Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z przeznaczeniem dla gmin na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej (łącznie 1,4 mln zł);
- Wojewody Wielkopolskiego z przeznaczeniem dla powiatu na zakup ambulansu dla zespołu ratownictwa medycznego (0,7 mln zł);
- Wojewody Mazowieckiego z przeznaczeniem dla jednostek samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego na dofinansowanie wypłat zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁹⁴ (9,9 mln zł).

NIK, nie odnosząc się do celowości powyższych zadań, zauważa, że wyżej wymienione wydatki mogły i powinny zostać zaplanowane z wyprzedzeniem, na etapie prac nad projektem ustawy budżetowej, w częściach budżetowych właściwych dysponentów lub w rezerwach celowych.

⁹² Informacja o wynikach kontroli *Planowanie i wykorzystanie rezerw budżetu państwa i budżetu środków europejskich*. Nr ewid. 30/2021/P/20/012/KBF, Warszawa 2021 r.; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.* Nr ewid. 68/2023/P/23/001/KBF, Nr ewid. 69/2023/P/23/002/KBF, Warszawa 2023 r.; Wystąpienie pokontrolne skierowane do Ministra Finansów po kontroli P/23/009 – *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*, nr KBF.410.5.3.2023; *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.* Nr ewid. 87/2024/P/24/001/KBF, 88/2024/P/24/002/KBF, Warszawa 2024.

⁹³ Szczegółowym badaniem objęto 13 spraw.

⁹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeznaczanie środków rezerwy ogólnej na zadania, na które środki powinny być zaplanowane w odpowiedniej części budżetowej lub rezerwie celowej pozbawia Parlament możliwości debaty i wpływu na kierunki przeznaczania środków publicznych.

NIK w wyniku kontroli przeprowadzonej w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wykonania przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów budżetu państwa w 2024 r. w części *Rezerwa ogólna* stwierdziła, że Rada Ministrów rozdysponowała z rezerwy ogólnej łącznie 30 mln zł dla Agencji Wywiadu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, mimo że w ustawie budżetowej na rok 2024 w rezerwie celowej pod poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych* zabezpieczono środki na wydatki obu powyższych Agencji. Ponadto, w ocenie NIK, rekompensaty i odszkodowania wypłacane przez Wojewodę Podlaskiego za zawieszenie ruchu na przejściach granicznych w województwie podlaskim, wprowadzenie stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego i czasowy zakaz przebywania na terenie gmin przygranicznych województwa podlaskiego, na które Prezes Rady Ministrów rozdysponował 17,6 mln zł z rezerwy ogólnej, jako zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa wynikające z ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustaw, powinny zostać sfinansowane z rezerwy pod poz. 16 *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* zaplanowanej w ustawie budżetowej na 2024 r.

W wyniku kontroli w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów NIK stwierdziła, że choć Rada Ministrów mogła dysponować rezerwą ogólną przewidzianą na 2024 r. z rozpoczęciem roku budżetowego, to uczyniła to wcześniej, uchwałą nr 249/2023 z 19 grudnia 2023 r. Ponadto Rada Ministrów tą samą uchwałą przyznała środki dla Ministra Infrastruktury na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z zaprzestaniem stosowania w 2024 r. opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń od niektórych pojazdów, to jest z takim przeznaczeniem, na które nie mogła być udzielona dotacja budżetu państwa w myśl art. 39f ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁹⁵. Najwyższa Izba Kontroli w powyższej kontroli stwierdziła też, że w każdej z 24 badanych spraw, w których w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów rozpatrywano wnioski dysponentów części budżetowych o rozdysponowanie rezerwy ogólnej, nierzetelnie przygotowano dla Prezesa Rady Ministrów materiały, na podstawie których podejmował on decyzje. Wśród powyższych spraw występowały w szczególności takie, w których nie ustalono, czy dysponent części budżetowej lub dalszy beneficjent wsparcia mógł sfinansować zadanie ze środków własnych lub pozyskanych ze źródeł innych niż rezerwa ogólna oraz nie zawarto w przekazanych do Prezesa Rady Ministrów materiałach oceny co do tego, czy potrzeba realizacji zadania wynikała z sytuacji

⁹⁵ Dz. U. z 2025 r. poz. 561. Zgodnie z art. 39b ust. 1 pkt 11c ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym środki Krajowego Funduszu Drogowego pochodzą z dotacji budżetu państwa. W myśl art. 39f ust. 4a tej samej ustawy środki, o których mowa w art. 39b ust. 1 pkt 11c, przeznacza się na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich ustanawianych przez Radę Ministrów zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych oraz inwestycji realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, a także innych zadań wynikających z planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego oraz na pokrycie wydatków, o których mowa w art. 39f ust. 2, do których należą koszty emisji i wykupu określonego rodzaju obligacji oraz spłata określonego rodzaju kredytów i pożyczek (wraz z odsetkami i innymi kosztami obsługi), zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu określonych gwarancji i poręczeń, a także określonego finansowania udzielonego przez BGK z jego kosztami.

nagłej, niedającej się przewidzieć na etapie prac nad ustawą budżetową, a wymagającej niezwłocznego wsparcia. Zdaniem NIK ustalenie i przedstawianie wskazanych wyżej okoliczności i ocen przyczyni się do przeprowadzania analizy wniosków dysponentów części budżetowych i rozstrzygania spraw w sposób rzetelny, z uwzględnieniem funkcji interwencyjnej rezerwy ogólnej, a patrząc szerzej – do pożądaney społecznie transparentności podziału środków publicznych⁹⁶. Nieprawidłowości w obszarze rezerwy ogólnej stwierdzono również w kontrolach przeprowadzonych w Ministerstwie Infrastruktury, gdzie w umowach o przekazanie dotacji celowej do Krajowego Funduszu Drogowego nie określono konkretnego zadania ujętego w planie finansowym tego Funduszu, co było niezgodne z art. 39f ust. 4a ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym w związku z art. 127 ustawy o finansach publicznych⁹⁷ i w Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim gdzie nie zapewniono rzetelnego planowania wydatków na 2024 r. na dofinansowanie jednostkom samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego wypłat zasiłków stałych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 19 ustawy o pomocy społecznej i Wojewoda Mazowiecki zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o środki rezerwy ogólnej w kwocie 9,9 mln zł⁹⁸.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że w 2024 r. środki części *Rezerwa ogólna* zostały, co do zasady, rozdysponowane zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Rezerwy celowe

W ustawie budżetowej na 2024 r. rezerwy celowe zaplanowano w wysokości 65 018,9 mln zł. W trakcie roku plan zwiększono do 65 917,7 mln zł, per saldo o 898,8 mln zł, poprzez jego zwiększenie o 4000 mln zł w wyniku utworzenia czterech nowych rezerw z przeznaczeniem na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków i zmniejszenie o 3101,2 mln zł w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. W budżecie środków europejskich rezerwy celowe zaplanowano w wysokości 77 067,1 mln zł.

Łączna kwota rezerw celowych zaplanowanych w budżecie państwa i budżecie środków europejskich (po nowelizacji) wyniosła 142 984,8 mln zł, co stanowiło 14,5% planowanych wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

W 2024 r. rozdysponowano 76 152,2 mln zł, co stanowiło 53,3% planu po zmianach rezerw celowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym:

- z 71 pozycji rezerw zaplanowanych w budżecie państwa w kwocie 61 917,7 mln zł rozdysponowano 49 805,2 mln zł (80,4% środków zaplanowanych);
- z czterech pozostałych pozycji rezerw celowych utworzonych w 2024 r. w budżecie państwa z przeznaczeniem na przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i usuwanie ich skutków w wysokości 4000 mln zł⁹⁹ rozdysponowano 2258,1 mln zł, to jest 56,5% środ-

⁹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 81 – Rezerwa ogólna przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*, nr KBF.410.001.11.2025.

⁹⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport*, nr KIN.410.1.1.2025.

⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie*. Nr ewid. 38/2025/P/25/001/LWA, Warszawa 2025.

⁹⁹ Poz. 77, 78, 79 i 80 rezerw celowych utworzone 16 września, 30 września, 14 listopada i 2 grudnia 2024 r.

- ków, przy czym środki z rezerwy poz. 79 w 44,4%, a rezerwa poz. 80 pozostała w całości niewykorzystana;
- z trzech pozycji rezerw budżetu środków europejskich¹⁰⁰ zaplanowanych w kwocie 77 067,1 mln zł rozdysponowano 24 088,9 mln zł (31,3%).

W 2024 r. po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej Minister Finansów dokonał zmian przeznaczenia środków ujętych w 15 pozycjach rezerw celowych, w łącznej kwocie 6425,1 mln zł. Oznacza to istotne zmniejszenie skali zmian przeznaczenia środków ujętych w rezerwach celowych w odniesieniu do 2023 r., gdy zmiany przeznaczenia objęły kwotę 13 386,4 mln zł. Zmiany przeznaczenia środków dotyczyły między innymi:

- przekazania kwoty 1725 mln zł dla Telewizji Polskiej S.A. w likwidacji oraz Polskiego Radia S.A. w likwidacji i Regionalnych Rozgłośni Polskiego Radia S.A. w likwidacji w celu zapewnienia kontynuowania dofinansowania ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej w 2024 r. określonej w art. 21 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji;
- dofinansowania wynagrodzeń oraz kosztów składek od tych wynagrodzeń pracowników jednostek pomocy społecznej, a także wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz pracowników zatrudnionych w samorządowych instytucjach opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 (1357,5 mln zł);
- sfinansowania wypłat bonu energetycznego oraz kosztów obsługi tego zadania realizowanego przez gminy w wysokości 3% łącznej kwoty dotacji wypłaconych w gminie (1089,8 mln zł).

Spośród 75 pozycji rezerw, z trzech nie rozdysponowano żadnych środków, z dwóch uruchomiono środki jedynie w wyniku zmian przeznaczenia, a w przypadku kolejnych 18 pozycji rozdysponowanie nie przekroczyło 50%. Największa niewykorzystana kwota rezerw dotyczyła poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej*, gdzie z rezerwy rozdysponowano 4399,2 mln zł, a pozostało 4440,2 mln zł oraz poz. 70 – *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym*; z rezerwy rozdysponowano 242,5 mln zł, a pozostało 2490,8 mln zł.

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2024 r. w Ministerstwie Finansów objęła badaniem 36 celowo dobranych decyzji dotyczących uruchomienia środków z rezerw celowych budżetu państwa na łączną kwotę 11 758,9 mln zł¹⁰¹, która stanowiła 22,6% rozdysponowanych środków. Badanie wykazało, że Minister Finansów:

- rozpatrywał wnioski dysponentów złożone w systemie TREZOR bez zbędnej zwłoki (9-10 dni) z wyjątkiem jednej decyzji, na której wydanie potrzebował 95 dni; długotrwale rozpatrywany wniosek dotyczył środków z rezerwy celowej poz. 74 *Zadania w obszarze zdrowia* zaplanowanej w wysokości 553 mln zł. Należy zauważyć, że w 2024 r. istotna część środków (60,4%) z przedmiotowej rezerwy została przekazana z przeznaczeniem

¹⁰⁰ Rezerwy celowe: poz. 97 – *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*, poz. 98 – *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich*, poz. 99 – *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

¹⁰¹ Do badania wybrano decyzje o najwyższych kwotach w czternastu pozycjach rezerw celowych oraz decyzje, w których dokonano zmian przeznaczenia rezerwy o wartości co najmniej 200 mln zł.

na dotację podmiotową dla Narodowego Funduszu Zdrowia, zaś w planie podziału rezerwy celowej poz. 74 na 2024 r., Ministerstwo Zdrowia nie przewidziało przeznaczenia środków rezerwy na ten cel;

- bez zbędnej zwłoki występował do sejmowej Komisji Finansów Publicznych w sprawach dotyczących zmiany przeznaczenia rezerw; w zbadanych 16 sprawach wniosków Ministra Finansów do Komisji został skierowany maksymalnie po upływie dwóch dni od otrzymania wniosku dysponenta;
- dokonywał podziału rezerw, przestrzegając terminów określonych w art. 154 ustawy o finansach publicznych;
- rozdysponował środki zgodnie z celami określonymi dla poszczególnych pozycji rezerw, a w przypadku zmiany przeznaczenia w trybie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych – zgodnie z celami wskazanymi w opinii Komisji Finansów Publicznych.

Uruchomienie rezerwy celowej poprzedzone było analizą przeprowadzaną przez pracowników Ministerstwa Finansów w szczególności pod kątem istnienia podstaw prawnych do sfinansowania określonych zadań z budżetu państwa, zgodności zadań z przeznaczeniem rezerwy oraz stopnia wykorzystania środków ujętych w planie danej części budżetowej.

Badaniu poddano także trzynaście z 83 odmów Ministra Finansów dotyczących przyznania środków z rezerw celowych budżetu państwa bądź zmiany wcześniej wydanej decyzji przyznającej środki. Średni czas rozpatrywania wniosku wyniósł 49 dni, jednak w sześciu przypadkach przekroczył on 60 dni i wyniósł od 73 do 88 dni. Wnioski sześciu wojewodów¹⁰² dotyczyły przyznania środków z rezerwy celowej z przeznaczeniem dla Inspekcji Transportu Drogowego. Dostrzegając możliwość wystąpienia konieczności dokonania dodatkowych analiz dotyczących złożonych wniosków, jak i fakt nałożenia się terminu rozpatrzenia wniosków na inne prace prowadzone w Ministerstwie Finansów, w ocenie NIK dysponenti nie powinni oczekiwać dwa i pół lub blisko trzy miesiące na stanowisko Ministra Finansów w sprawie przyznania środków, gdyż może to wpływać na realizację przez nich zadań. NIK zauważa ponadto, że wskazane spiętrzenie spraw nie wynikało z sytuacji incydentalnych czy nieprzewidzianych, a było związane z obszarem działania Ministra i występuje co roku¹⁰³.

Na podstawie zbadanych prób Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Minister Finansów na ogół prawidłowo, to jest zgodnie z prawem, rzetelnie i bez zbędnej zwłoki rozpatrywał wnioski dotyczące uruchomienia środków z rezerw celowych, udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań, wyrażenia zgody na zwiększenie lub zmniejszenie wydatków majątkowych oraz zwiększenia planów finansowych dysponentów z rezerwy ogólnej. Nieprawidłowości dotyczyły długotrwałego procedowania sześciu wniosków wojewodów.

W 2024 r. wojewodowie otrzymali z rezerw budżetu państwa środki w łącznej kwocie 17 280 mln zł. Przyznane im środki mieściły się w przedziale od 456,6 mln zł (Wojewoda Lubuski) do 2211,3 mln zł (Wojewoda Mazowiecki).

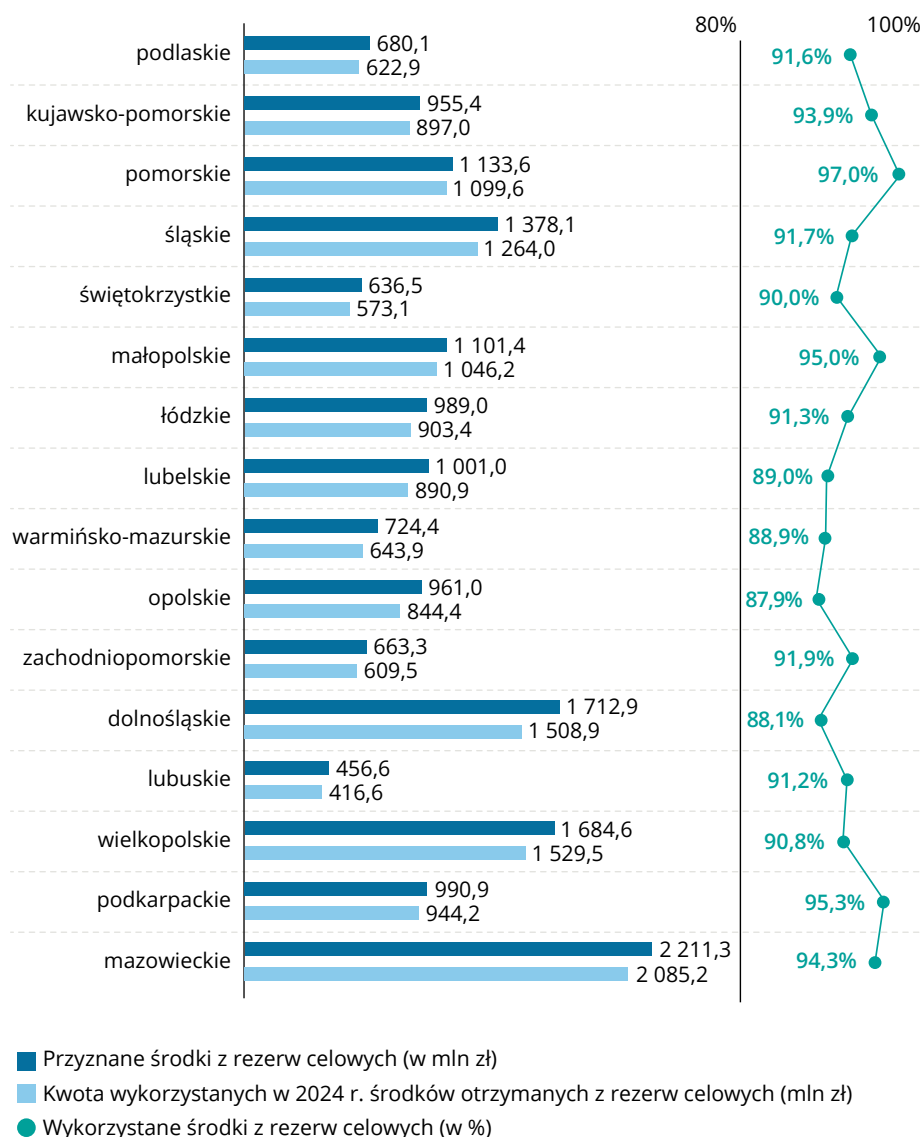
¹⁰² Wojewodowie: dolnośląski, opolski, podlaski, świętokrzyski, warmińsko-mazurski i mazowiecki.

¹⁰³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, nr KBF.410.1.10.2025.

Z przyznanej puli środków z rezerw celowych, wojewodowie wykorzystali 15 879,1 mln zł, to jest 91,9%.

Poziom wykorzystania środków przez poszczególnych wojewodów mieścił się w przedziale od 87,9% (Wojewoda Opolski) do 97% (Wojewoda Pomorski). Kwoty o jakie zwiększono plany wydatków poszczególnych dysponentów w oparciu o środki z rezerw celowych oraz ich procentowe i kwotowe wykorzystanie w 2024 r. prezentuje poniższa infografika.

Infografika 8. Kwoty przyznanych i wykorzystanych środków z rezerw celowych w 2024 r. w zakresie budżetów wojewodów



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

Główną przyczyną niepełnego wykorzystania przez wojewodów środków z rezerw celowych był nadmiar środków, poniesienie niższych kosztów realizacji zadań niż szacowano, na przykład niższe niż zakładano na podstawie szacunków gmin koszty wypłat bonu

energetycznego, rezygnacja części beneficjentów z podpisania umów, niewykorzystanie w całości środków przez podmioty którym udzielono dotacji, w szczególności przez jednostki samorządu terytorialnego, niewykorzystanie środków przeznaczonych na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (dodatku motywacyjnego) z powodu absencji pracowników (zwolnienia lekarskie, urlopy bezpłatne). Mimo niewykorzystania całości środków dziewięciu z 16 wojewodów nie wystąpiło do Ministra Finansów z wnioskiem o korektę decyzji przyznającej środki.

Niewykorzystana kwota rezerw celowych budżetu państwa wyniosła 13 854,3 mln zł. Była znacząco niższa niż w 2023 r. (18 655,5 mln zł) i jednocześnie prawie czternastokrotnie wyższa niż w 2022 r. (997,5 mln zł).

W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, rezerwy celowe stanowiły istotną część planowanych wydatków budżetu środków europejskich. W ustawie budżetowej na 2024 r. blisko 63,9% wydatków budżetu środków europejskich (77 067,1 mln zł) zaplanowano w rezerwach celowych.

Z rezerw celowych budżetu środków europejskich uruchomiono 24 088,9 mln zł, to jest 31,3% kwoty planowanej. Z rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 14 524,2 mln zł (36,5%), z rezerwy na finansowanie KPO (poz. 97) – 9 547,2 mln zł (25,7%), a z rezerwy na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) – 17,5 mln zł (25,6%). Poziom rozdysponowania środków ujętych w poz. 98 i 99 rezerw celowych, w latach 2021-2023 wyniósł odpowiednio 69,6%, 49,7% oraz 58,1%. Z rezerwy na finansowanie KPO w 2023 r. nie rozdysponowano żadnych środków, a w 2024 r. niespełna 26%.

Na poziom podziału środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w 2024 r. wpłynęło przede wszystkim wydatkowanie w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów, przesunięcia płatności na kolejny rok budżetowy wynikające ze zmian harmonogramu oraz niższe niż zaplanowano zapotrzebowanie na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej.

W latach 2021-2022 udział rezerw celowych w planie wydatków budżetu środków europejskich utrzymywał się na poziomie poniżej 50%, podczas gdy w latach 2023-2024 przekroczył ten poziom wynosząc odpowiednio 58,4% i 63,9%.

W zbadanej próbie 10 decyzji Ministra Finansów o uruchomienie środków z rezerw celowych, poz. 97 i poz. 98, na łączną kwotę 12 272,2 mln zł, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczące planowania, ewidencjonowania i wykorzystania środków z rezerw celowych stwierdzono w 10 następujących częściach budżetowych:

- dysponent części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, którym był Minister Finansów, przekazał do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki z rezerwy poz. 57 *Wpłata do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*, w kwocie 12 000 mln zł, mimo że nie były one niezbędne do bieżącego zarządzania płynnością Funduszu zarówno w 2024 r., jak i na początku 2025 r., ani w żaden sposób nie przyczyniły się do realizacji zadań Funduszu w badanym okresie; ponadto w części tej zaplanowano dotacje podmiotową dla spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. częściowo w rezerwach celowych w wysokości 162,8 mln zł, mimo że na etapie opracowania projektu budżetu państwa

- potrzeby spółki w zakresie dofinansowania jej bieżącej działalności były znane i ocenione przez Ministra Finansów jako racjonalne, a zatem środki mogły być zaplanowane we właściwej części budżetowej¹⁰⁴;
- w części *Krajowe Biuro Wyborcze* dysponent nie ujął w planie finansowym na rok 2024 wydatków w łącznej kwocie 1,8 mln zł na zadania, które były znane na etapie opracowania tego planu i dotyczyły zakupów realizowanych w ramach zarządzania majątkiem, w tym zapewnienia ciągłości posiadania ochrony infrastruktury informatycznej. Ponadto, w tej części środki finansowe na zadania dotyczące wyborów i referendum w wysokości 1368 mln zł, pochodzące z rezerwy celowej, zostały zaplanowane w niewłaściwej grupie ekonomicznej, jako wydatki bieżące zamiast dotacje¹⁰⁵;
 - w części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* Minister Rozwoju i Technologii wystąpił z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej w wysokości 30,3 mln zł, z przeznaczeniem na zasilenie *Funduszu Dopłat* w BGK, bez rozpoznania faktycznego zapotrzebowania na środki. Minister Rozwoju i Technologii nie zweryfikował czy środki objęte wnioskiem BGK będą niezbędne do realizacji zadań. Fakt braku potrzeby uruchomienia środków potwierdzają informacje uzyskane przez NIK od ostatecznych beneficjentów¹⁰⁶;
 - w części *Środowisko* Główny Inspektor Ochrony Środowiska nie zaplanował w sposób właściwy środków na zakup energii elektrycznej, co w efekcie skutkowało przesunięciem 3,8 mln zł w ramach rezerwy celowej poz. 59 *Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej* na wydatki bieżące. Przedmiotowe przesunięcie skutkowało niezrealizowaniem sześciu zadań w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska¹⁰⁷;
 - w części *Główny Urząd Miar* w ramach korekty decyzji o przyznaniu środków z rezerwy celowej nie uwzględniono kwoty w wysokości 0,3 mln zł, którą pozostawiono na zabezpieczenie nieprzewidzianych wydatków pomimo braku szczegółowej kalkulacji. Wskazano jedynie, że kwota ta stanowi około 3,8% pierwotnej kwoty rezerwy celowej;
 - w części *Obrona narodowa* Minister Obrony Narodowej po uprzedniej akceptacji wniosku podległej mu jednostki organizacyjnej wystąpił z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 62 *Rezerwa na przygotowanie i realizację zadań związanych z objęciem i sprawowaniem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE w pierwszej połowie 2025 roku* na kwotę 0,1 mln zł pomimo braku w ustawie o obronie Ojczyzny podstawy prawnej do wypłaty dodatków motywacyjno-lojalnościowych żołnierzom zaangażowanym w przygotowania przewodnictwa w Radzie UE w I połowie 2025 r.¹⁰⁸;
 - w części *Szkolnictwo wyższe i nauka* nie sporządzono w terminie sprawozdań z wykorzystania środków z rezerwy celowej przeznaczonej na realizację zadań związanych z przy-

¹⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Nr ewid. 55/2025/P/25/001, Warszawa 2025.

¹⁰⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*. Nr ewid. 54/2025/P/001/KBF, Warszawa 2025.

¹⁰⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, nr KIN.410.1.2.2025.

¹⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 41 – Środowisko i w części 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

¹⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 59/2025/P/001/KON, Warszawa 2025.

- gotowaniem, obsługą i sprawowaniem przewodnictwa Polski w Radzie UE. Procedura uruchomienia przedmiotowej rezerwy wymagała od dysponenta sporządzenia i przekazania wymaganych informacji w ujęciu kwartalnym i rocznym. Sprawozdanie za IV kwartał zostało przekazane dwa dni po terminie, a sprawozdanie roczne pięć dni¹⁰⁹;
- w części *Województwo dolnośląskie* ustalono że na skutek błędu rachunkowego, niezetelnie skalkulowano zapotrzebowanie na środki z rezerwy celowej z tytułu dopłat do paliwa rolniczego oraz pokrycie kosztów gmin związanych z realizacją wyżej wymienionego zadania. Skutkowało to zaniżeniem o 40,4 mln zł środków zaplanowanych w rezerwie celowej;
 - w części *Województwo opolskie* Wojewoda przeznaczył ze środków pochodzących z rezerwy celowej budżetu państwa kwotę 7,5 tys. zł na cel inny niż określony w uchwale Rady Ministrów¹¹⁰ w sprawie przyznania tych środków oraz w decyzji Ministra Finansów. Środki częściowo przeznaczone zostały na wypłaty nagród. Tymczasem środki wykorzystane z rezerw celowych miały ściśle określony cel, to jest ograniczenie zjawiska jednoosobowych dyżurów w służbie dyżurnej Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego. Środki miały zostać przeznaczone na zatrudnienie nowych pracowników lub sfinansowanie wynagrodzeń osób już zatrudnionych, realizujących nowe zadania lub zadania wynikające ze zmian organizacyjnych. Tym samym środki były związane z zakresem zadań, a nie jakością ich wykonania, za którą przyznane zostały nagrody.

Blokady

Zgodnie z art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych dysponent części budżetowych są uprawnieni i jednocześnie zobowiązani do nadzoru oraz kontroli całości gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych.

Minister Finansów w zakresie całego budżetu państwa, z wyłączeniem jednostek wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy, a dysponent części budżetowych w zakresie części budżetu państwa pozostających w ich dyspozycji, mogą podejmować decyzje o zakazie dysponowania częścią lub całością planowanych wydatków. Środki mogą zostać zablokowane okresowo lub na czas pozostający do końca roku budżetowego. Decyzje o blokowaniu planowanych wydatków podejmowane są w przypadku stwierdzenia niegospodarności w jednostkach, opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków lub naruszenia zasad gospodarki finansowej określonych w art. 162 ustawy.

Podjęcie przez dysponentów części budżetowych decyzji o zablokowaniu środków wymaga niezwłocznego poinformowania o tym fakcie Ministra Finansów (art. 177 ust. 4 ustawy o finansach publicznych). Dysponent części budżetowej realizuje decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w formie elektronicznej, z wykorzystaniem Informatycznego Systemu Obsługi Budżetu Państwa TREZOR¹¹¹.

¹⁰⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, nr KNO.410.1.4.2025.

¹¹⁰ Uchwała Rady Ministrów nr 110 z dnia 28 września 2024 r. w sprawie częściowego podziału rezerwy celowej na zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań w państwowych jednostkach budżetowych w 2024 r.

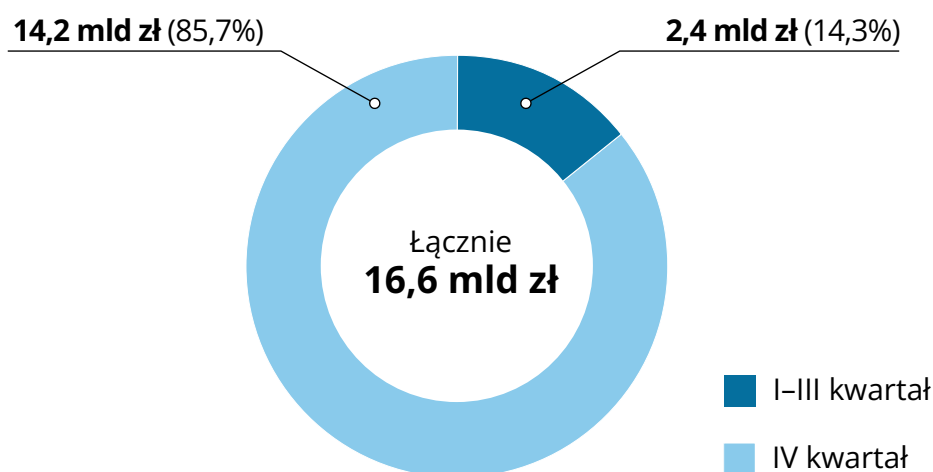
¹¹¹ Zgodnie z § 23 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wykonywania budżetu państwa.

W 2024 r., podobnie jak w 2023 r., Minister Finansów nie dokonał blokad wydatków w odniesieniu do całego budżetu państwa.

Decyzje o blokadach planowanych wydatków budżetu państwa podjęło natomiast 110 dysponentów części budżetowych. Dysponenci ci podjęli decyzje o blokadach planowanych w 2024 r. wydatków w łącznej wysokości 16 584,4 mln zł. Kwota środków zablokowanych w 2024 r. była nieznacznie (o 0,8%) niższa od kwoty blokad dokonanych rok wcześniej. Ponad 85% blokad dokonano w IV kwartale 2024 r. W ostatnim miesiącu roku dysponenci części budżetowych podjęli decyzje o zablokowaniu wydatków w wysokości 9447,7 mln zł, to jest 57% zablokowanych środków ogółem.

Szczegółowe dane o rozkładzie procentowym i kwotowym blokad planowanych wydatków przedstawia grafika nr 9.

Infografika 9. Blokady planowanych wydatków w poszczególnych kwartałach 2024 r.



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

Decyzje o blokowaniu wydatków w przeważającej części (88,3%) podjęte zostały z uwagi na nadmiar posiadanych środków. Kwota wydatków zablokowana na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych wyniosła 14 643,4 mln zł. Druga największa kwotowo (1175,5 mln zł) i procentowo (7,1%) pula zablokowanych środków, wynikała z decyzji podjętych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy, to jest ze względu na opóźnienia w realizacji zadań i nadmiar posiadanych środków. Decyzje o blokadzie wynikające z opóźnień w realizacji zadań opiewały na łączną kwotę 764,6 mln zł, a z innych przyczyn uniemożliwiających wydatkowanie środków do końca 2024 r. – na kwotę 0,8 mln zł.

W 2024 r., podobnie jak w 2023 r., największy udział w zablokowanych planowanych wydatkach dotyczył części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Wynosił on 55,8% wszystkich blokad dokonanych w 2024 r. Był on efektem czterech decyzji podjętych przez dysponenta wyżej wymienionej części budżetu państwa o zablokowaniu kwoty 9255 mln zł. Blokady podyktowane były niższym niż pierwotnie założono zapotrzebowaniem na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Decyzje dysponentów pozostałych części budżeto-

wych w zakresie blokad planowanych wydatków mieściły się w przedziale od 3,4 tys. zł do 712,1 mln zł.

Z puli zablokowanych środków 16 584,4 mln zł wykorzystano łącznie 4000 mln zł (24,1%). Środki te zostały przeznaczone na utworzenie czterech nowych pozycji rezerw celowych, z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków.

Kwota niewykorzystanych w 2024 r. środków zaplanowanych w budżecie państwa wyniosła 12 584,4 mln zł i była o 9,9% wyższa niż w 2023 r.

W budżecie środków europejskich w 2024 r. kwota zablokowanych środków na planowane wydatki wyniosła 786 mln zł i była o 202,1 mln zł, to jest o 34,6% wyższa od blokad dokonanych w 2023 r. Decyzje o blokadach planowanych wydatków w budżecie środków europejskich podjęto w 35 częściach budżetowych. Były one uzasadnione nadmiarem posiadanych środków lub opóźnieniami w realizacji zadań. Środki zablokowane w budżecie środków europejskich nie zostały wykorzystane w 2024 r.

Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., przeprowadzono między innymi badanie sprawności podejmowania przez dysponentów środków budżetowych decyzji o blokowaniu planowanych wydatków budżetu państwa od dnia zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. U 13 dysponentów stwierdzono łącznie 31 nieprawidłowości, w tym 22 wynikające z opóźnień w podjęciu decyzji o blokadzie oraz dziewięć wynikających z niezablokowania planowanych wydatków budżetowych. Opóźnienia mieściły się w przedziale od ośmiu dni do dziewięciu miesięcy, przy czym opóźnienia wydania dwóch decyzji nie przekroczyły 30 dni, a 14 sięgało pół roku.

Najwięcej opóźnień w podejmowaniu decyzji o blokowaniu środków budżetowych zidentyfikowano w Ministerstwie Cyfryzacji. Pięć z siedmiu decyzji podjęto z opóźnieniem wynoszącym od 59 do 139 dni. Z siedmiu blokad w łącznej wysokości 148 mln zł, pięć, na kwotę 104 mln zł, podjętych zostało dopiero w grudniu 2024 r. Według wyjaśnień opóźnienia w niezwłocznym blokowaniu środków wynikały między innymi z konieczności przeprowadzenia analiz dotyczących możliwości przeznaczenia niewykorzystanych środków na inne cele. W efekcie część środków została przesunięta do innych komórek organizacyjnych Ministerstwa, a pozostała została zgłoszona do blokady wydatków.

Badanie przeprowadzone w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach w trzech przypadkach wykazało opóźnienie w podjęciu decyzji o blokadach środków wynoszące od 47 dni do ośmiu miesięcy. W jednym przypadku, mimo istnienia formalnych przesłanek uzasadniających zablokowanie środków, decyzja o blokadzie nie zapadła. Sytuacja dotyczyła niezablokowania środków w wysokości 168 tys. zł, ujętych w planie wydatków na zakup aut w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa, mimo niepodjęcia żadnych działań w celu ich zakupu.

W Ministerstwie Finansów badaniem objęto 17 decyzji dotyczących blokad planowanych wydatków w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. W dwóch przypadkach stwierdzono zwłokę w podjęciu decyzji o blokadzie na łączną kwotę 10,5 mln zł. Przedmiotowe decyzje o blokadzie planowanych wydatków podjęte zostały z opóźnieniem wynoszącym 30 i 115 dni. Jako przyczynę opóźnień podano rozpatrywanie wniosków w okresie

spiętrzonych prac planistycznych na lata 2025-2028 oraz konieczność otrzymania zgody Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, dotyczącej zmiany przeznaczenia niewykorzystanych środków ze współfinansowania wydatków majątkowych na sfinansowanie budowy siedziby jednego z urzędów skarbowych. Przyczyna opóźnienia wydania drugiej decyzji wynikała z możliwości zablokowania planowanych wydatków budżetowych dopiero po stwierdzeniu nadmiaru posiadanych środków, co w opinii Ministerstwa oznaczało, że przekazanie środków do blokady możliwe było dopiero po zrealizowaniu płatności i ustaleniu pozostających z tego tytułu niewykorzystanych środków w planie finansowym.

NIK stwierdziła nieprawidłowości lub zgłosiła uwagi w zakresie decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w łącznej kwocie 503,4 mln zł. Dotyczyło to następujących części budżetowych: *Kancelaria Sejmu*¹¹², *Informatyzacja*¹¹³, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*¹¹⁴, *Gospodarka morska*¹¹⁵, *Gospodarka złożami kopalin*¹¹⁶, *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*¹¹⁷, *Gospodarka*¹¹⁸, *Sprawy Zagraniczne*¹¹⁹, *Państwowa Inspekcja Pracy*¹²⁰ oraz województwa (dolnośląskie¹²¹, małopolskie¹²², śląskie¹²³, wielkopolskie¹²⁴ i zachodniopomorskie¹²⁵).

W ocenie NIK blokowanie wydatków stanowi istotny instrument zarządzania środkami publicznymi budżetu. Pozwala na dostosowanie dostępnych środków budżetowych do występujących w ciągu roku budżetowego zmian warunków lub pojawiających się dodatkowych potrzeb, nie dających się przewidzieć na etapie planowania. Niepodejmowanie przez dysponentów decyzji o blokowaniu planowanych wydatków w przypadku stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, podejmowanie takich decyzji z opóźnieniem lub

¹¹² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu, nr KBF.410.1.10.2025 r.

¹¹³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001/KAP/10 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Cyberbezpieczeństwa, nr KAP.410.1.6.2025.

¹¹⁴ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe. Nr ewid. 55/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

¹¹⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morska i 39 – Transport, nr KIN.410.1.1.2025.

¹¹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin, nr LKA.410.1.6.2025.

¹¹⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, nr KIN.410.1.2.2025.

¹¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 20 – Gospodarka. Nr KGP.410.1.1.2025.

¹¹⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne, nr KAP.410.1.3.2025.

¹²⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 12 – Państwowa Inspekcja Pracy, nr KPS/410.1.1.2025.

¹²¹ Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

¹²² Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie. Nr ewid. 31/2025/P/25/001/LKR, Warszawa 2025.

¹²³ Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/24 – Województwo śląskie. Nr ewid. 43/2025/P/25/001/LKA, Warszawa 2025.

¹²⁴ Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie. Nr ewid. 48/2025/P/25/001/LPO, Warszawa 2025.

¹²⁵ Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie. Nr ewid. 30/2025/P/25/001/LSZ, Warszawa 2025.

dokonywanie blokad środków w ostatnich dniach grudnia danego roku budżetowego negatywnie wpływa na efektywne wykorzystanie środków budżetowych danego roku.

NIK już podczas poprzednich kontroli budżetowych wskazywała, że nierealizowanie przez dysponentów części budżetowych niezwłocznego blokowania planowanych wydatków budżetowych uniemożliwia efektywne zarządzanie środkami budżetowymi, a tym samym stoi w sprzeczności z celem, dla którego ten mechanizm został uregulowany w ustawie o finansach publicznych.

Zapewnienia finansowania lub dofinansowania

Zgodnie z art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów, na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym, jeżeli środki na ten cel zostały ujęte w rezerwie celowej, oraz w kolejnych latach, projektów finansowanych między innymi ze środków Unii Europejskiej, wydatków bieżących i inwestycyjnych, a także programów wieloletnich.

W 2024 r. złożonych zostało 499 wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania (dalej: decyzje o zapewnieniu finansowania). Zdecydowana większość z nich (92,4%), to jest 461 rozpatrzonych zostało pozytywnie. Decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania ze środków budżetu państwa lub budżetu środków europejskich zostały wydane na łączną kwotę 4336,1 mln zł.

Kwota zapewnień finansowania udzielonych z budżetu państwa i z budżetu środków europejskich na 2024 r., wynikająca z decyzji wydanych w tym roku i w latach poprzednich, wyniosła 3622 mln zł, z tego 157 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w 2024 r., a 3465 mln zł z tytułu zapewnień udzielonych w latach poprzednich.

Uruchomione w 2024 r. środki stanowiły 94% łącznej kwoty zapewnień finansowania udzielonych na 2024 r. Podział rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których zostały udzielone zapewnienia finansowania, dokonany został przez Ministra Finansów z zachowaniem ustawowych terminów, to jest do 20 grudnia 2024 r.¹²⁶

Na dzień podpisania ustawy budżetowej na rok 2024 przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, to jest 31 stycznia 2024 r., zaplanowane rezerwy celowe uwzględniały zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań na 2024 r., wynikające z 202 decyzji wydanych na łączną kwotę 5085,8 mln zł, w tym z rezerw celowych budżetu państwa na kwotę 4566,5 mln zł i z budżetu środków europejskich 519,3 mln zł.

Na podstawie udzielonych zapewnień finansowania z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w 2024 r. z rezerw celowych uruchomiono kwotę 3406,4 mln zł, w tym 3034,4 mln zł ze środków budżetu państwa i 372 mln zł z budżetu środków europejskich.

W 2024 r. dziewięć wniosków o dofinansowanie zostało rozpatrzonych odmownie, a w przypadku 29 wniosków postępowania nie zostały zakończone do końca roku.

¹²⁶ Zgodnie z art. 154 ust. 3 ustawy o finansach publicznych podziału rezerwy celowej na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonuje nie później niż do dnia 20 grudnia.

Zbadano 15 decyzji o zapewnieniu finansowania i stwierdzono, że wszystkie zostały wydane bez zbędnej zwłoki, a średni czas rozpatrywania wniosków wynosił 29 dni. W dziewięciu sprawach zakończonych wydaniem odmownych decyzji o udzieleniu finansowania, średni czas ich rozpatrywania wyniósł 42 dni. W tych przypadkach rozpatrzenie wniosków nastąpiło w przedziale od 11 do 73 dni, przy czym w trzech przypadkach decyzja o odmowie wydana została w ciągu miesiąca, w czterech od miesiąca do dwóch miesięcy, a w jednym przypadku powyżej dwóch miesięcy.

Najdłużej rozpatrywany był wniosek Wojewody Podlaskiego z 8 października 2024 r. o zapewnienie finansowania wydatków w kwocie 0,7 mln zł ze środków rezerwy celowej. Odmowa zapewnienia dofinansowania zadania własnego Gminy Zabłudów, obejmującego przebudowę i termomodernizację budynku Szkoły Podstawowej w Dobrzyniówce, realizowanego w ramach programu wieloletniego pod nazwą *Rządowy program rozwoju północno - wschodnich obszarów przygranicznych na lata 2024-2030*, wydana została 20 grudnia 2024 r., to jest po 73 dniach od dnia złożenia wniosku.

Jedną z głównych przyczyn długiego procedowania wniosku było rozpatrywanie w Ministerstwie Finansów wniosków innych wojewodów o zapewnienie finansowania na inwestycje związane z odbudową infrastruktury zniszczonej podczas powodzi.

Przeniesienia wydatków

Minister Finansów, na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, w 2024 r. zgodził się na przeniesienia wydatków majątkowych w budżecie państwa w 67 częściach¹²⁷, a w budżecie środków europejskich w 25 częściach¹²⁸.

W 2024 r. Minister Finansów, w oparciu o art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, przeniósł wydatki przeznaczone na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich w budżecie państwa w kwocie 249,6 mln zł, a w budżecie środków europejskich w kwocie 1249,9 mln zł. W porównaniu do roku poprzedniego wartość przeniesień wzrosła o 902,1 mln zł.

Badaniem objęto 38% kwot decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych i 42,9% kwot decyzji wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 194 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2024 r. na podstawie rozporządzeń Prezesa Rady Ministrów wprowadzono do TREZOR sześć decyzji dotyczących przeniesienia planowanych wydatków budżetu państwa:

- pomiędzy częściami *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, Gospodarka, Sprawy wewnętrzne, Zabezpieczenie społeczne, Sprawy zagraniczne, Energia, Gospodarka złożami kopalin, Klimat, Aktywa państwowe i Rodzina* w łącznej wysokości 1045,8 mln zł, co związane było z usystematyzowaniem zakresu

¹²⁷ Zmniejszenia wyniosły łącznie 2819,6 mln zł, a zwiększenia 1778,8 mln zł. Największe zmiany dotyczyły części *Obrona narodowa* (zwiększenie o 269,5 mln zł i zmniejszenie o 1311,4 mln zł) i *Zdrowie* (zmniejszenie o 604,3 mln zł).

¹²⁸ Zmniejszenia wyniosły łącznie 1584,1 mln zł, a zwiększenia 2016,6 mln zł.

działań i zmianami przepisów kompetencyjnych w niektórych obszarach działania administracji rządowej¹²⁹;

- z części *Rozwój regionalny* do części *Szkolnictwo wyższe i nauka* w kwocie o 33,2 mln zł, co związane było z przywróceniem ministrowi właściwemu do spraw szkolnictwa wyższego i nauki sprawowania nadzoru nad Narodowym Centrum Badań i Rozwoju¹³⁰;
- z części *Rozwój regionalny* do części *Gospodarka złożami kopalin* kwoty 0,4 mln zł¹³¹.

Inne przeniesienia wynikały między innymi z decyzji Ministra Finansów o przeniesieniu wydatków w wysokości 592,2 mln zł pomiędzy działami klasyfikacji wydatków budżetu państwa w ramach części *Obrona narodowa*¹³².

Przeglądy wydatków

Zgodnie z *Załoženiami reformy systemu budżetowego* przyjętymi przez Radę Ministrów 26 lipca 2016 r. przeglądy wydatków miały być niezbędnym wsparciem dla efektywnej alokacji wydatków publicznych, a w perspektywie wieloletniej stać się stałym elementem procesu budżetowego. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju w raporcie końcowym projektu *Technical support to build capacity for spending reviews – Poland (20PL24)* rekomendowała między innymi powiązanie przeglądów wydatków z rocznym procesem budżetowym i średniookresowymi ramami budżetowymi, by ich wyniki mogły być wykorzystane podczas podejmowania decyzji budżetowych. NIK od 2021 r. wskazuje, że przeprowadzonych przeglądów wydatków nie wykorzystywano w pracach nad projektami ustaw budżetowych.

Z dniem 1 lipca 2023 r. weszły w życie przepisy art. 175a-175h ustawy o finansach publicznych wprowadzające instytucję przeglądu wydatków do porządku prawnego¹³³. Przegląd wydatków, o którym mowa w powyższych przepisach, po raz pierwszy miał zostać przeprowadzony w 2024 r.¹³⁴ Ponadto z dniem 22 maja 2024 r. weszło w życie

¹²⁹ Do przeniesienia doszło na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, dotacji podmiotowej i celowej, określonych w ustawie budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 971, ze zm.) i rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 października 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1493). Powyższe rozporządzenia wydano na podstawie art. 67 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834.).

¹³⁰ Do przeniesienia doszło na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, określonych w ustawie budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 975), które wydano na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2024 r. o zmianie ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju oraz ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 227).

¹³¹ Do przeniesienia doszło na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 października 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych wydatków określonych w ustawie budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1610), które wydano na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów.

¹³² Decyzje te podjęto na wniosek Ministra Obrony Narodowej na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy o obronie Ojczyzny.

¹³³ Art. 11 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1059, ze zm.).

¹³⁴ Art. 30 ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.

rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie przeglądu wydatków¹³⁵ określające między innymi tryb sporządzania planu i programu przeglądu wydatków. NIK w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. wskazała, że rozporządzenie powinno zostać wydane przed 2024 r., to jest tak, by już od początku 2024 r. można było realizować przeglądy wydatków.

W Ministerstwie Finansów sporządzono plan przeglądu wydatków na okres od 1 lipca 2024 r. do 31 grudnia 2026 r., w którym ujęto cztery obszary: wydatki na instytucje kultury działające w obszarze kultury i dziedzictwa narodowego; wydatki (w postaci świadczeń, usług i programów) na opiekę długoterminową; wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin finansowane z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych (z Funduszu Solidarnościowego, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych); *Priorytetowy Program Czyste Powietrze* – w zakresie wsparcia osób fizycznych i ulga termomodernizacyjna. Zwrócić należy uwagę, że plan sporządzono co prawda w terminie określonym w rozporządzeniu w sprawie przeglądu wydatków¹³⁶, lecz prawie rok od wprowadzenia do ustawy o finansach publicznych przepisów dotyczących przeglądu wydatków.

Do końca 2024 r. zrealizowano następujące działania w ramach wyżej wymienionych tematyk: przeprowadzono przegląd wydatków na Priorytetowy Program Czyste powietrze¹³⁷; uzgodniono program przeglądu wydatków w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin; rozpoczęto realizację przeglądu wydatków na opiekę długoterminową (zidentyfikowano problemy występujące w obszarze i zgromadzono część danych potrzebnych do przeprowadzenia przeglądu).

W 2024 r. w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów nie zamieszczono *Wytycznych w zakresie prowadzenia przeglądu wydatków*, o których mowa w art. 175g ustawy o finansach publicznych. W kontroli wykonania przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonania budżetu państwa w częściach *Rezerwa ogólna* i *Rezerwy celowe*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów, NIK ustaliła, że powyższe *Wytyczne* zostaną opublikowane najwcześniej po zakończeniu procedury uzgadniania raportu z pierwszego przeglądu wydatków prowadzonego na podstawie art. 175a ustawy o finansach publicznych. Zdaniem NIK opublikowanie *Wytycznych* powinno jednak nastąpić w terminie realizacji przeglądów wskazanych w planie przeglądów.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepisy regulujące przegląd wydatków będą oddziaływały na strukturę i jakość wydatków publicznych, jeśli zostaną sprawnie i skutecznie wdrożone do stosowania, w szczególności przepisy art. 175e ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych odnoszące się do powiązania wyników przeglądów z projektem ustawy budżetowej. Dopiero po zakończeniu konkretnych przeglądów i ocenie ich wpływu na wydatki publiczne będzie można określić stopień oddziaływania przeglądów

¹³⁵ Dz. U. poz. 766. Rozporządzenie weszło w życie z 22 maja 2024 r.

¹³⁶ W myśl § 8 rozporządzenia w sprawie przeglądu wydatków plan przeglądu wydatków sporządza się po raz pierwszy w terminie do dnia 30 czerwca 2024 r.

¹³⁷ Do dnia zakończenia kontroli NIK (8 kwietnia 2025 r.) projekt raportu końcowego z przeglądu wydatków nie został zatwierdzony.

na rzeczywiste kształtowanie wydatków i zakres wykonania celu ustawowego określonego w art. 175a ustawy o finansach publicznych. Do skutecznego i efektywnego realizowania celu ustawowego, o którym wyżej mowa, powinna przyczynić się także ocena obowiązujących od 1 lipca 2023 r. przepisów, która powinna być wykonywana cyklicznie.

3. Wykonanie zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie bankowej obsługi budżetu państwa

W 2024 r. Bank Gospodarstwa Krajowego podobnie jak w latach ubiegłych prowadził bankową obsługę budżetu państwa, która dotyczyła przede wszystkim konsolidacji środków publicznych, płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania, obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych. Liczba jednostek przekazujących wolne środki Ministrowi Finansów wzrosła z 422 w 2023 r. do 437 jednostek w 2024 r. Wzrosła również liczba otwartych rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie odpowiednio z 2819 do 2974.

Bank Gospodarstwa Krajowego w 2024 r. prowadził także 836 rachunków depozytowych w złotych polskich i 2240 w walutach obcych dla 279 sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych oraz 116 rachunków depozytowych w złotych i 464 w walutach obcych dla 58 prokuratur. Środki zgromadzone na wyżej wymienionych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt overnight.

Średni stan dzienny środków przekazanych w depozyt overnight w 2024 r. wyniósł 71 875,9 mln zł, a średni stan dzienny depozytów terminowych w 2024 r. wyniósł 25 566,2 mln zł.

W efekcie zarządzania wolnymi środkami oraz depozytami sądów i prokuratur Bank Gospodarstwa Krajowego w 2024 r. naliczył i wypłacił w imieniu Ministra Finansów odsetki w wysokości 5004,8 mln zł, tj. o 24,3% niższe niż rok wcześniej (6607,9 mln zł).

W ramach obsługi zleceń Ministra Finansów w zakresie deponowania wolnych środków budżetu państwa Bank Gospodarstwa Krajowego otworzył w 2024 r. 272 rachunki depozytów terminowych w złotych. Od zdeponowanych środków Bank Gospodarstwa Krajowego naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 1716,5 mln zł. Minister Finansów złożył także 347 depozytów overnight od których Bank Gospodarstwa Krajowego naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w łącznej kwocie 190,9 mln zł. Średniomiesięczna roczna wartość depozytów terminowych Ministra Finansów wyniosła 19 601,4 mln zł, a rachunków depozytów overnight 3450 mln zł.

Minister Finansów w 2024 r. złożył także 23 walutowe depozyty terminowe na łączną kwotę 5755 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 21,8 mln dolarów amerykańskich) oraz 80 depozytów w euro na łączną kwotę 23 600 mln euro od których odsetki wyniosły 59,7 mln euro. Kwota opłat i prowizji przekazana w 2024 r. do Banku Gospodarstwa Krajowego przez Ministra Finansów wyniosła 22,6 mln zł. Była ona o 8,3 mln zł niższa od kwoty prowizji zapłaconej przez Ministra Finansów w 2023 r.

ROZDZIAŁ IV

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich
2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich
3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich
4. Wynagrodzenia i zatrudnienie
5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu



- **Dochody budżetu państwa w 2024 r. były niższe od dochodów przyjętych w ustawie budżetowej o 59,1 mld zł oraz o 2,8 mld zł niższe od dochodów zawartych w nowelizacji ustawy budżetowej. W porównaniu do 2023 r. dochody były wyższe o 49,3 mld zł.**
- **Wydatki budżetu państwa w 2024 r. zostały zrealizowane w wysokości 96,3% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Były one wyższe o 26,5% od wydatków wykonanych rok wcześniej oraz o 61,2% od wykonanych w 2022 r.**
- **Deficyt budżetu państwa na koniec 2024 r. osiągnął najwyższą wartość na przestrzeni lat 2021-2024 i wyniósł 211 mld zł. W porównaniu do roku poprzedniego deficyt wzrósł ponad dwukrotnie, a w odniesieniu do występującego na koniec 2022 r. oraz 2021 r. odpowiednio blisko siedemnastokrotnie oraz ośmiokrotnie.**
- **Dochody budżetu środków europejskich zrealizowane zostały na poziomie 61%, a wydatki 54,1% kwot przyjętych zarówno w ustawie budżetowej, jak i w nowelizacji.**
- **Na koniec roku 2024 wystąpił deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 11,5 mld zł, tj. blisko trzykrotnie niższy niż zakładany w ustawie budżetowej oraz jej nowelizacji.**

1. Zbiorcze dane o wykonaniu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Dochody budżetu państwa w 2024 r. zrealizowano w wysokości 623 239,8 mln zł, a wydatki 834 242,5 mln zł. W porównaniu do kwot zawartych w ustawie budżetowej po nowelizacji dochody i wydatki były niższe odpowiednio o 0,5% i 3,7%. Zarówno uzyskane w 2024 r. dochody, jak i poniesione w tym okresie wydatki budżetu państwa były istotnie wyższe niż w latach 2021-2023, co przedstawiono poniżej w tabeli 7.

Limit deficytu budżetu państwa na koniec roku 2024 w znowelizowanej ustawie budżetowej ustalono na poziomie 240 300 mln zł, podczas gdy w ustawie w pierwotnym brzmieniu wynosił on 184 000 mln zł. Ostatecznie zrealizowany deficyt budżetu państwa w 2024 r. wyniósł 211 002,7 mln zł i stanowił prawie 34% zrealizowanych dochodów, podczas gdy rok wcześniej relacja ta była ponad połowę niższa (niespełna 15%), a w latach 2021-2022 wyniosła odpowiednio 5,3% i 2,5%. Deficyt budżetu państwa na koniec 2024 r. był ponad dwukrotnie wyższy od deficytu występującego na koniec 2023 r. oraz ośmiokrotnie i blisko siedemnastokrotnie wyższy od deficytu na koniec lat 2021-2022.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowano w 2024 r. w kwocie 53 749,1 mln zł, czyli na poziomie 61% planu¹³⁸ i 70,7% wykonania roku poprzedniego. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 65 295 mln zł i były niższe od wydatków w 2023 r. o 13% oraz stanowiły jedynie 54,1% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej. Ustalony w ustawie budżetowej na koniec 2024 r. deficyt budżetu środków europejskich na poziomie

¹³⁸ Zapisanego zarówno w pierwotnej ustawie budżetowej, jak i nowelizacji ustawy.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

32 508,4 mln zł, pomimo nowelizacji ustawy nie został zmieniony i wyniósł 11 545,9 mln zł. Dla porównania w 2023 r. w budżecie środków europejskich odnotowano nadwyżkę w wysokości 968,3 mln zł.

Należy zwrócić uwagę, że w roku 2024, analogicznie jak w latach poprzednich, wynik budżetu środków europejskich nie uwzględniał dochodów wynikających ze zwrotów płatności dokonanych w latach poprzednich, które wpłynęły w trakcie roku na rachunek do obsługi płatności w wysokości 1079,9 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli kolejny rok z rzędu zwraca uwagę na potrzebę uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kaso-wości i roczności budżetu, w bieżącym wyniku budżetu środków europejskich. Co istotne, po raz pierwszy, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała na potrzebę zmiany postępowania ze zwrotami już w roku 2012¹³⁹, jednak nadal nie zostało to skorygowane.

Tabela 7. Wykonanie dochodów, wydatków oraz wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024			7:2	7:3	7:4	7:5	7:6
	Wykonanie			Ustawa ¹	Noweli- zacja ²	Wykonanie					
	mln zł						%				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Budżet państwa											
Dochody	494 843,5	504 820,8	573 957,9	682 375,7	626 075,7	623 239,8	125,9	123,5	108,6	91,3	99,5
Wydatki ³	521 216,8	517 398,9	659 586,5	866 375,7	866 375,7	834 242,5	160,1	161,2	126,5	96,3	96,3
Wynik	-26 373,4	-12 578,1	-85 628,6	-184 000,0	-240 300,0	-211 002,7	800,1	1677,5	246,4	114,7	87,8
Budżet środków europejskich											
Dochody	73 548,0	72 716,3	76 050,3	88 151,7	88 151,7	53 749,1	73,1	73,9	70,7	61,0	61,0
Wydatki	72 887,5	74 102,7	75 082,1	120 660,1	120 660,1	65 295,0	89,6	88,1	87,0	54,1	54,1
Wynik	660,5	-1 386,4	968,3	-32 508,4	-32 508,4	-11 545,9	-1747,9	832,8	-1192,4	35,5	35,5
Razem											
Dochody	568 391,5	577 537,1	650 008,3	770 527,4	714 227,4	676 988,9	119,1	117,2	104,2	87,9	94,8
Wydatki ³	594 104,3	591 501,6	734 668,6	987 035,8	987 035,8	899 537,5	151,4	152,1	122,4	91,1	91,1
Wynik	-25 712,8	-13 964,5	-84 660,3	-216 508,4	-272 808,4	-222 548,6	865,5	1593,7	262,9	102,8	81,6

¹ Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz.122).

² Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1754).

³ Wydatki budżetu państwa oraz wydatki razem w 2021 r. obejmują wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego - 7621,2 mln zł.

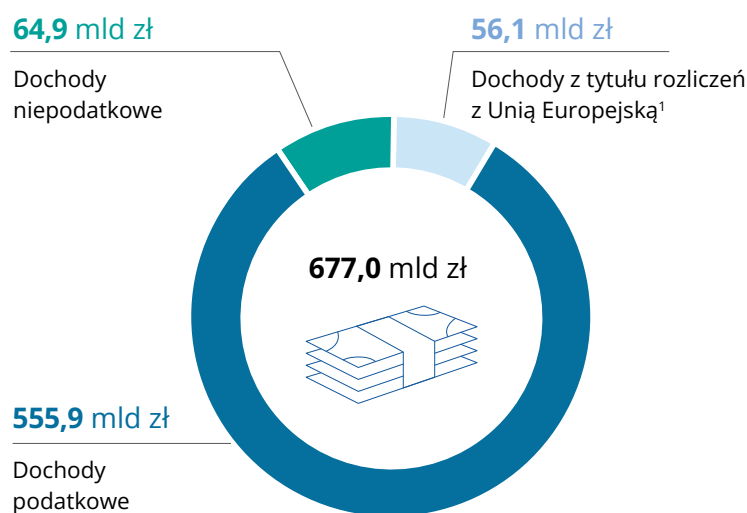
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

¹³⁹ W wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską, nr KBF.4100.14.01/2013.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Łączne dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniosły 676 988,9 mln zł, co oznacza wzrost o 4,2% (o 26 980,7 mln zł) w porównaniu do roku poprzedniego. Zarówno prognozy dochodów ujęte w ustawie budżetowej, jak i w jej nowelizacji nie zostały w pełni zrealizowane. Na niższe od planu wykonanie dochodów największy wpływ miał niski poziom wykonania dochodów budżetu środków europejskich, a szczególnie w obszarze Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, gdzie uzyskane dochody były o 27 666,2 mln zł niższe od planowanych (37 213,4 mln zł). Wynikało to z niższego zapotrzebowania na te środki, składanego przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, które jest uzależnione od tempa realizacji reform i inwestycji przez instytucje odpowiedzialne za ich wdrażanie.

Infografika 10. Struktura zrealizowanych w 2024 r. dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



¹ Dochody z tytułu rozliczeń z Unią Europejską obejmują, oprócz dochodów budżetu środków europejskich, dochody z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

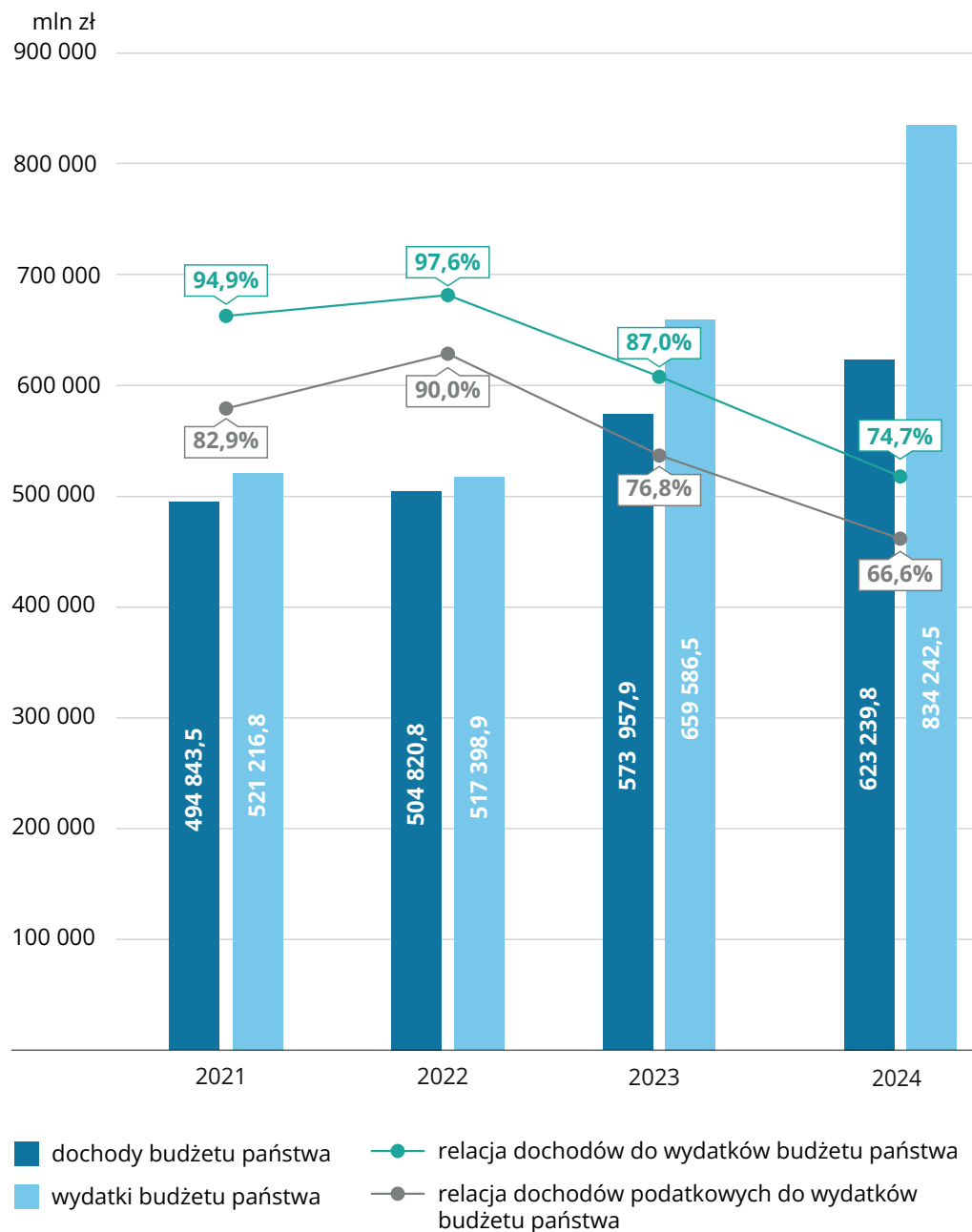
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2024 r. dochody podatkowe stanowiły 82,1% dochodów ogółem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w 2023 r. relacja ta wyniosła 78%. Największy wzrost dochodów podatkowych dotyczył podatku od towarów i usług (o 43 416 mln zł), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 5934 mln zł) i podatku akcyzowego (o 5516,3 mln zł). Drugi rok z rzędu zmniejszeniu uległy dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych (o 7643,4 mln zł). W 2023 r. dochody z tego tytułu zmniejszyły się rok do roku o 2253,5 mln zł.

Dochody niepodatkowe stanowiły w 2024 r. 9,6% ogółu dochodów i w porównaniu do roku 2023 nieznacznie wzrosły. W głównej mierze dochody te wzrosły z tytułu dywidend i wpłat z zysku (o 2420,9 mln zł), wpłat jednostek samorządu terytorialnego (o 1301,5 mln zł) oraz cła (o 656,3 mln zł). Natomiast o 4170,1 mln zł, względem roku ubiegłego, zmniejszyły się przekazane na dochody budżetu państwa wpływy z tytułu sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 11. Relacja dochodów budżetu państwa w tym dochodów podatkowych do wydatków budżetu państwa w latach 2021-2024

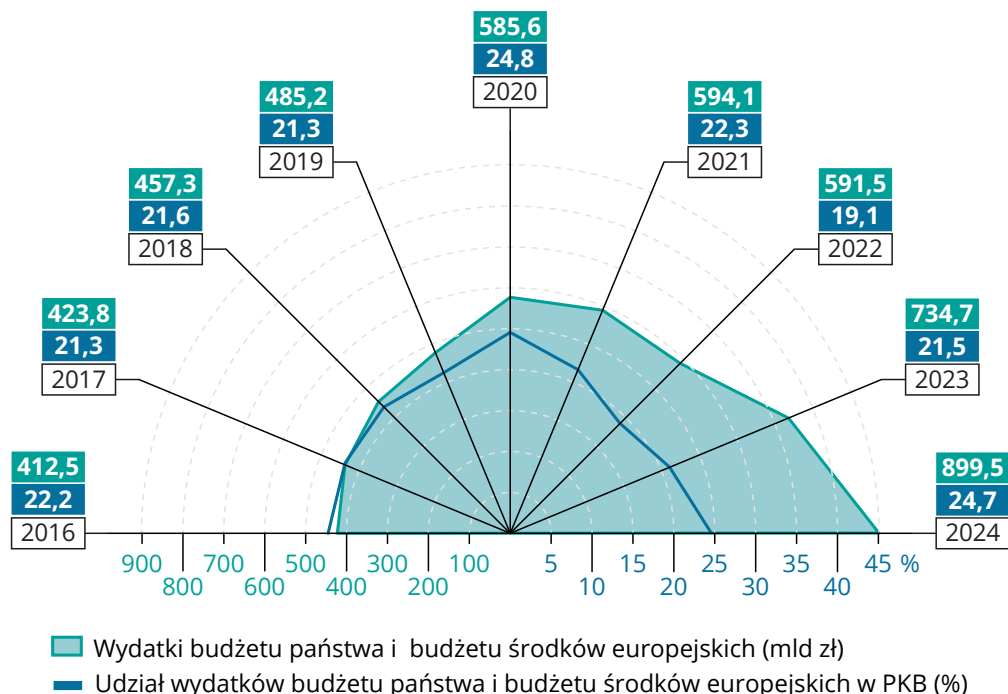


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

W 2024 r. dochody budżetu państwa pozwoliły na sfinansowanie niespełna 75% wydatków tego budżetu, podczas gdy w latach 2021-2023 było to odpowiednio 94,9%, 97,6% i 87%. Dochody budżetu środków europejskich w 2024 r. stanowiły 82,3% kwoty zrealizowanych wydatków. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich pokryły 75,3% łącznych wydatków obu budżetów, tj. o 13,3 punktu procentowego mniej niż w 2023 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 12. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich i ich relacja do produktu krajowego brutto w latach 2016-2024



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

Na przestrzeni lat 2021-2022 wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich utrzymywały się na zbliżonym poziomie bliskim 600 mld zł, począwszy od 2023 r. odnotowywano ich znaczny wzrost. W roku 2023 wyniosły one nieco ponad 700 mld zł, a w 2024 r. osiągnęły poziom niemal 900 mld zł. Na tak znaczny wzrost wydatków ogółem w roku 2024 względem roku 2022 wpływ miały wydatki budżetu państwa, które zwiększyły się o ponad 60%, przy jednoczesnym spadku wydatków budżetu środków europejskich o blisko 12%. Wzrost wydatków w 2024 r. względem roku ubiegłego w 40% wynikał z poniesionych wyższych wydatków w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*. Wyższe wydatki związane były z wypłatą dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego¹⁴⁰ oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów¹⁴¹, jak również podwyższenia od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł oraz wzrostu dotacji przekazanej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z rosnącymi wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe.

W 2024 r. wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca¹⁴² były znacznie wyższe niż w roku 2023 i wyniosły 24 tys. zł wobec 19,5 tys. zł w roku poprzednim. W latach 2021-2022 wskaźnik ten wynosił mniej niż 16 tys. zł na osobę.

¹⁴⁰ Tak zwanej 13 emerytury, która do 2023 r. finansowana była z Funduszu Solidarnościowego.

¹⁴¹ Tak zwana 14 emerytura wypłacona z urzędu we wrześniu 2024 r. emerytom i rencistom.

¹⁴² Według danych Głównego Urzędu Statystycznego liczba mieszkańców Polski na 31 grudnia 2024 r. wyniosła 37 489 tys., patrz: Biuletyn Statystyczny nr 3, Warszawa kwiecień 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniósł 222 548,6 mln zł, co oznacza, że był on ponad dwuipółkrotnie wyższy niż rok wcześniej, a nawet blisko szesnastokrotnie wyższy niż w roku 2022. W relacji do produktu krajowego brutto łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich wyniósł 6,1%, co oznacza wzrost o 3,6 punktu procentowego w porównaniu do roku ubiegłego.

Realizacja dochodów i wydatków w poszczególnych kwartałach 2024 r.

Analogicznie jak w latach wcześniejszych realizacja dochodów i wydatków budżetu państwa na przestrzeni poszczególnych kwartałów 2024 r. nie była równomiernie rozłożona, choć w przypadku dochodów odnotowano większe zróżnicowanie niż w roku poprzednim. Najwyższy udział w wykonaniu dochodów wystąpił w ostatnim kwartale roku (26,2%), a najniższy w pierwszym (23,5%). W drugim i trzecim kwartale zrealizowane dochody kształtowały się mniej więcej na poziomie ¼ dochodów całego roku. Na niższe wykonanie dochodów w pierwszym kwartale roku wpływ miały między innymi niższe wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu rozliczenia dokonanego przez podatników za rok ubiegły oraz efekt przedłużonego obowiązywania tarcz antyinflacyjnych na początku 2024 r., w tym przedłużenie do końca pierwszego kwartału obowiązywania stawki podatku od towarów i usług w wysokości 0% na podstawowe produkty spożywcze.

Podobnie jak w latach ubiegłych, również w roku 2024 najniższe wydatki wystąpiły w pierwszym kwartale - stanowiły one 20,5% wydatków całego roku. W drugim i trzecim nastąpił ich niewielki wzrost do poziomu 24,3% i 23,2%. Z kolei w ostatnim kwartale udział zrealizowanych wydatków do wydatków całego roku wyniósł 32%. Wydatki budżetu państwa w ostatnim kwartale zrealizowano na poziomie 266 761,4 mln zł, z czego blisko 43% w samym grudniu 2024 r. Wydatki w grudniu 2024 r. w wysokości 113 654,5 mln zł były wyższe od wydatków zrealizowanych w grudniu 2023 i 2022 r. odpowiednio o 27 041,7 mln zł (o 31,2%) i 42 507,9 mln zł (o 59,7%). Wysokość wydatków w grudniu 2024 r. w głównej mierze zdeterminowały wydatki poniesione w części *Obrona narodowa* w wysokości 29 721 mln zł, w tym w ramach wydatków majątkowych w wysokości 18 857,4 mln zł, w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* z przeznaczeniem na dotacje dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (9411,4 mln zł) oraz dla Funduszu Emerytur Pomostowych (145,8 mln zł) oraz dokonana wpłata – z części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 12 000 mln zł.

W 2024 r. na koniec każdego kwartału wystąpił deficyt. Najniższy deficyt – nieznacznie przekraczający 10% deficytu na koniec 2024 r. – odnotowano w pierwszym kwartale. W drugim i trzecim kwartale deficyt kształtował się na zbliżonym poziomie i stanowił odpowiednio 21,5% i 17,7%. Podobnie jak w latach poprzednich najwyższa kwota deficytu wystąpiła w ostatnim kwartale (103 717,9 mln zł) i stanowiła blisko połowę deficytu na koniec 2024 r. W samym miesiącu grudniu 2024 r. deficyt wyniósł aż 69 167,3 mln zł, czyli blisko 67% deficytu ostatniego kwartału i 33% odnotowanego na koniec roku. Analizując wynik budżetu państwa w poszczególnych miesiącach 2024 r., zauważamy, że nadwyżka dochodów nad wydatkami wystąpiła jedynie w styczniu, podczas gdy rok wcześniej nadwyżkę odnotowano w styczniu, kwietniu oraz czerwcu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 8. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach 2024 r.

Wyszczególnienie	Kwartały			
	I	II	III	IV
Budżet państwa				
Dochody ogółem (mln zł)	146 449,7	157 434,1	156 312,6	163 043,5
<i>realizacja (%)</i>	23,5	25,3	25,1	26,2
podatkowe (mln zł)	131 440,0	140 934,6	139 082,1	144 479,7
niepodatkowe (mln zł)	14 981,4	16 013,3	16 507,9	17 432,4
środki z UE i innych źródeł niepodlegające zwrotowi (mln zł)	28,2	486,2	722,5	1 131,4
Wydatki ogółem (mln zł)	170 952,4	202 834,2	193 694,5	266 761,4
<i>wykonanie (%)</i>	20,5	24,3	23,2	32,0
bieżące (mln zł)	33 053,8	32 417,0	32 572,2	46 576,0
majątkowe (mln zł)	6 085,4	12 450,2	11 189,6	42 171,1
na obsługę długu (mln zł)	7 239,8	19 410,0	12 928,8	26 212,7
współfinansowanie projektów z udziałem UE (mln zł)	1 687,4	2 212,8	1 723,2	3 907,5
Wynik (mln zł)	-24 502,7	-45 400,1	-37 382,0	-103 717,9
Budżet środków europejskich				
Dochody ogółem (mln zł)	11 481,3	14 926,6	7 620,6	19 720,6
<i>realizacja (%)</i>	21,4	27,8	14,2	36,7
Wydatki ogółem (mln zł)	11 089,1	17 790,6	11 404,9	25 010,3
<i>wykonanie (%)</i>	17,0	27,2	17,5	38,3
Wynik (mln zł)	392,2	-2 864,0	-3 784,2	-5 289,9

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

Na przestrzeni 2024 r. realizacja dochodów budżetu środków europejskich w poszczególnych kwartałach była mocno zróżnicowana od nieco ponad 14% w trzecim kwartale do 36,7% w ostatnim kwartale. Natomiast realizacja wydatków budżetu środków europejskich w pierwszym i trzecim kwartale kształtowała się na wyrównanym poziomie bliskim 17%, w drugim wzrosła do nieco ponad 27%, a w ostatnim kwartale przekroczyła 38%. Analogicznie jak w budżecie państwa realizacja dochodów i wydatków w ostatnim kwartale mocno odbiegała od pozostałej części roku, i tak w ostatnim kwartale zrealizowano blisko 40% dochodów i wydatków całego roku. W budżecie środków europejskich nadwyżka dochodów nad wydatkami wystąpiła w pierwszym kwartale roku (0,4 mld zł), podczas gdy rok wcześniej nadwyżka wystąpiła we wszystkich poza drugim kwartałem. W pozostałych kwartałach 2024 r. występował deficyt, który w drugim i trzecim kwartale kształtował się na poziomie bliskim 3 mld zł, a na koniec ostatniego kwartału wyniósł 5,3 mld zł.

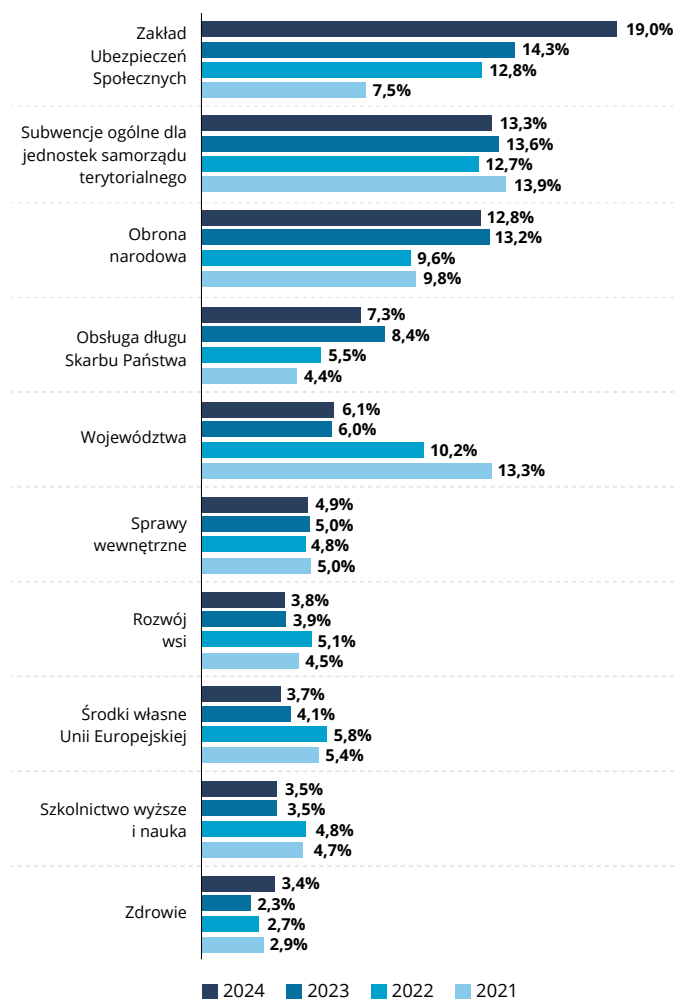
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody i wydatki w częściach budżetowych

Analogicznie jak w roku ubiegłym wydatki budżetu państwa w 2024 r. realizowane były w 155 częściach budżetowych, w tym w 16 województwach, 49 samorządowych kolegiach odwoławczych i 11 częściach odpowiadających sądom apelacyjnym. Wydatki budżetu środków europejskich realizowano w 50 częściach (65 w roku ubiegłym), w tym w 16 województwach.

Kolejny rok z rzędu nastąpiło zwiększenie koncentracji wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w ujęciu części budżetowych. W 2024 r. blisko 95% wydatków było skoncentrowanych w 20 największych częściach budżetowych (w 2023 r. 90% wydatków skoncentrowanych było w 23 częściach budżetowych, a w 2022 r. w 27 częściach budżetowych). W pozostałych 135 częściach realizowano nieco ponad 5% łącznych wydatków obu budżetów, tj. nieco ponad 50 mld zł. W trzech częściach budżetowych wydankujących największe środki w 2024 r. poniesiono wydatki na poziomie nieco ponad 45% ogółu wydatków, podczas gdy w roku ubiegłym części te odpowiedzialne były za nieco ponad 41% wszystkich wydatków, a w 2022 r. za nieco ponad 35% wydatków.

Infografika 13. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich według części budżetowych o najistotniejszych kwotach w roku 2024 w odniesieniu do lat 2021-2023

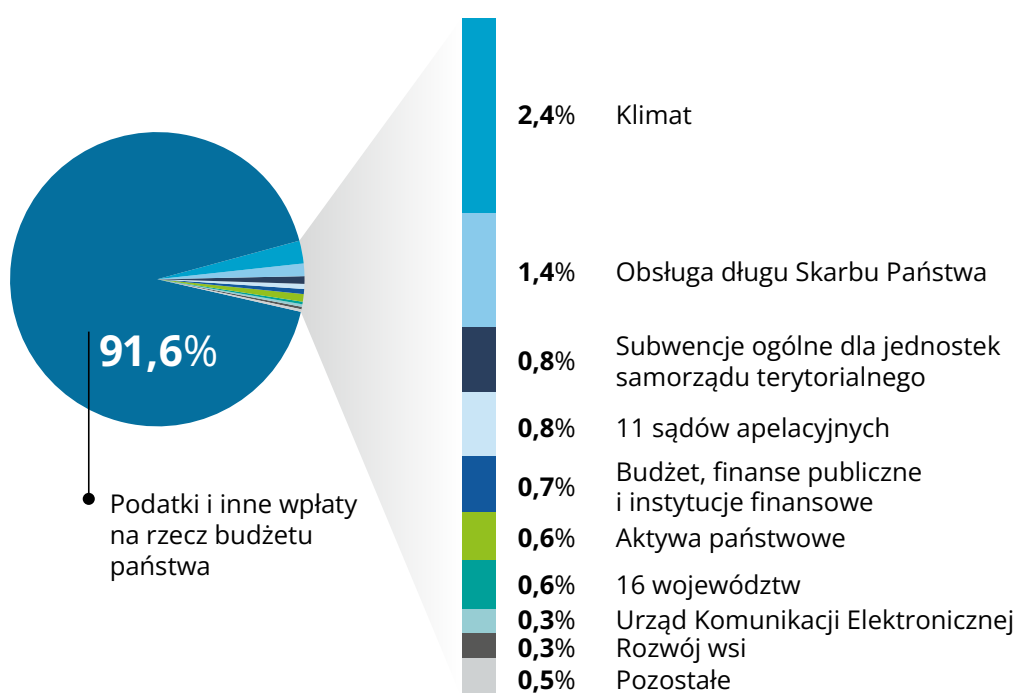


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Prawie 94% dochodów budżetu państwa zrealizowano zaledwie w dwóch częściach budżetowych, tj. w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (570 757,6 mln zł) oraz *Klimat* (14 699,2 mln zł). Pozostałe nieco ponad 4% dochodów zrealizowano w sześciu częściach (25 623,8 mln zł), a blisko 1,5% w 11 częściach odpowiadającym sądom apelacyjnym (4974,2 mln zł) oraz 16 województwach (3740,1 mln zł). Dochody w pozostałych 109 częściach budżetowych stanowiły nieco ponad 0,5% dochodów budżetu państwa. Dochody budżetu środków europejskich realizowane były wyłącznie w jednej części budżetowej – *Dochody budżetu środków europejskich*.

Infografika 14. Struktura dochodów budżetu państwa według części budżetowych w 2024 r.



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

2. Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich

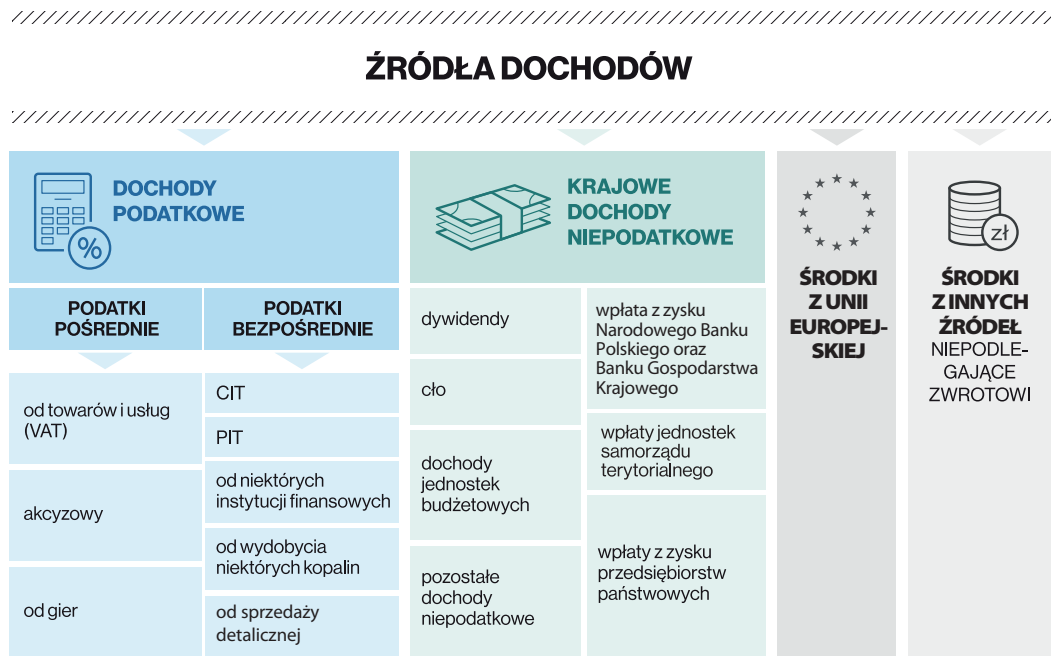
- W 2024 r. dochody budżetu państwa wzrosły w relacji do roku 2023 o 8,6%, w tym dochody podatkowe o 9,7%. Najbardziej – o 17,8% – wzrosły dochody z podatku od towarów i usług, co było w dużym stopniu związane z przywróceniem 5% stawki VAT na podstawowe artykuły spożywcze.
- Obniżyła się kwota dochodów budżetu państwa uzyskanych z podatku dochodowego od osób prawnych. Złożyły się na to słabe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych, jak również mniej korzystny dla budżetu państwa wynik rozliczenia rocznego podatku za 2023 r. oraz o 20,9% większa niż w roku 2023 kwota udziałów we wpływach z CIT przekazana jednostkom samorządu terytorialnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- **Poprawiły się efekty pracy organów egzekucyjnych oraz obniżył się stan bieżących zaległości podatkowych. Natomiast nadal niska była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. Zaległości podatkowe mające ponad pięć lat, których prawdopodobieństwo odzyskania w najbliższych latach jest niskie, wyniosły na koniec 2024 r. 80 mld zł.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od ponad dekady nie zostały zrealizowane zalecenia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., dotyczące kluczowego dla realizacji zobowiązań podatkowych obszaru, jakim jest przedawnienie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym. Istnieje potrzeba pilnej zmiany przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.**
- **W 2024 r. zrealizowano niespełna 61% prognozowanych dochodów budżetu środków europejskich.**
- **W 2024 roku z tytułu Krajowego Planu Odbudowy wpłynęły do Polski środki w wysokości 6,8 mld euro, jednakże tylko 9,5 mld zł zostało przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich.**

Plan dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich przyjęty w pierwotnej ustawie budżetowej na rok 2024 w kwocie 770 527,4 mln zł, obniżono na etapie jej nowelizacji do 714 227,4 mln zł, tj. o 7,3%. Uzyskane dochody wyniosły 676 988,9 mln zł i były o 37 238,5 mln zł, tj. o 5,2%, niższe od prognozowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Dochody budżetu państwa stanowiły 92,1% ogółu zrealizowanych dochodów.

Infografika 15. Źródła dochodów budżetu państwa i budżetu środków europejskich



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody budżetu państwa i budżetu środków europejskich były o 26 980,7 mln zł, tj. o 4,2%, wyższe niż w roku poprzednim.

2.1. Dochody budżetu państwa

Dochody budżetu państwa wyniosły 623 239,8 mln zł i stanowiły 99,5% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one o 59 135,9 mln zł, tj. o 8,7% niższe od zaplanowanych w pierwotnej ustawie budżetowej.

W porównaniu do wykonanych w 2023 r., dochody budżetu państwa były wyższe o 49 281,9 mln zł, tj. o 8,6%.

Podstawowe źródło – dochody podatkowe wyniosły 555 936,5 mln zł i stanowiły 89,2% dochodów budżetu państwa. Ich udział w dochodach budżetu państwa był większy niż w roku ubiegłym o 0,9 punktu procentowego. Natomiast wykonane w kwocie 64 935 mln zł dochody niepodatkowe stanowiły 10,4% dochodów budżetu państwa. Ich udział w dochodach budżetu państwa obniżył się o 0,7 punktu procentowego w porównaniu do 2023 r. Uzyskano także Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej¹⁴³ w kwocie 2368,3 mln zł (0,4% dochodów budżetu państwa, podczas gdy w 2023 r. – 0,6%).

2.1.1. Wykonanie głównych rodzajów dochodów

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe wyniosły 555 936,5 mln zł i stanowiły 99,3% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2024. Na wykonanie poniżej zmienionego planu wpłynęło głównie zrealizowanie niższych niż zakładano dochodów z podatku od towarów i usług (o 5816,6 mln zł, tj. o 2%).

Nieznacznie niższe (o 145,6 mln zł, tj. o 0,1%) niż planowano w ustawie o zmianie ustawy budżetowej wykonane zostały dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. Pozostałe dochody podatkowe zostały zrealizowane powyżej wielkości prognozowanej. Dochody z podatku dochodowego od osób prawnych uzyskano wyższe o 1682,8 mln zł (o 2,9%), podatku od gier o 266,2 mln zł (o 5,3%), podatku od niektórych instytucji finansowych o 191,3 mln zł (o 3,1%), podatku od wydobywania niektórych kopalin o 134,1 mln zł (o 3,4%), podatku od sprzedaży detalicznej o 14,4 mln zł (o 0,3%) i podatku akcyzowego (o 4,1 mln zł).

W porównaniu do planu z pierwotnej ustawy budżetowej, dochody podatkowe były o 47 980,6 mln zł, tj. o 7,9% niższe. W oparciu o przyjęte założenia, wzrost dochodów podatkowych w porównaniu do 2023 r. miał wynieść – 88 096 mln zł (17,1%).

¹⁴³ Dochody ze środków Unii Europejskiej i innych źródeł bezzwrotnej pomocy zagranicznej to dochody, niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich, z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Znacznie poniżej prognozy przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej wykonane zostały dochody z:

- podatku od towarów i usług (o 28 741,6 mln zł, tj. o 9,1%),
- podatku dochodowego od osób fizycznych (o 11605,9 mln zł, tj. o 10,6%),
- podatku dochodowego od osób prawnych (o 9797,7 mln zł, tj. o 14%).

Poniżej pierwotnego planu wykonano także dochody z podatku od sprzedaży detalicznej (o 273,1 mln zł, tj. o 5,9%). Plan określony w pierwotnej ustawie budżetowej był optymistyczny. Jednak w przypadku dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych różnica między prognozą przyjętą w pierwotnej ustawie budżetowej a prognozą ze znowelizowanej ustawy budżetowej wynikała głównie z decyzji o jednorazowym przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dodatkowych udziałów w PIT (8216,8 mln zł).

Dochody podatkowe z pozostałych czterech źródeł zrealizowano w kwocie o 2437,7 mln zł, tj. o 2,4% wyższej w porównaniu do oszacowanej w pierwotnej ustawie budżetowej. Złożyło się na to lepsze wykonanie dochodów z podatku akcyzowego, podatku od gier, podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz podatku od niektórych instytucji finansowych.

Tabela 9. Dochody podatkowe według źródeł w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody podatkowe, w tym:	432 170,4	465 456,1	506 866,7	559 605,8	555 936,5	109,7	99,3
podatek od towarów i usług	215 734,0	230 390,5	244 267,4	293 500,0	287 683,4	117,8	98,0
podatek akcyzowy	75 798,0	79 773,4	84 798,8	90 311,0	90 315,1	106,5	100,0
podatek dochodowy od osób prawnych	52 373,8	70 136,6	67 883,1	58 556,9	60 239,7	88,7	102,9
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	73 606,2	68 107,2	91 665,8	97 745,4	97 599,8	106,5	99,9
zryczałtowany podatek dochodowy	10 911,1	23 257,5	34 502,3	40 186,1	39 822,6	115,4	99,1
podatek dochodowy z odpłatnego zbycia papierów wartościowych ²	2 736,1	3 570,6	2 854,6	3 157,6	3 191,2	111,8	101,1
podatek od niektórych instytucji finansowych	5 290,7	6 078,9	5 910,8	6 250,0	6 441,3	109,0	103,1
podatek od gier	3 048,9	3 885,7	4 475,7	5 000,0	5 266,2	117,7	105,3
podatek od sprzedaży detalicznej	2 632,0	3 296,9	3 952,8	4 342,5	4 356,9	110,2	100,3
podatek od wydobycia niektórych kopalin	3 686,8	3 786,8	3 912,3	3 900,0	4 034,1	103,1	103,4

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

² Od 2021 r. dane obejmują także zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej.

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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

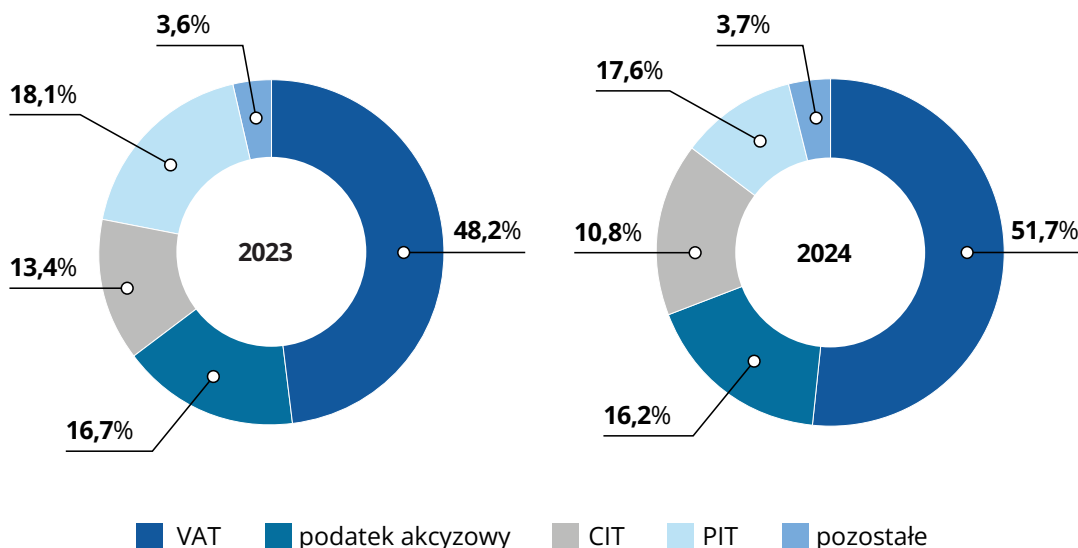
Dochody podatkowe były o 49 069,8 mln zł, tj. o 9,7% wyższe w porównaniu do uzyskanych w 2023 r. Złożyło się na to lepsze wykonanie dochodów z prawie wszystkich źródeł podatkowych. Najbardziej, o 43 416 mln zł (o 17,8%), wzrosły w stosunku do roku ubiegłego dochody z podatku od towarów i usług. W rezultacie ich udział w dochodach podatkowych wzrósł z 48,2% w 2023 r. do 51,7% w 2024 r. Osiągnięty wzrost dochodów był w dużym stopniu efektem niższych zwrotów VAT. W całym 2024 r. wpłaty podatników VAT były o 2,4% wyższe niż w 2023 r., natomiast zwroty były o 14,6% niższe niż w roku poprzednim. W 2023 r. dokonano dużych wypłat zwrotów VAT, co było związane z obowiązkiem 0% stawki VAT na podstawową żywność w całym 2023 r. Ponadto na wysokość zwrotów VAT w 2023 roku miało wpływ działanie tarcz antyinflacyjnych i obniżenie VAT na paliwo, nawozy, gaz ziemny, energię elektryczną i ciepłą wprowadzonych w 2022 r. Podstawowy termin zwrotu kwot wykazanych w deklaracjach za miesiące październik-grudzień 2022 roku wypadał w 2023 r. W rezultacie, wystąpiła duża kwota zwrotów wypłaconych w 2023 r.

Dynamiczny wzrost dochodów podatkowych obniżyły – niższe o 7643,4 mln zł (o 11,3%) niż w 2023 r. – wpływy do budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody z tego źródła były drugi rok z rzędu niższe niż w roku poprzednim. W 2023 r. dochody z CIT w kwocie 67 883,1 mln zł były o 2253,5 mln zł (o 3,2%) niższe niż w 2022 r. W 2024 roku nastąpił silny spadek wyników finansowych przedsiębiorstw. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴⁴ wynik finansowy netto przedsiębiorstw niefinansowych wyniósł w 2024 r. 173,7 mld zł i był niższy o 24% niż rok wcześniej. Zysk netto obniżył się o 41,8 mld zł od uzyskanego w 2023 r. i wyniósł 242,7 mld zł, a strata netto zwiększyła się o 13 mld zł w skali roku (wyniosła 69 mld zł). Na wielkość zrealizowanych dochodów wpływ miał również wynik rozliczenia rocznego podatku dochodowego od osób prawnych za 2023 r., który był dla budżetu państwa o 5144,5 mln zł mniej korzystny od wyniku za 2022 r. Ponadto jednostkom samorządu terytorialnego w 2024 r. przekazano z tytułu udziału we wpływach z CIT kwotę o 4557,3 mln zł (o 20,9%) większą w porównaniu do roku poprzedniego, w tym 2899,1 mln zł stanowiły środki z tytułu korekty dochodów za 2022 r.

¹⁴⁴ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2024 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Skarbowego opublikowana 24 marca 2025 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 16. Struktura dochodów podatkowych w latach 2023-2024



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

W porównaniu do roku poprzedniego, w strukturze dochodów podatkowych wyraźnie wzrósł udział dochodów z podatku od towarów i usług (o 3,5 punktu procentowego). Natomiast obniżył się udział trzech z czterech podstawowych źródeł dochodów: PIT z 18,1% do 17,6%, podatku akcyzowego z 16,7% do 16,2% oraz CIT z 13,4% do 10,8%.

Tabela 10. Relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	%			
Dochody podatkowe do PKB, w tym:	16,2	15,0	14,8	15,3
podatek od towarów i usług	8,1	7,4	7,2	7,9
podatek akcyzowy	2,8	2,6	2,5	2,5
podatek dochodowy od osób prawnych	2,0	2,3	2,0	1,7
podatek dochodowy od osób fizycznych, w tym:	2,8	2,2	2,7	2,7
zryczałtowany podatek dochodowy	0,4	0,8	1,0	1,1
podatek od niektórych instytucji finansowych	0,2	0,2	0,2	0,2
podatek od gier	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od wydobycia niektórych kopalin	0,1	0,1	0,1	0,1
podatek od sprzedaży detalicznej	0,1	0,1	0,1	0,1

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

Po dwóch latach spadków, wzrosła (o 0,5 punktu procentowego) w porównaniu do roku poprzedniego relacja dochodów podatkowych do produktu krajowego brutto. Znacząco zwiększyła się relacja dla dochodów z podatku od towarów i usług. Była ona wyższa niż

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w roku poprzednim o 0,7 punktu procentowego. Wpłynęły na to niższe niż w 2023 r. zwroty VAT oraz przywrócenie z dniem 1 kwietnia 2024 r. 5% stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze, na które przez cały 2023 r. oraz I kwartał 2024 r. obowiązywała stawka obniżona do 0%. Ponownie obniżyła się relacja do PKB dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych. Była ona o 0,3 punktu procentowego niższa niż w 2023 r., a o 0,6 punktu procentowego w porównaniu do 2022 r. Obniżenie to było związane ze słabymi wynikami finansowymi przedsiębiorstw niefinansowych.

Tabela 11. Udział wybranych kategorii dochodów w dochodach podatkowych i dochodach budżetu państwa w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	2021	2022	2023	2024
	Udział w dochodach podatkowych				Udział w dochodach budżetu państwa			
	%							
Dochody podatkowe	100	100	100	100	87,3	92,2	88,3	89,2
podatki pośrednie, w tym:	68,2	67,5	65,8	68,9	59,5	62,2	58,1	61,5
podatek od towarów i usług	49,9	49,5	48,2	51,7	43,6	45,6	42,6	46,2
podatek akcyzowy	17,5	17,1	16,7	16,2	15,3	15,8	14,8	14,5
podatek dochodowy od osób prawnych	12,1	15,1	13,4	10,8	10,6	13,9	11,8	9,7
podatek dochodowy od osób fizycznych	17,0	14,6	18,1	17,6	14,9	13,5	16,0	15,7
podatek od niektórych instytucji finansowych	1,2	1,3	1,2	1,2	1,1	1,2	1,0	1,0
podatek od kopalin	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,6
podatek od sprzedaży detalicznej	0,6	0,7	0,8	0,8	0,5	0,7	0,7	0,7

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

Udział dochodów podatkowych w dochodach budżetu państwa był o 0,9 punktu procentowego wyższy niż w 2023 r., ale o 3 punkty procentowe niższy niż w 2022 r. Tempo wzrostu dochodów podatkowych było wyższe od tempa pozostałych dochodów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Podatek od towarów i usług

Dochody z podatku od towarów i usług wyniosły 287 683,4 mln zł¹⁴⁵ i były o 5816,6 mln zł, tj. o 2%, niższe od zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do prognozy określonej w pierwotnej ustawie budżetowej były o 28 741,6 mln zł, tj. o 9,1% niższe.

Niższe niż zakładano na etapie prac nad ustawą budżetową wykonano dochody za 2023 r. Rzeczywiście wykonane dochody z VAT za 2023 r. były o 3,8% niższe od ich prognozowanego wykonania, przyjętego przy planowaniu dochodów na 2024 r. (w projekcie ustawy budżetowej z grudnia 2023 r.). Kwotę zrealizowanych dochodów obniżyły o 11 572,8 mln zł, wypłacone przez organy podatkowe zwroty VAT w grudniu 2023 r., których termin ostateczny upływał w 2024 r. Przy opracowywaniu prognozy dochodów z VAT za 2023 r., nie zakładano takich wypłat.

Prognoza dochodów przygotowana na etapie nowelizacji ustawy budżetowej, inaczej jak w roku poprzednim, zakładała znaczne zwroty VAT na koniec 2024 r. (wyższe o 10 mld zł). W grudniu 2024 r. urzędy skarbowe wypłaciły zwroty VAT w kwocie 10 145,1 mln zł, których termin ostateczny upływał w kolejnym roku (94,4% zwrócono w ostatnich dniach grudnia, tj. 24, 27, 30 i 31), podczas gdy w grudniu 2023 r. – 11 572,8 mln zł.

Na etapie pierwotnej ustawy budżetowej prognozowano, że spożycie prywatne w porównaniu do 2023 r. wzrośnie nominalnie o 10,2%, a na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 8%. Wpływ na zmianę miało obniżenie prognozy inflacji do 3,7% z 6,6% średnio w roku na etapie pierwotnej ustawy budżetowej. W rzeczywistości spożycie prywatne w 2024 r. wzrosło nominalnie o 6,5%, podczas gdy w 2023 r. o 9,2%.

Sprzedaż detaliczna wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 2,7%. Znaczny wzrost sprzedaży detalicznej odnotowały podmioty z grupy *Pojazdy samochodowe, motocykle, części* (o 19,6%). Podmioty z tej grupy również w 2023 r. w porównaniu do 2022 r. odnotowały wzrost sprzedaży (o 6,5%), gdy sprzedaż detaliczna ogółem w 2023 r. zmalała w stosunku do 2022 r. o 2,7%.

Dynamika sprzedaży detalicznej obniżyła się we wrześniu oraz październiku 2024 r. W porównaniu do analogicznych okresów roku poprzedniego wzrost sprzedaży w okresie styczeń-sierpień wyniósł 3,7%, a 2,6% w okresie styczeń-wrzesień, 2,4% – styczeń-październik, a 2,7% – styczeń-listopad. W efekcie tempo gromadzenia dochodów z VAT obniżyło się.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła¹⁴⁶ wypracowywanie przez Ministra Finansów zmian podatkowych mających na celu wyeliminowanie nieprawidłowości na gruncie podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, gdyż nie wdrożono z dniem 1 lipca

¹⁴⁵ W ujęciu memoriałowym (ESA 2010) pokazującym wykonanie dochodów od lutego do stycznia następnego roku, które lepiej odzwierciedla wpływ zmian makroekonomicznych, dochody z VAT w 2023 r. według danych Głównego Urzędu Statystycznego wyniosły 249,8 mld zł. Dane za 2024 r. do czasu zakończenia kontroli nie zostały opublikowane. Dochody z VAT za okres od lutego 2024 r. do stycznia 2025 r. wyniosły 290,7 mld zł i były o 16,4% wyższe niż w 2023 r. (wg ESA 2010).

¹⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego*. Nr ewid. 10/2025/P/24/012/KBF, Warszawa 2025. Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2024 r. Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) w wersji obligatoryjnej. Osiągnięta w latach 2017-2021 poprawa skuteczności poboru podatku od towarów i usług w wyniku wdrożenia od 2016 r. szeregu rozwiązań prawnych oraz narzędzi informatycznych, okazała się stabilna w okresie istotnych szoków gospodarczych (epidemia COVID-19, wojna na Ukrainie). Do dalszego uszczelnienia systemu VAT miał przyczynić się Krajowy System e-Faktur, który nie został jednak wprowadzony. Termin wdrożenia nie został dotrzymany z uwagi na wystąpienie krytycznych błędów w realizacji projektu e-faktury. Obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych w ogólnopolskim systemie teleinformatyczny został przesunięty. Od 1 lutego 2026 r. obligatoryjnym KSeF zostaną objęci przedsiębiorcy, których wartość sprzedaży w 2025 r. przekroczy 200 mln zł, a od 1 kwietnia 2026 r. pozostali.

Dochody z podatku od towarów i usług były o 43 416 mln zł, tj. o 17,8%, wyższe od wykonywanych w 2023 r. Na wzrost dochodów wpłynęło przywrócenie z dniem 1 kwietnia 2024 r. 5% stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze¹⁴⁷, na które przez cały 2023 r. oraz I kwartał 2024 r. obowiązywała stawka obniżona do 0%. W grudniu 2023 r. wydano rozporządzenie, którym obowiązywanie stawek VAT 0% na podstawowe produkty spożywcze przedłużono do 31 marca 2024 r.¹⁴⁸ Ministerstwo Finansów oszacowało, że obowiązywanie przez kolejne trzy miesiące (od stycznia do marca 2024 r.) stawki VAT 0% na te produkty będzie skutkowało obniżeniem dochodów z VAT o 2,7 mld zł.

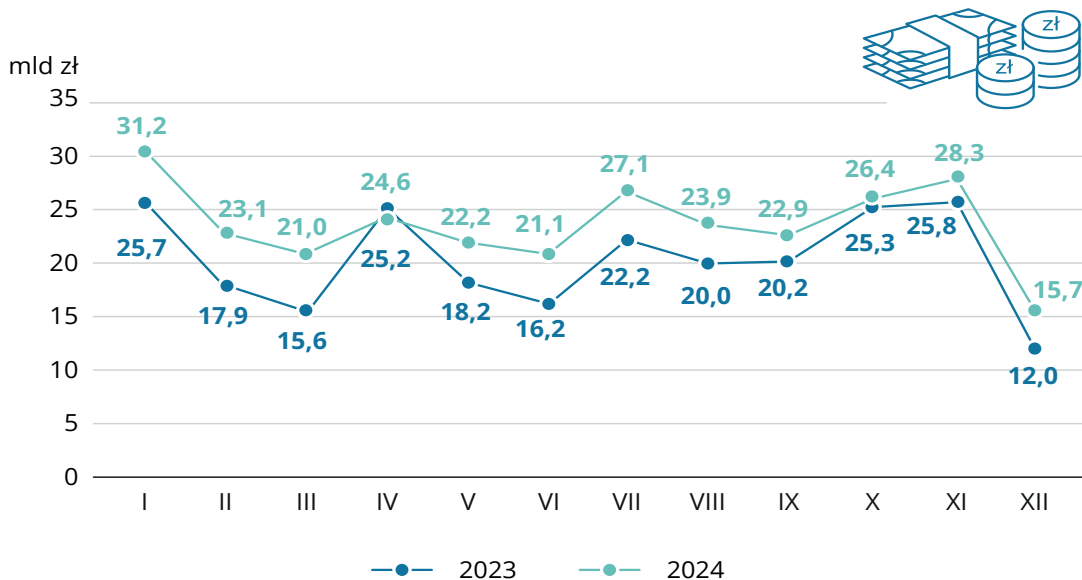
Podatek VAT za miesiąc marzec, kiedy to nadal obowiązywała obniżona stawka VAT na niektóre produkty spożywcze, został zapłacony w kwietniu 2024 r. Od stycznia do kwietnia podatnicy VAT wpłacili 158 430,8 mln zł, tj. o 2041,5 mln zł (o 1,3%) więcej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. W tym okresie naczelnicy urzędów skarbowych zwrócili VAT w kwocie 58 487,2 mln zł. Był on o 13 505,2 mln zł, tj. o 18,8%, niższy niż w analogicznym okresie roku poprzedniego, ponieważ wcześniej, tj. w grudniu 2023 r., urzędy skarbowe wypłaciły przedsiębiorcom zwroty VAT w kwocie 11 567,1 mln zł, których termin ostateczny upływał w pierwszych czterech miesiącach 2024 r. W rezultacie dochody z VAT za okres od stycznia do kwietnia 2024 r. wyniosły 99 938,5 mln zł i były o 15 547,9 mln zł, tj. o 18,4%, wyższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.

¹⁴⁷ Przywrócono stawki VAT na te same produkty spożywcze, na które do 31 stycznia 2022 r. obowiązywała stawka podatku VAT – 5%, tj. wymienione w poz. 1–18 załącznika nr 10 do ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, ze zm.).

¹⁴⁸ Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z 2 grudnia 2022 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług w roku 2023 (Dz. U. poz. 2495, ze zm.), stawki VAT 0% na podstawowe produkty spożywcze obowiązywały do 31 grudnia 2023 r. W dniu 9 grudnia 2023 r. wydano rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów (Dz. U. poz. 2670, ze zm.), którym obowiązywanie stawek VAT 0% na podstawowe produkty spożywcze przedłużono do 31 marca 2024 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 17. Dochody z podatku od towarów i usług w poszczególnych miesiącach w latach 2023-2024



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

Od 1 kwietnia 2024 r. przywrócona została 5% stawka VAT na podstawowe produkty spożywcze. Zrealizowane od maja do listopada dochody z VAT w kwocie 172 019,7 mln zł były o 24 093 mln zł, tj. o 16,3%, wyższe niż w analogicznym okresie 2023 r. Podatnicy VAT wpłacili 274 701,9 mln zł, tj. więcej o 8699,8 mln zł (o 3,3%), a naczelnicy urzędów skarbowych zwrócili przedsiębiorcom VAT niższy o 15 394,2 mln zł, tj. o 13%, niż w tym okresie 2023 r. Zwroty VAT od maja do listopada 2024 r. wyniosły 102 673,4 mln zł.

W grudniu 2024 r., podobnie jak w grudniu 2023 r., urzędy skarbowe wypłaciły przedsiębiorcom zwroty VAT, których termin zwrotu upływał w roku kolejnym. Łączne zwroty VAT wyniosły w grudniu 2024 r. – 26 415,1 mln zł i były o 3175,3 mln zł, tj. o 10,7%, niższe niż w analogicznym miesiącu roku poprzedniego. W tym miesiącu przedsiębiorcy wpłacili VAT w kwocie 42 142,2 mln zł, nieznacznie (o 1,4%) wyższy niż w grudniu 2023 r. Dochody z VAT w ostatnim miesiącu 2024 r. wyniosły 15 725,2 mln zł i były o 3775,2 mln zł, tj. o 31,6%, wyższe niż w grudniu 2023 r.

W całym 2024 r. wpłaty podatników VAT wyniosły 475 274,9 mln zł i wzrosły o 11 341,3 mln zł, tj. o 2,4%, w stosunku do 2023 r., a organy podatkowe zwróciły przedsiębiorcom VAT w kwocie 187 575,6 mln zł¹⁴⁹, niższy o 32 074,7 mln zł, tj. o 14,6%, niż w 2023 r.

W 2024 r., podobnie jak w roku 2023, ponad 60%¹⁵⁰ zrealizowanych dochodów z VAT wpłynęło od przedsiębiorców z następujących branż:

- *G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – w kwocie 115 140,9 mln zł, tj. o 10 583,4 mln zł (o 10,1%) wyższej niż w 2023 r.,

¹⁴⁹ Zwroty ewidencjonowane w rozdziale *Zwroty podatku od towarów i usług rozliczane przez urzędy skarbowe*.

¹⁵⁰ W 2024 r. było to 60,4%, a w 2023 r. – 63,8%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- *C Przetwórstwo przemysłowe* – w kwocie 30 291,7 mln zł, tj. o 6546,3 mln zł (o 27,6%) wyższej niż w 2023 r.,
- *M Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* – w kwocie 28 364,9 mln zł, tj. o 906,3 mln zł (o 3,3%) wyższej niż w 2023 r.

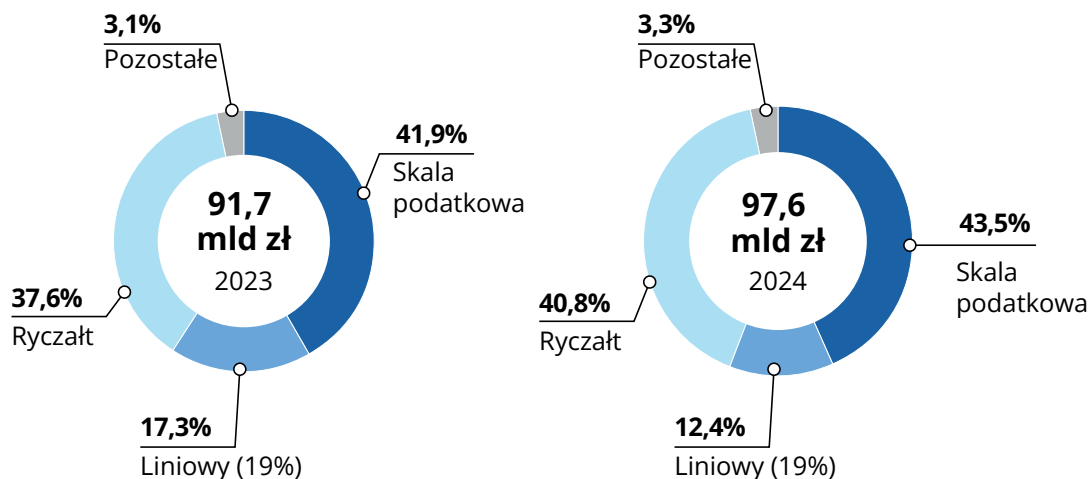
Podatek dochodowy od osób fizycznych

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosły 97 599,8 mln zł i były niższe od zakładanych. W porównaniu do prognozy przyjętej w nowelizacji ustawy budżetowej były niższe o 145,6 mln zł, tj. o 0,1%, a w porównaniu do pierwotnej ustawy budżetowej o 11 605,9 mln zł, tj. o 10,6%. W stosunku do dochodów zrealizowanych w 2023 r. wzrosły o 5934 mln zł, tj. o 6,5%.

Na etapie nowelizacji ustawy budżetowej, prognozę dochodów z PIT obniżono o 11 460,3 mln zł ponieważ zdecydowano o jednorazowym przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dodatkowych 8216,8 mln zł¹⁵¹ z tytułu udziału w dochodach z PIT. Uwzględniono również niższe niż pierwotnie zakładano wykonanie dochodów z PIT od podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą (w oparciu o dane o wykonaniu dochodów z tego źródła w okresie styczeń-wrzesień 2024 r.).

Prognoza wykonania dochodów z PIT za 2023 r. przyjęta na etapie planowania dochodów na 2024 r. była prawidłowa. Rzeczywiście wykonane dochody za 2023 r. były wyższe od ich prognozowanego wykonania o 259,1 mln zł (o 0,3%).

Infografika 18. Struktura dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2023-2024



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

Na przyrost dochodów oddziaływało wysokie tempo wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, czyli głównej determinanty dochodów z podatku pobieranego według skali podatkowej. Fundusz ten urósł według wstępnego szacunku Ministerstwa Finansów o 14,1%,

¹⁵¹ Na podstawie ustawy z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1755).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wobec prognozowanego na etapie nowelizacji ustawy budżetowej wzrostu na poziomie 13,6%. Przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło nominalnie o 13,6%, tj. więcej niż prognozowano zarówno na etapie nowelizacji, jak i pierwotnej ustawy budżetowej (13,2% i 9,8%). Na dynamikę przeciętnego wynagrodzenia wpłynęły dwie podwyżki płacy minimalnej. Odnotowano także wzrost wynagrodzeń w sektorze publicznym (od 1 stycznia 2024 r. kwota bazowa dla członków korpusu służby cywilnej wzrosła o 20%) i coroczną waloryzację rent i emerytur.

Dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej wyniosły 54 569,5 mln zł i były o 264,4 mln zł, tj. o 0,5%, wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim. Niewielki wzrost dochodów z tego źródła, mimo wysokiego tempa wzrostu funduszu płac oraz emerytur i rent, był rezultatem przekazania jednostkom samorządu terytorialnego (w tym związkowi metropolitalnemu) z tytułu udziału we wpływach z PIT kwoty o 29 020,7 mln zł (o 55,7%) większej w porównaniu do roku poprzedniego (52 111,1 mln zł). Przedmiotowa kwota składała się z trzech składowych. Po pierwsze, z kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych na 2024 r., które łącznie wyniosły 71 349,5 mln zł¹⁵². Po drugie, z korekty dochodów za 2022 r. w wysokości 1565,5 mln zł¹⁵³ oraz po trzecie ze wspomnianych już wyżej jednorazowych, dodatkowych dochodów otrzymanych w celu wsparcia realizacji zadań w wysokości 8216,8 mln zł.

Łączne wykonanie dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej w 2024 r. wyniosło 135 701,3 mln zł i było o 29 285,1 mln zł (o 27,5%) wyższe niż w roku poprzednim.

Wynik rocznych rozliczeń w PIT ogółem za 2023 r. był korzystniejszy w porównaniu do wyniku za 2022 r. dla całego sektora finansów publicznych o 6732,5 mln zł, w tym o 3377,8 mln zł dla budżetu państwa.

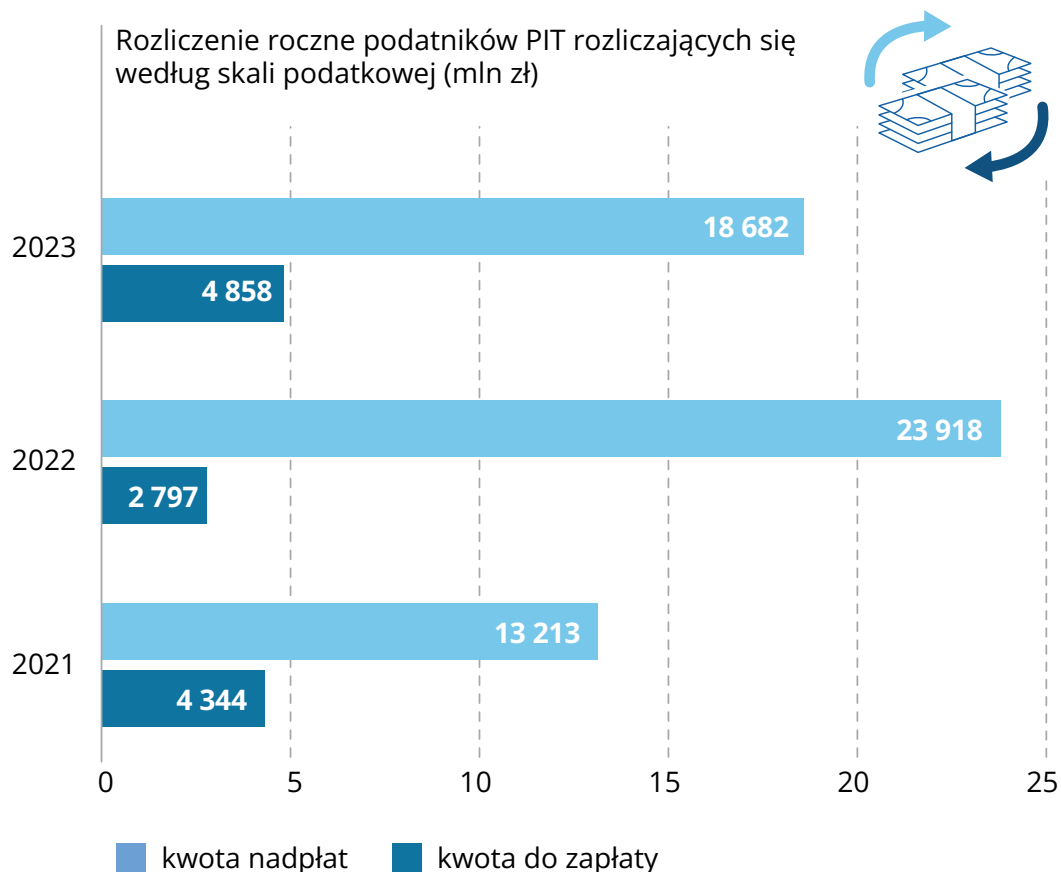
Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszył głównie wynik rozliczenia rocznego podatników rozliczających się według skali podatkowej. Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczający się według skali podatkowej wykazali w rozliczeniach rocznych za 2023 r. niższą o 21,9% niż w roku ubiegłym kwotę nadpłaty (18 681,8 mln zł) oraz wyższą o 73,7% kwotę do zapłaty (4858 mln zł). W rezultacie wpływy w tym źródle zostały pomniejszone w 2024 r. z tytułu rozliczenia za 2023 r. o 13 823,8 mln zł, podczas gdy w 2023 r. z tytułu rozliczenia za 2022 r. o 21 121,3 mln zł.

¹⁵² Ustalone zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356, ze zm.). W 2024 r. prognozowana ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych przyjęta do wyliczenia kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyniosła 140 800,4 mln zł i była o 37 844,4 mln zł wyższa niż w poprzednim roku, tj. o 36,8% (102 956 mln zł).

¹⁵³ Ustalonych zgodnie z art. 9c ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowa korekta została zastosowana po raz pierwszy w 2024 r., na podstawie art. 14 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 19. Rozliczenie roczne za lata 2021-2023 podatników podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczających się według skali podatkowej



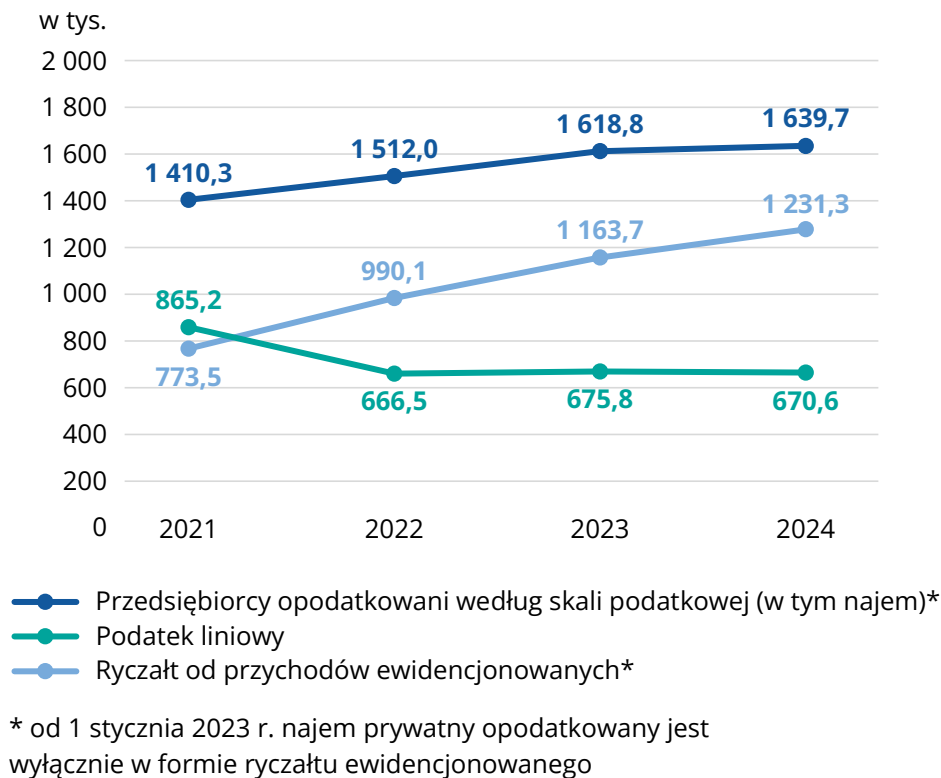
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Wynik rozliczenia w podatku dochodowym od osób fizycznych za 2023 r. podatników opodatkowanych według stawki 19% od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej był w porównaniu z rokiem ubiegłym dla całego sektora finansów publicznych niższy o 858 mln zł, a dla budżetu państwa o 430,1 mln zł. Rozliczenia dokonało o 32 tys., tj. o 6,1% podatników więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. Wykazali oni wyższy niż w roku poprzednim podatek należny o 204 mln zł, tj. o 0,7%.

Dla podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej efektywne obciążenie dochodu za rok 2023 po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne wzrosło do 6,67% (z 5,78% za rok 2022 r.). Dla podatników, których dochód nie przekroczył progu skali podatkowej wyniosło 4,54% (za 2022 r. – 4,13%), a podatników, których dochód przekroczył próg skali podatkowej 15,97% (za 2022 r. – 15,58%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 20. Liczba przedsiębiorców według form opodatkowania działalności gospodarczej osób fizycznych w latach 2021-2024



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

Dochody z podatku pobieranego na podstawie skali podatkowej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 42 473,7 mln zł i były wyższe niż w 2023 r. o 4028,9 mln zł, tj. o 10,5%. W 2024 r. przedsiębiorcy stanowili 5,4% wszystkich podatników opodatkowujących dochody w tej formie (w 2023 r. – 5,3%). Liczba takich przedsiębiorców wzrosła z 1618,8 tys. na koniec 2023 r. do 1639,7 tys. na koniec 2024 r.

Dochody z podatku w wysokości 19% stawki podatku od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, według szacunków Ministerstwa Finansów, wyniosły 12 095,8 mln zł i były o 3764,5 mln zł (o 23,7%) niższe niż w 2023 r. Na koniec 2024 r. 670,6 tys. przedsiębiorców rozliczało się według stawki 19%, tj. o 5,2 tys. mniej (o 0,8%) niż na koniec 2023 r. Liczba przedsiębiorców opodatkowujących dochody w tej formie była nadal niższa niż na koniec 2021 r. (865,2 tys.) zanim weszły w życie zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁴.

Ponownie wzrosły wpływy ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych. Wpływy z tego źródła w 2024 r. wyniosły 39 822,6 mln zł i były o 5320,4 mln zł (o 15,4%) wyższe niż w 2023 r., kiedy zrealizowano je w kwocie o 11 244,8 mln zł (o 48,3%) wyższej niż w roku poprzednim.

¹⁵⁴ Dz. U. poz. 2105, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

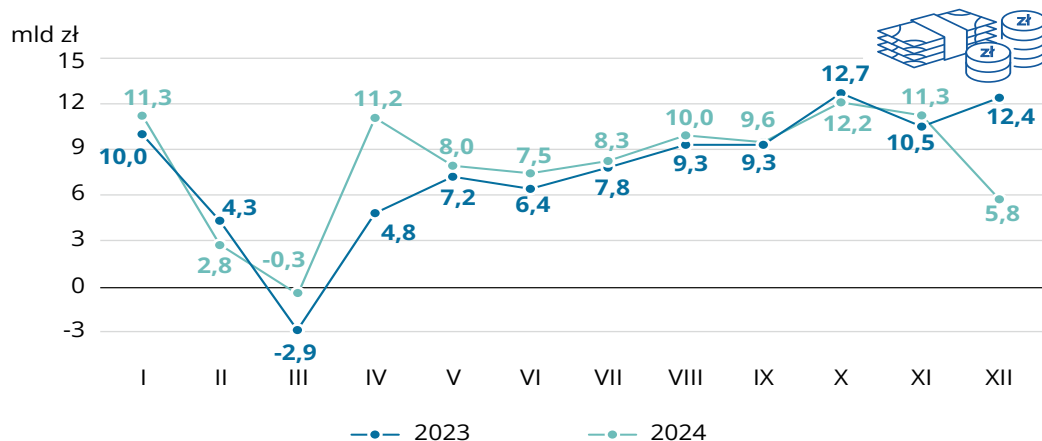
Udział wpływów ze zryczałtowanego podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych ogółem wzrósł z 37,6% w 2023 r. do 40,8% w 2024 r. Zrealizowane wpływy były niższe od prognozowanych na etapie nowelizacji ustawy budżetowej o 0,9% i wyższe od prognozowanych na etapie pierwotnej ustawy budżetowej o 9%. Blisko 63% wpływów w zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych stanowiły się wpłaty podatników opodatkowanych zryczałtowanym podatkiem od przychodów ewidencjonowanych. Wyniosły one 25 063,9 mln zł i były wyższe o 3985,5 mln zł, tj. o 18,9%, niż w 2023 r. Podatnicy z tego tytułu wpłacili o 95,3 mln zł (o 0,4%) więcej niż szacowano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej i o 206,9 mln zł (o 0,8%) niż szacowano na etapie pierwotnej ustawy budżetowej. Na poziom dochodów z tego źródła wpłynęła zmiana w opodatkowaniu przychodów z najmu osiągniętych poza działalnością gospodarczą, wprowadzona wymienioną ustawą z dnia 29 października 2021 r. Od 1 stycznia 2023 r. podatnicy uzyskujący przychody z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, zawieranych poza działalnością gospodarczą opodatkowują je wyłącznie w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych. Na koniec 2024 r. korzystających z tej formy opodatkowania było 1231,3 tys. podatników, tj. o 5,8% więcej niż w 2023 r.

W 2024 r. wpływy z ryczału od przychodów z odsetek lub innych środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika oraz od dochodu z tytułu udziału w funduszach kapitałowych wyniosły 7367,9 mln zł i były wyższe o 1153,2 mln zł, tj. o 18,6%, niż w 2023 r. Wpływy z tego źródła wyniosły więcej o 1365,7 mln zł (o 22,8%) niż szacowano na etapie nowelizacji ustawy budżetowej i o 2077,8 mln zł (o 39,3%) niż szacowano na etapie pierwotnej ustawy budżetowej.

Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych oraz zaliczki na podatek z tytułu zbycia praw do spółki nieruchomościowej wyniosły 3191,2 mln zł i były wyższe o 336,6 mln zł, tj. o 11,8%, od dochodów zrealizowanych w zeszłym roku (2854,6 mln zł). Były one wyższe o 26,3 mln zł, tj. o 0,8%, od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej (3164,9 mln zł) oraz wyższe o 33,6 mln zł, tj. o 1,1%, od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej (3157,6 mln zł). Rozliczenia dochodów z odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych, walut wirtualnych za 2023 r. dokonało 467 tys. podatników, w tym podatek wykazało 200,9 tys. (43%), podczas gdy w roku poprzednim podatek wykazało 158 tys. podatników, tj. 38,5%, rozliczających dochody z tego tytułu (410 tys.). Podatnicy wykazali dochód do opodatkowania w kwocie 15 248 mln zł i był on wyższy niż w rozliczeniach za rok poprzedni o 8,5%. Dochód z odpłatnego zbycia walut wirtualnych wyniósł 444 mln zł i był niższy o 41,3% od dochodu z roku poprzedniego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 21. Dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych w poszczególnych miesiącach w latach 2023-2024



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

W pierwszym półroczu 2024 r. dochody z podatku pobieranego według skali podatkowej i od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej lub działów specjalnych produkcji rolnej zrealizowano w kwocie 17 586,9 mln zł. Były one wyższe o 68,6% w porównaniu do analogicznego okresu poprzedniego roku. W drugim półroczu 2024 r. dochody z tego źródła wyniosły 36 982,6 mln zł i obniżyły się o 15,7% w stosunku do zrealizowanych w analogicznym okresie roku poprzedniego, co związane było z przekazaniem jednostkom samorządu terytorialnego jednorazowych, dodatkowych dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego w podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości 8216,8 mln zł.

Tabela 12. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
Wpływy ¹	122 437,0	109 258,5	106 416,2	135 701,3
dochody budżetu państwa	59 949,2	41 268,8	54 305,1	54 569,5
udział związku metropolitalnego	406,3	346,9	375,7	522,7
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:	62 081,4	67 642,8	51 735,4	80 609,0
gmin	47 391,6	51 438,4	39 535,1	61 621,4
powiatów	12 706,4	13 862,0	10 553,0	16 423,9
województw	1 983,4	2 342,3	1 647,3	2 563,7

¹ Dane obejmują wpływy, w których jednostki samorządu terytorialnego mają udział.

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

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wyniósł w 2024 r. 50,31% i wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 0,06 punktu procentowego, a w porównaniu do 2021 r. o 0,23 punktu procentowego. Zmiana udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wynikała ze zwiększenia udziału gmin. Udział gmin we wpływach z tego podatku wynosił 38,46%, podczas gdy w latach 2021-2023 odpowiednio – 38,23%, 38,34%, 38,40%. Udział powiatów i województw we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2021-2024 nie zmieniał się i wyniósł dla powiatów 10,25%, a dla województw – 1,60%. Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pomniejszono także o udział związku metropolitalnego w województwie śląskim¹⁵⁵.

Podatek akcyzowy

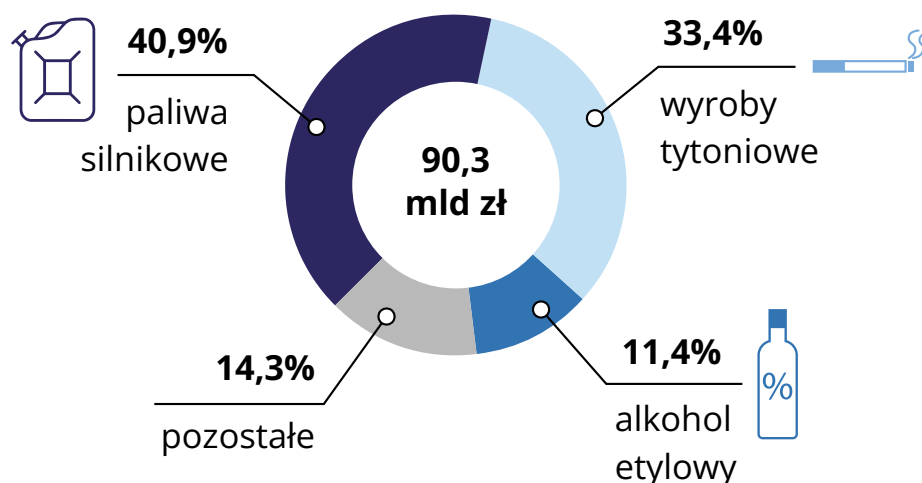
W 2024 r. wykonano prognozowane w ustawie o zmianie ustawy budżetowej dochody z podatku akcyzowego w 100%. Wyniosły one 90 315,1 mln zł i były wyższe od zaplanowanych w pierwotnej ustawie budżetowej o 1,5%. Na lepsze wykonanie dochodów z tego tytułu wpłynęły wyższe niż pierwotnie zakładano wpływy z podatku akcyzowego od samochodów osobowych.

Prognoza dochodów za 2023 r. – 84 800 mln zł, przyjęta jako podstawa do planu dochodów na 2024 r., była prawidłowa. Faktycznie zrealizowane dochody w 2023 r. wyniosły 84 798,8 mln zł.

Uzyskane z podatku akcyzowego dochody były o 5516,3 mln zł, tj. o 6,5%, wyższe niż w 2023 r.

Najwyższe wpływy osiągnięto ze sprzedaży paliw silnikowych (40,9% dochodów z podatku akcyzowego), wyrobów tytoniowych (33,4%) oraz alkoholu etylowego (11,4%).

Infografika 22. Struktura dochodów z podatku akcyzowego w 2024 r.



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

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz. U. z 2025 r. poz. 186).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dochody z akcyzy od paliw silnikowych wyniosły 36 920,7 mln zł i w porównaniu do 2023 r. zwiększyły się o 2,7%. Według danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego w 2024 r. konsumpcja benzyn silnikowych wzrosła o 1,6%, paliw lotniczych JET o 9,2%, a oleju napędowego była w 2024 r. na podobnym poziomie jak w 2023 r. (spadek o 0,1%). Wykonane dochody z akcyzy od paliw silnikowych stanowiły 99,3% prognozowanych w nowelizacji ustawy budżetowej i 100,2% prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej.

Dochody z podatku akcyzowego od gazu do napędu silników spalinowych wyniosły 959,6 mln zł i wzrosły o 1,7% w porównaniu do 2023 r. Były one o 4% niższe od prognozowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 7,9% od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. Według danych Polskiej Organizacji Przemysłu i Handlu Naftowego, krajowa konsumpcja gazu płynnego LPG w 2024 r. wzrosła o 9% w porównaniu do 2023 r.

Na kwotę zrealizowanych dochodów z podatku akcyzowego wpływ miała ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁵⁶. Rok 2024 r. był kolejnym okresem, w którym poczynawszy od 2022 r., wprowadzono cykliczny wzrost opodatkowania wyrobów akcyzowych będących używkami: papierosów, tytoniu do palenia, cygar i cygaretek i wyrobów nowatorskich¹⁵⁷, alkoholu etylowego, piwa, wina, pozostałych napojów fermentowanych (z wyłączeniem cydru i perry), wyrobów pośrednich. Od 1 stycznia 2024 r. podwyższono stawkę opodatkowania poprzez podniesienie stawki kwotowej:

- o 10% na papierosy, tytoń do palenia, cygara i cygaretki oraz wyroby nowatorskie;
- o 5% na alkohol etylowy, piwo, wino, napoje fermentowane (z wyłączeniem cydru i perry do 5% alkoholu) i wyroby pośrednie.

Wykonane dochody z podatku akcyzowego od wyrobów tytoniowych w kwocie 30 198,8 mln zł były o 2649,7 mln zł, tj. o 9,6%, wyższe niż w 2023 r. Stanowiły one 99,8% prognozy z nowelizacji ustawy budżetowej i 100,2% prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego, w 2024 r. dostawy na rynek papierosów wzrosły o 3,6% w porównaniu do roku poprzedniego, a ich sprzedaż, według danych Ministerstwa Finansów, była wyższa o 4,6% w porównaniu do 2023 r. Średnia ważona detaliczna cena sprzedaży 1000 sztuk papierosów wyniosła 815,54 zł i była wyższa o około 7,5% od obowiązującej w 2023 r.

Dochody z opodatkowania wyrobów nowatorskich wyniosły 1209,9 mln zł i były o 15% (o 157,7 mln zł) wyższe od zrealizowanych w 2023 r. Stanowiły one 96,3% prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej i 105,8% prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej.

Tempo wzrostu dochodów z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego, wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich oraz piwa było niższe od przyjętej podwyżki stawki akcyzy. Łączne dochody od tych wyrobów wyniosły 14 577,9 mln zł

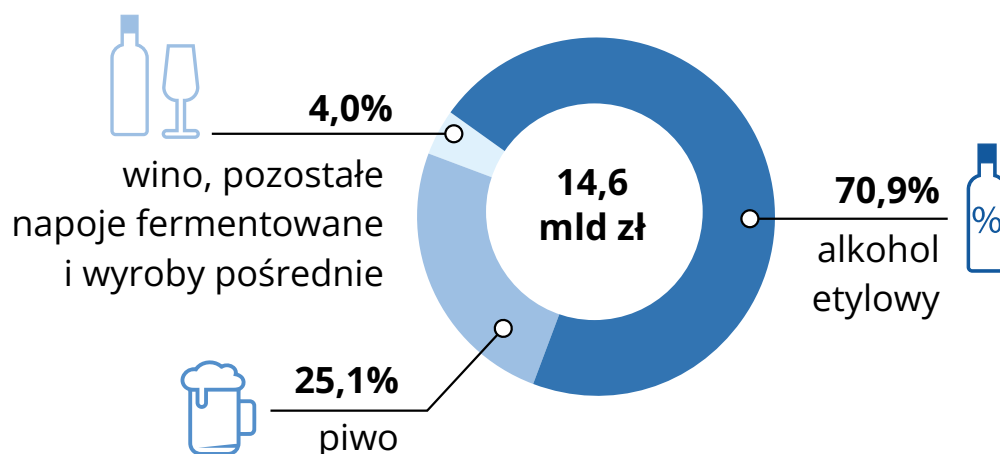
¹⁵⁶ Dz. U. poz. 2313.

¹⁵⁷ Wyroby nowatorskie to wyroby będące mieszaniną, dostarczające aerozol bez spalania mieszaniny, w których składzie znajduje się tytoń lub susz tytoniowy, w tym zawierające odrębnie płyn do papierosów elektronicznych i niebędące jednocześnie wyrobami tytoniowymi lub suszem tytoniowym.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

i w porównaniu do 2023 r. zwiększyły się o 3,4%. Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że w całym 2024 r. dostawy na rynek wódki, likierów i innych napojów spirytusowych wzrosły o 3% w porównaniu do 2023 r., dostawy piwa zmniejszyły się o 1,8%, a dostawy wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich obniżyły się o 6%.

Infografika 23. Struktura dochodów z podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych w 2024 r.



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

Dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego wyniosły 10 330,2 mln zł i w porównaniu do 2023 r. były o 425,5 mln zł, tj. o 4,3%, wyższe. Konsumpcja alkoholu spadła w porównaniu z rokiem ubiegłym. Sprzedaż napojów alkoholowych zmniejszyła się średnio o 7% w 2024 r., porównując do 2023 r., ze względu na coraz większą świadomość zdrowotną konsumentów, a także zmieniające się preferencje konsumentów¹⁵⁸. Wykonane dochody z podatku akcyzowego od alkoholu etylowego stanowiły 103,6% prognozy znowelizowanej i 102,6% prognozy pierwotnej ustawy budżetowej.

Niższe o 0,5% (o 17,9 mln zł) niż w roku ubiegłym wykonano dochody z podatku akcyzowego od piwa. Wyniosły one 3661,7 mln zł i były o 7,1% wyższe od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 7% niższe od prognozy przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej.

Dochody z akcyzy od wina, pozostałych napojów fermentowanych i wyrobów pośrednich wyniosły 586 mln zł i wzrosły o 15,1% w stosunku do wykonanych w 2023 r. Były one również wyższe o 11,6% od prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej i o 10,2% od prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej.

W 2024 r. zrealizowano, znacząco wyższe niż w 2023 r., dochody z podatku akcyzowego od samochodów osobowych. Wyniosły one 4527,9 mln zł i były o 1004,6 mln zł, tj. o 28,5%, wyższe od wykonanych w roku poprzednim. W porównaniu do zaplanowanych w pierwotnej ustawie budżetowej wzrosły o 27,4% (o 973,9 mln zł), natomiast w porównaniu

¹⁵⁸ <https://goodonepr.prowly.com/371872-podsumowanie-roku-w-branzy-alkoholi-nolo-nafali-spadki-sprzedazy-i-wyzwania-producentow> (data dostępu: 8 kwietnia 2025 r.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

do prognozy przyjętej w znowelizowanej ustawie budżetowej obniżyły się o 183,1 mln zł, tj. o 3,9%. W 2024 r., według danych Polskiego Związku Przemysłu Motoryzacyjnego i KPMG, w Polsce zarejestrowano 551,6 tys. nowych samochodów osobowych (co oznacza wzrost o 16%). Znacznie wzrosła liczba rejestracji wśród klientów indywidualnych, którzy nabyli o 34% więcej pojazdów niż w 2023 r. Zgodnie z danymi Instytutu Badań Rynku Motoryzacyjnego Samar, w 2024 r. średnia cena sprzedaży samochodu w porównaniu do roku ubiegłego¹⁵⁹ wzrosła o 8 tys. zł i przekroczyła 180 tys. zł, co wpłynęło na wysokość podatku akcyzowego. Liczba sprowadzonych i zarejestrowanych w 2024 r. używanych samochodów osobowych wzrosła w porównaniu do roku ubiegłego o 19,5%. Wzrósł o 26,5% w porównaniu do 2023 r. również import używanych samochodów użytkowych¹⁶⁰.

W 2024 r. obowiązywało przedłużenie zwolnienia od akcyzy dla hybrydowych samochodów osobowych typu plug-in (tzw. pojazdy „z wtyczką”) o pojemności silnika spalinowego do 2 litrów. wprowadzone ustawą z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹⁶¹. Według szacunków Ministerstwa Finansów, opartych na danych z deklaracji akcyzowych zaewidencjonowanych w systemie Zefir2, skutki budżetowe z tytułu przedłużenia zwolnienia od akcyzy dla hybrydowych samochodów osobowych typu plug-in w 2023 r. wyniosły 59 mln zł oraz w 2024 r. – 79,8 mln zł.

Dochody z podatku akcyzowego od energii elektrycznej wyniosły 612,9 mln zł i były wyższe niż w 2023 r. o 99,5 mln zł, tj. o 19,4%. Zrealizowane dochody stanowiły 90,7% prognozy z nowelizacji ustawy budżetowej. W porównaniu do prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej były o 31,8% wyższe. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego, po trzech kwartałach w 2024 r. dostawy na rynek energii elektrycznej wzrosły nieznacznie, o 0,4% w porównaniu do analogicznego okresu 2023 r.

Dochody z opodatkowania płynu do papierosów elektronicznych wyniosły 561,4 mln zł i były o 26,5% wyższe od wykonanych w 2023 r. Na realizację dochodów mogły wpłynąć projektowane w II półroczu 2024 r. zmiany legislacyjne dotyczące podwyższenia od 1 marca 2025 r. akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych z poziomu 0,55 zł/ml w 2024 r. do 0,96 zł/ml¹⁶². Ponadto od 1 lipca 2025 r. akcyza za płyn zawarty w jednorazowym papierosie elektronicznym, wyliczona z zastosowaniem stawki 0,96 zł/ml, będzie podwyższona o dodatkowe 40 zł. Opodatkowane akcyzą (40 zł/urządzenie) będą także wielorazowe papierosy elektroniczne¹⁶³. Według danych Krajowej Administracji Skarbowej, sprzedaż krajowa, import i nabycie wewnątrzwspólnotowe płynu do papierosów elektronicznych za trzy kwartały 2024 r. wyniosły 1613,2 tys. kg, co oznacza zwiększenie o 20,3% w odniesieniu do analogicznego okresu 2023 r. Zrealizowane dochody z opodat-

¹⁵⁹ <https://www.samar.pl/rynek-w-liczbach/sprzedaz-nowych-samochodow-osobowych-i-dostawczych-w-2024-roku-2024>; (udostępniony 27 grudnia 2024 r.).

¹⁶⁰ <https://www.samar.pl/rynek-w-liczbach/import-samochodow-uzywanych-2024-2025> (udostępniony 8 stycznia 2025 r.).

¹⁶¹ Dz. U. poz. 2707.

¹⁶² Obowiązująca od 1 marca 2025 r. podwyżka akcyzy na płyn do papierosów elektronicznych została wprowadzona ustawą z 18 października 2024 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym (Dz. U. poz. 1681).

¹⁶³ Zmiany wprowadzone ustawą z 20 lutego 2025 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym, ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 340).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kowania akcyzą tych wyrobów stanowiły 94% prognozy z nowelizacji ustawy budżetowej, a w porównaniu prognozy z pierwotnej ustawy budżetowej były wyższe o 15,8%.

Z opodatkowania wymienionych grup wyrobów akcyzowych uzyskano łącznie 89 568,9 mln zł, co stanowiło 99,2% dochodów z podatku akcyzowego.

Podatek dochodowy od osób prawnych

Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosły 60 239,7 mln zł. W porównaniu do prognozy przyjętej w nowelizacji ustawy budżetowej były wyższe o 1682,8 mln zł, tj. o 2,9%, oraz były niższe od prognozowanych w pierwotnej ustawie budżetowej o 9797,7 mln zł, tj. o 14%. Obniżyły się o 7643,4 mln zł, tj. o 11,3%, od zrealizowanych dochodów w 2023 r.

Prawidłowa była prognoza wykonania dochodów za 2023 r. przyjęta na etapie planowania dochodów na 2024 r. Wykonane dochody za 2023 r. w rzeczywistości były wyższe od ich prognozowanego wykonania o 463,1 mln zł, tj. o 0,7%.

W 2024 r. wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych były znacznie niższe od uzyskanych rok wcześniej. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego zysk netto przedsiębiorstw niefinansowych wyniósł 242,7 mld zł i był o 41,8 mld zł niższy od uzyskanego w 2023 r.¹⁶⁴, podczas gdy w 2023 r. wzrósł do 284,5 mld zł z 284,3 mld zł w 2022 r. (o 0,1%)¹⁶⁵. Wykazało go 77,2% przedsiębiorstw (wobec 80,8% w 2023 r.). Strata netto wyniosła 69 mld zł i zwiększyła się o 13 mld zł w skali roku. Wynik finansowy netto sektora bankowego w 2024 r., inaczej niż w przypadku przedsiębiorstw niefinansowych, istotnie wzrósł – o 52,2% i wyniósł 42 mld zł (27,6 mld zł w roku poprzednim)¹⁶⁶.

Produkt krajowy brutto był nominalnie wyższy o 6,6% w porównaniu do 2023 r., wobec wzrostu o 10,1% w 2023 r. Na etapie nowelizacji ustawy budżetowej szacowano wzrost o 6,8%, a na etapie pierwotnej ustawy budżetowej o 9,5%.

Najwyższe kwoty podatku dochodowego od osób prawnych¹⁶⁷ wpłynęły od podmiotów z branż:

- *K Działalność finansowa i ubezpieczeniowa* – wpływy wyniosły 19 917,4 mln zł i były o 72,8% (o 8391,5 mln zł) wyższe niż w 2023 r., stanowiły 23% wpływów ogółem w 2024 r.;
- *C Przetwórstwo przemysłowe* – wpływy wyniosły 18 953,8 mln zł i były o 21,2% (o 5100,4 mln zł) niższe niż w 2023 r. (21,9% wpływów ogółem);
- *G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – wpływy wyniosły 15 544,7 mln zł i były o 7,6% (o 1273,5 mln zł) niższe niż w 2023 r. (17,9% wpływów ogółem).

¹⁶⁴ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2024 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 24 marca 2025 r.

¹⁶⁵ Wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych w 2023 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 25 marca 2024 r.

¹⁶⁶ Wyniki finansowe banków w 2024 r. Informacja sygnałna Głównego Urzędu Statystycznego opublikowana 3 kwietnia 2025 r.

¹⁶⁷ Wpływy, tj. wpłaty minus zwroty. Kwoty nie są pomniejszone o udziały jednostek samorządu terytorialnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wpłaty od podmiotów z powyższych branż stanowiły 62,8% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych.

Łączne wykonanie dochodów budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego wyniosło 86 610 mln zł, tj. o 3086,1 mln zł (o 3,4%) mniej od wykonania w 2023 r.

Jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych przekazano kwotę 26 370,3 mln zł, tj. większą o 4557,3 mln zł (o 20,9%) w porównaniu do roku poprzedniego (21 813 mln zł). Przedmiotowa kwota składała się z dwóch składowych. Po pierwsze, z kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych na 2024 r., które łącznie wyniosło 23 471,2 mln zł¹⁶⁸. Po drugie, z korekty dochodów za 2022 r. w wysokości 2899,1 mln zł¹⁶⁹. Spadek dochodów, obok słabych wyników przedsiębiorstw niefinansowych, był rezultatem przekazania jednostkom samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z CIT kwoty o 20,9% większej w porównaniu do roku poprzedniego.

Tabela 13. Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
Wpływy	66 673,7	85 290,4	89 696,1	86 610,0
dochody budżetu państwa	52 373,8	70 136,6	67 883,1	60 239,7
udziały jednostek samorządu terytorialnego, z tego:				
gmin	14 300,0	15 153,8	21 813,0	26 370,3
powiatów	4 182,4	4 438,9	6 402,7	8 155,1
województw	877,7	927,5	1 335,9	1 702,5
	9 239,9	9 787,5	14 074,5	16 512,8

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

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych w latach 2021-2024 wynosił 22,86%, z tego udział gmin – 6,71%, powiatów – 1,40%, a województw – 14,75%.

Liczba podatników podatku dochodowego od osób prawnych na koniec 2024 r. (1090 tys.) była o 5,5% wyższa od ich liczby na koniec 2023 r. (1033,1 tys.).

¹⁶⁸ Ustalono zgodnie z art. 9a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2024 r. prognozowana ogólna kwota wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych przyjęta do wyliczenia kwot rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych wyniosła 102 673,7 mln zł i była o 7253,7 mln zł wyższa niż poprzednim roku, tj. o 7,6% (95 420 mln zł).

¹⁶⁹ Ustalono zgodnie z art. 9c i 70v ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przedmiotowa korekta została zastosowana po raz pierwszy w 2024 r., na podstawie art. 14 ustawy z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1927, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zrealizowane w pierwszym półroczu 2024 r. dochody budżetu państwa w kwocie 37 018 mln zł obniżyły się o 4150,2 mln zł, tj. o 10,1%, w stosunku do analogicznego okresu 2023 r. W drugim półroczu 2024 r. dochody wyniosły 23 221,7 mln zł, i były o 3493,1 mln zł, tj. o 13,1%, niższe od wykonanych w analogicznym okresie 2023 r.

Wynik rozliczenia rocznego CIT za 2023 r. był mniej korzystny niż w roku poprzednim. Saldo rozliczenia rocznego za 2023 r. w porównaniu do roku poprzedniego było o 6669 mln zł niższe dla całego sektora finansów publicznych, w tym o 5144,5 mln zł dla budżetu państwa¹⁷⁰. Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w rozliczeniach rocznych za 2023 r. wykazali niższy niż w roku poprzednim dochód o 0,2% oraz podatek należny o 5,3%.

Efektywna stawka w podatku dochodowym od osób prawnych za 2023 r. wyniosła 16,61% i była o 0,3 punktu procentowego niższa w porównaniu do efektywnej stawki za 2022 r., w tym:

- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 19% wyniosła 17,41% i była o 0,35 punktu procentowego niższa od efektywnej stawki podatku za 2022 r.,
- dla podatników rozliczających się z zastosowaniem stawki podatkowej 9% wyniosła 8,25% i była o 0,45 punktu procentowego wyższa od efektywnej stawki za 2022 r.

Ustawą z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono nowe ulgi podatkowe uprawniające do odliczenia między innymi kosztów uruchomienia produkcji próbnej oraz wprowadzania na rynek nowego produktu, kosztów na robotyzację, kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność sportową, kulturalną oraz wspierającą szkolnictwo wyższe i naukę oraz zmodyfikowano już istniejącą ulgę na działalność badawczo-rozwojową. Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych w rozliczeniach rocznych za 2023 r. odliczyli od podstawy opodatkowania z tytułu tych ulg 9839,8 mln zł (za 2022 r. – 7066,7 mln zł). W rezultacie wpływ były niższe o 1869,6 mln zł (w poprzednim roku o 1342,7 mln zł), w tym odliczenia kosztów kwalifikowanych na działalność badawczo-rozwojową obniżyły wpływy o 1766,6 mln zł (w poprzednim roku o 1302,6 mln zł), a koszty na robotyzację o 58,5 mln zł (w poprzednim roku o 7,9 mln zł).

Podatek od niektórych instytucji finansowych

Dochody z podatku od niektórych instytucji finansowych wyniosły w 2024 r. 6441,3 mln zł, tj. 103,1% zaplanowanych. W porównaniu do 2023 r. dochody te były o 9% wyższe.

Na wzrost dochodów miał wpływ między innymi wzrost wartości aktywów podatników, które zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych stanowią przedmiot opodatkowania¹⁷¹. Wartość aktywów, w odniesieniu do roku poprzedniego, wzrosła o 3 277 492 mln zł (o 14,6%), w tym aktywów w postaci

¹⁷⁰ Saldo rozliczeń spółek komandytowych i jawnych za 2023 r. wyniosło 137,9 mln zł (za 2022 r. – 5,8 mln zł). Rozliczenia podatku dochodowego od osób prawnych za 2023 r. dokonało: 25,2 tys. spółek komandytowych, tj. o 1,7 tys. mniej niż za 2022 r. oraz 0,6 tys. spółek jawnych, tj. o 0,1 tys. więcej niż za 2022 r.

¹⁷¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 623.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

skarbowych papierów wartościowych (obniżających podstawę opodatkowania) – o 1 386 257,3 mln zł (o 33,7%), a funduszy własnych (obniżających podstawę opodatkowania) – o 130 491,2 mln zł, tj. o 6,5%.

Udział skarbowych papierów wartościowych w strukturze aktywów wyniósł 21,3% i w porównaniu do 2023 r. wzrósł się o 3 punkty procentowe (w 2023 r. wyniósł 18,3%).

Podatek od gier

Dochody z podatku od gier wyniosły 5266,2 mln zł, tj. 105,3% zaplanowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Były one także o 566,2 mln zł, tj. o 12% wyższe od zaplanowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2023 r. dochody z podatku od gier zwiększyły się o 790,5 mln zł, tj. o 17,7%.

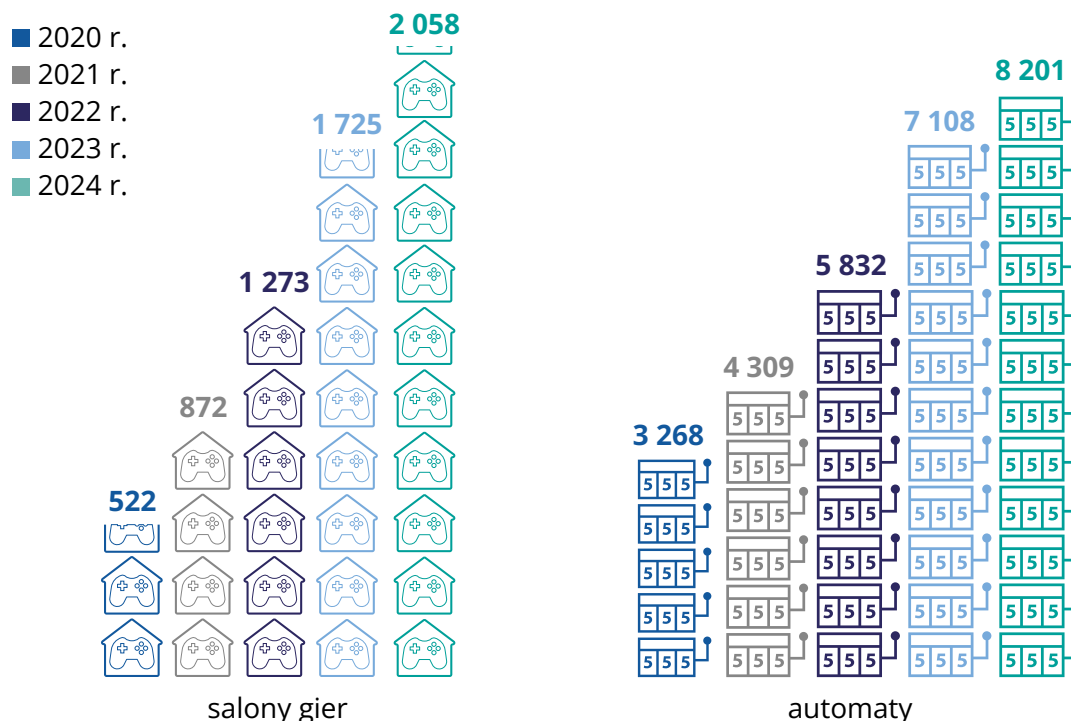
Największy wzrost wpływów, w ujęciu kwotowym, odnotowano w sektorze zakładów wzajemnych. Podatek od tego rodzaju gier wyniósł 1954,6 mln zł i był wyższy o 327,5 mln zł (o 20,1%) w porównaniu do roku poprzedniego, z czego odnotowano wzrost w kanale internetowym o 23,2%, a w kanale naziemnym spadek o 6,9%. W efekcie postępującego trendu migracji graczy do sieci Internet, udział sprzedaży online zakładów wzajemnych wzrósł z 89,9% w 2023 r. do 92,1% w 2024 r.

Kolejnym rodzajem działalności, która w znaczący sposób wpłynęła na wzrost dochodów z tego tytułu była sprzedaż gier kasynowych przez Internet (realizowana w formie monopolu państwa). Podatek od gier z tego tytułu wyniósł 1015,4 mln zł i był o 264,9 mln zł (35,3%) wyższy w porównaniu do roku poprzedniego.

Duży wzrost wpływów odnotowano również w segmencie gier liczbowych i loterii pieniężnych, organizowanych w formie monopolu państwa. Podatek wyniósł 1556,5 mln zł i był o 196,3 mln zł (o 14,4%) wyższy w porównaniu do 2023 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 24. Liczba salonów gier na automatach oraz eksploatowanych automatów w latach 2020-2024



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

Podatek od gier na automatach, realizowanych w formie monopolu państwa, w salonach gier wyniósł 218,6 mln zł i był o 57,3 mln zł (o 35,6%) wyższy niż w roku poprzednim. Rozwijała się sieć salonów gier. Ich liczba w 2024 r. zwiększyła się o 19,3%, a eksploatowanych w nich automatów o 15,4%.

W porównaniu do 2023 r., o 1,1% niższe były wpływy od gier urządzanych w stacjonarnych kasynach gry. Podatek zadeklarowany wyniósł 574,2 mln zł (mniej o 6,6 mln zł).

Podatek od sprzedaży detalicznej

Dochody z podatku od sprzedaży detalicznej wyniosły 4356,9 mln zł, tj. 100,3% prognozy określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one o 5,9% niższe od zaplanowanych w pierwotnej ustawie budżetowej. W porównaniu do 2023 r. dochody te wzrosły o 404,1 mln zł, tj. o 10,2%.

W całym 2024 r. podatkiem od sprzedaży detalicznej opodatkowane były przychody ze sprzedaży paliw silnikowych, których sprzedaż korzystała z wyłączenia z opodatkowania w ramach tarcz antyinflacyjnych do 30 czerwca 2023 r. Wzrost dochodów wynikał także z poziomu inflacji – średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2024 r. wyniósł 103,6.

Kolejny raz wzrosła liczba podatników podatku od sprzedaży detalicznej. Przynajmniej raz deklarację o wysokości podatku od sprzedaży detalicznej złożyło 249 podmiotów, podczas gdy w 2023 r. takich podmiotów było 230.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Podatek od wydobywania niektórych kopalin

Dochody z podatku od wydobywania niektórych kopalin zostały zrealizowane w kwocie 4034,1 mln zł. Były one wyższe od zaplanowanych w zmienionej oraz pierwotnej ustawie budżetowej odpowiednio o 3,4% i o 9%. W porównaniu do wykonanych w 2023 r. były wyższe o 3,1%.

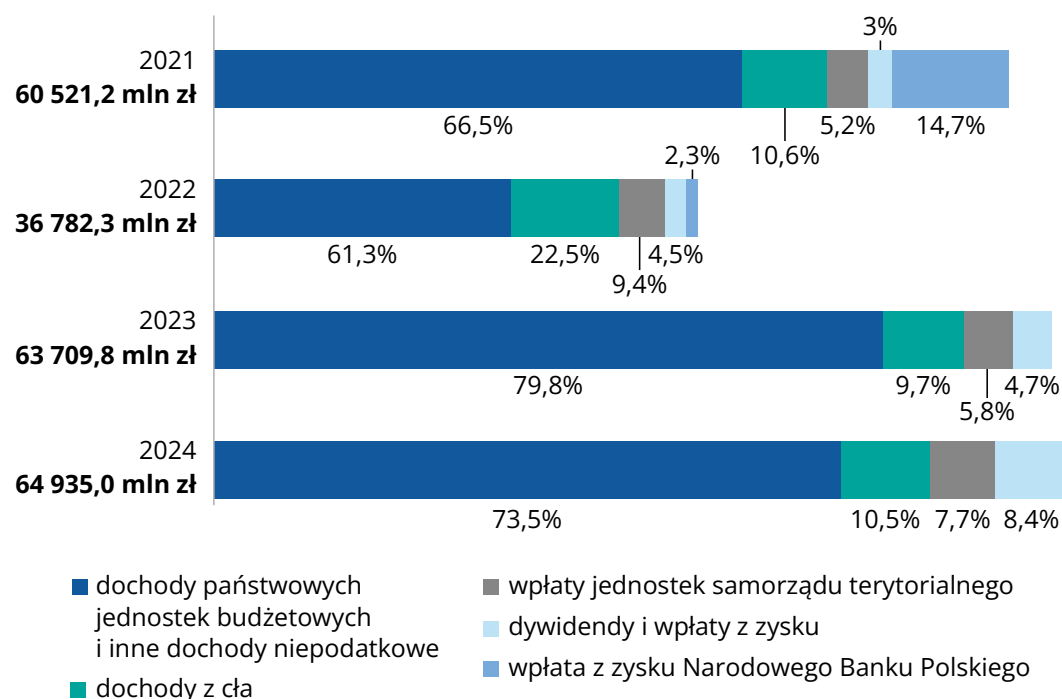
Prawie 94% dochodów w tym źródle stanowiły wpływy z podatku od wydobywania miedzi oraz srebra. Wyniosły one 3786,3 mln zł i były o 6,1% wyższe w porównaniu do wykonanych w 2023 r. Na lepszą ich realizację wpłynęły ceny kopalin – miedzi wzrosły o 2,1%, a srebra o 14,5%.

Dochody z podatku od wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego wyniosły 247,8 mln zł i były niższe od uzyskanych w 2023 r. (344,5 mln zł). Niższe były średnie ceny tych kopalin – cena za megawatogodzinę gazu ziemnego była niższa średnio o 16,3%, a cena za tonę ropy naftowej – o 8,8%.

Dochody niepodatkowe

W 2024 r. dochody niepodatkowe wyniosły 64 935 mln zł i były o 3,8% wyższe od planu w znowelizowanej ustawie. Większość dochodów niepodatkowych stanowiły dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (73,5%).

Infografika 25. Struktura dochodów niepodatkowych w latach 2021-2024



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

Dochody niepodatkowe były o 1225,2 mln zł (o 1,9%) wyższe niż w 2023 r. Najwyższą kwotę uzyskaną w tym źródle stanowiły dochody ze sprzedaży uprawnień do emisji gazów

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

cieplarnianych, które wyniosły 14 119,2 mln zł (w zeszłym roku 18 289,3 mln zł). Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał w 2024 r. na rachunek dochodów budżetu państwa nieplanowaną w pierwotnej ustawie budżetowej wpłatę z zysku za 2023 r. w kwocie 1574,9 mln zł.

Tabela 14. Dochody niepodatkowe w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody niepodatkowe, z tego:	60 521,2	36 782,3	63 709,8	62 546,0	64 935,0	101,9	103,8
dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe	40 285,1	22 535,8	50 859,7	45 278,1	47 706,2	93,8	105,4
dochody z cła	6 412,9	8 271,6	6 159,6	6 849,0	6 815,9	110,7	99,5
wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	3 145,5	3 450,9	3 681,0	4 988,6	4 982,5	135,4	99,9
dywidendy i wpłaty z zysku, w tym:	1 800,9	1 679,7	3 009,5	5 430,3	5 430,4	180,4	100,0
dywidendy	1 799,1	1 681,7	3 008,1	3 854,3	3 854,3	128,1	100,0
wpłata od BGK	-	-	-	1 575,0	1 574,9	x	100,0
wpłata z zysku NBP	8 876,9	844,5	-	0,0	0,0	x	x

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

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

Cło

Dochody z cła wyniosły 6815,9 mln zł i stanowiły 99,5% zaplanowanych w ustawie o zmianie ustawy budżetowej. Były one o 1843,1 mln zł, tj. o 21,3% niższe od prognozy przyjętej w pierwotnej ustawie budżetowej.

Nietrafne okazały się założenia dotyczące importu spoza Unii Europejskiej. Wartość towarów importowanych była wyraźnie niższa niż zakładano zarówno w pierwotnej ustawie budżetowej (o 14,3%), jak i w znowelizowanej (o 6,4%). Wyniosła ona 165 022 mln euro.

Niższy niż szacowano na etapie pierwotnej ustawy budżetowej był średni kurs złotego do euro (o 0,14 zł). Natomiast kurs ten, prognozowany na etapie ustawy o zmianie ustawy budżetowej okazał się zbliżony do rzeczywistego (wyniósł 4,31 zł za jedno euro, podczas gdy prognozowano 4,30 zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W porównaniu do 2023 r. dochody z cła były o 656,3 mln zł, tj. o 10,7%, wyższe. Wyższa o 4,6% niż przed rokiem okazała się wartość towarów importowanych spoza Unii Europejskiej. Średni kurs złotego do euro obniżył się o 0,23 zł.

Dywidendy i wpłaty z zysku

Dywidendy z tytułu udziału Skarbu Państwa w spółkach w 2024 r. wyniosły 3854,3 mln zł, tj. 100% prognozy określonej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Były one o 28,1% wyższe od uzyskanych rok wcześniej.

Zgodnie z art. 33b ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym¹⁷² środki w wysokości 30% każdej wypłaconej dywidendy, a także zaliczki na poczet przewidywanej dywidendy, z akcji należących do Skarbu Państwa stanowią przychód Funduszu Inwestycji Kapitałowych.

W części *Aktywa państwowe* zrealizowano 98,1% dochodów z dywidend. Wyniosły one 3782 mln zł, co stanowiło 129,4% dochodów uzyskanych w 2023 r. (2922,7 mln zł) oraz 100% zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Najwyższe dochody w tym źródle pochodziły z wpłat:

- Polskiego Koncernu Naftowego ORLEN S.A. – 1682,9 mln zł,
- Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego S.A. – 996,7 mln zł,
- Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A. – 896,9 mln zł,
- Totalizatora Sportowego Sp. z o.o. – 81,2 mln zł,
- KGHM „Polska Miedź” S.A. – 66,8 mln zł.

Ponadto Bank Gospodarstwa Krajowego przekazał w 2024 r. na rachunek dochodów budżetu państwa nieplanowaną w pierwotnej ustawie budżetowej wpłatę z zysku za 2023 r. w kwocie 1574,9 mln zł.

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe

Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe wyniosły 47 706,2 mln zł i były o 2428,1 mln zł, tj. o 5,4%, wyższe w porównaniu do kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej. Dochody w tym źródle były o 3153,5 mln zł, tj. o 6,2%, niższe od uzyskanych w 2023 r.

Należności pozostałe do zapłaty w dochodach państwowych jednostek budżetowych i innych dochodach niepodatkowych na koniec 2024 r. wyniosły 41 740,6 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. były wyższe o 2123,4 mln zł, tj. o 5,4%. W kwocie należności pozostałych do zapłaty 92,7% stanowiły zaległości netto, które wyniosły 38 714 mln zł. Stanowiły one 27,3% ogólnej kwoty zaległości budżetu państwa. Największe zaległości wystąpiły w częściach: *Województwa* – 19 713,6 mln zł, *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* – 10 495,1 mln zł oraz *Obsługa długu Skarbu Państwa* – 4005,9 mln zł. Zaległości w wymienionych częściach stanowiły łącznie 88,4% zaległości w tym źródle dochodów. Na wzrost zaległości złożył się głównie wzrost zaległości we wpłatach z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa oraz z tytułu realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego.

¹⁷² Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 15. Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe w wybranych działach w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		6:4	6:5
	Wykonanie			Ustawa ¹	Wykonanie		
	mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe, w tym w dziale:	40 285,1	22 535,8	50 859,7	45 278,1	47 706,2	93,8	105,4
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	24 672,3	513,8	18 939,4	14 640,1	14 742,3	77,8	100,7
Obsługa długu publicznego	1 461,2	1 319,8	9 441,1	8 832,4	8 661,9	91,7	98,1
Wymiar sprawiedliwości	3 402,0	3 751,6	4 492,5	4 151,5	5 088,6	113,3	122,6
Różne rozliczenia	332,6	4 043,6	4 349,3	3 956,7	4 142,1	95,2	104,7
Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej	2 800,1	3 602,2	4 505,3	3 989,1	4 042,2	89,7	101,3
Rolnictwo i łowiectwo	1 037,3	681,3	855,6	2 200,7	2 383,5	278,6	108,3
Transport i łączność	883,3	2 300,0	2 491,3	2 432,3	2 273,5	91,3	93,5
Gospodarka mieszkaniowa	1 774,6	1 788,7	1 797,8	1 716,0	2 100,1	116,8	122,4

¹ Ustawa budżetowa po nowelizacji.

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

Dochody w dziale *Gospodarka komunalna i ochrona środowiska* w 99,7% zrealizowano w części *Klimat* (14 698,3 mln zł). Niższe wykonanie dochodów w stosunku do 2023 r. wynikało głównie z mniejszych wpływów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które w 2024 r. wyniosły 14 119,2 mln zł. Było to spowodowane niższą średnią ceną tych uprawnień na aukcjach w 2024 r. w porównaniu do przeciętnej ceny w roku poprzednim. W 2023 r. dochody z tego tytułu wyniosły 18 289,3 mln zł.

W dziale *Obsługa długu publicznego* dochody zrealizowano w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Niższe niż w roku poprzednim uzyskano dochody ze sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym, jednak dochody w tym dziale nadal stanowiły sześciokrotność zrealizowanych średnio w latach 2021-2022.

Większość (97,8%) dochodów działu *Wymiar sprawiedliwości* zgromadzono w części *Sądy powszechne*. Były to głównie kwoty uzyskane z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego (4169,9 mln zł) oraz grzywnien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

fizycznych (603,1 mln zł). Dochody wykonane w 2024 r. w tym dziale były o ponad 30% wyższe od zrealizowanych średnio w latach 2021-2023.

Na wykonane w dziale *Różne rozliczenia* dochody w 98,4% złożyły się kwoty zgromadzone w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (4077,5 mln zł). W blisko 100% były to wpływy z tytułu odsetek. W porównaniu do 2023 r. dochody z tego tytułu zmniejszyły się o 5,7%.

Dochody w dziale *Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem* zgromadzono prawie w całości w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (4042,2 mln zł). Dwie trzecie wpływów (66,9%) stanowiły odsetki od nieterminowych wpłat podatków i opłat, które wyniosły 2702,3 mln zł. Były one o 2,6% niższe od uzyskanych w roku poprzednim. Dochody z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień wyniosły 1151 mln zł i wzrosły o 9,9% w stosunku do uzyskanych w 2023 r. Poziom tych dochodów istotnie obniżyły odsetki za nieterminowe rozliczenia wypłacone przez organy podatkowe. W 2024 r. wyniosły one 877,3 mln zł i były o ponad 100% wyższe w porównaniu do roku ubiegłego. W latach 2021-2022 odsetki te wyniosły średnio 376,7 mln zł. Wzrost wypłaconych odsetek wynikał głównie z uchylecia przez sądy administracyjne wadliwych decyzji wydanych przez organy podatkowe.

Wpływy z opłaty cukrowej do budżetu państwa wyniosły 52,4 mln zł. W kontroli *Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych*¹⁷³ ustalono, że naczelnicy czterech kontrolowanych urzędów skarbowych, które były odpowiedzialne za pobór ponad 95% opłaty cukrowej i opłaty od napojów alkoholowych, na ogół prawidłowo realizowali w badanym okresie (od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2024 r.) swoje zadania, chociaż nie zawsze ustalali opłatę dodatkową dla podmiotów, które dopuściły się nieterminowej zapłaty tych opłat. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieustalenia i w konsekwencji zaniechania poboru dodatkowych opłat na łączną kwotę 217,4 tys. zł (w trzech z czterech urzędów skarbowych).

W dziale *Rolnictwo i łowiectwo* dochody zostały zrealizowane głównie w części *Rozwój wsi* (1953 mln zł) oraz przez wojewodów (376 mln zł). W dochodach części *Rozwój wsi* ujęto wpływy (1821,4 mln zł) Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa. Największe dochody wojewodowie uzyskali z opłat pobieranych przez powiatowe inspektoraty weterynarii (339,5 mln zł). Wzrost dochodów w tym dziale wynikał głównie z wyższych wpłat związanych z rozliczeniem nadwyżki środków finansowych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

W dziale *Transport i łączność* dochody zrealizowano w 88,7% w części *Urząd Komunikacji Elektronicznej* (2016,1 mln zł) oraz w 10,1% w części *Transport* (230,6 mln zł). Dochody zrealizowane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej pochodziły głównie z różnego rodzaju opłat, w tym opłat za koncesje i licencje oraz za użytkowanie częstotliwości. W części *Transport* największe dochody uzyskano z kar umownych naliczonych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, a także z opłat egzaminacyjnych oraz opłat za wyda-

¹⁷³ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych*. Nr ewid. 130/2024/P/24/085/LSZ, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wanie przez Urząd Lotnictwa Cywilnego świadectw, dyplomów, zaświadczeń, certyfikatów i ich duplikatów.

Na wykonane w dziale *Gospodarka mieszkaniowa* dochody w 99,2% złożyły się dochody zgromadzone przez wojewodów – 2082,8 mln zł. Największy udział miały dochody z realizacji zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego w zakresie gospodarowania gruntami i nieruchomościami Skarbu Państwa (2067 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli, poza kontrolą dochodów w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła badanie rzetelności i skuteczności działań windykacyjnych należności pozostałych do zapłaty oraz zasadności udzielania ulg i umarzania należności z tytułu dochodów budżetowych w części *Klimat*¹⁷⁴, tj. w Ministerstwie Klimatu i Środowiska oraz w Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska. Dysponenci środków budżetowych, co do zasady, prawidłowo sprawowali nadzór w tym zakresie poprzez bieżące monitorowanie poziomu należności i zaległości.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska dokonano badania próby dochodów na łączną kwotę 469,3 mln zł, tj. 3,3% dochodów ogółem uzyskanych przez tego dysponenta w 2024 r. Zbadane dowody dotyczyły wpływów między innymi z następujących tytułów: aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, opłaty recyklingowej oraz opłaty rejestracyjnej i opłaty rocznej. Należności z tytułu dochodów budżetowych wymierzone były w wysokości określonej w przepisach prawa oraz umowach. Ustalanie należności oraz odprowadzanie dochodów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa odbywało się terminowo. Ewidencja dochodów była prowadzona prawidłowo. Ponadto na podstawie badania 17 pozycji zaległych należności na kwotę 108 tys. zł (98,5% zaległości netto ogółem) dotyczących sześciu dłużników, ustalono, że działania podejmowane w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w celu odzyskania zaległych należności były rzetelne i adekwatne do wielkości tych należności. Badaniem objęto również dwa postępowania dotyczące udzielenia ulgi w spłacie należności. Zbadane postępowania przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca nieprzygotowania przez Ministra Klimatu i Środowiska projektu ustawy zapewniającego transpozycję do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2023/959 zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE, skutkowałą niezgodnością przepisów krajowych obowiązujących w 2024 r. z prawem Unii Europejskiej w zakresie między innymi wymagań odnośnie do przeznaczenia dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej, w tym katalogu celów, na które państwo członkowskie może przeznaczyć te środki, nie miała jednakże wpływu na wykonanie przez jednostkę kontrolowaną dochodów w 2024 r., lecz generowała ryzyka niedostatecznego wykorzystania dochodów z aukcyjnej sprzedaży uprawnień do emisji gazów cieplarnianych lub ich równowartości finansowej na cele przewidziane w zmienionej dyrektywie 2003/87/WE.

W Głównym Inspektoracie Ochrony Środowiska w 2024 r. nie podjęto należytych działań zarządczych, aby zakończyć 461 z 608 postępowań odwoławczych między innymi od decyzji wojewódzkich inspektorów ochrony środowiska o nałożeniu kary na gminę za nieosią-

¹⁷⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 41 – Środowisko oraz części 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

gnięcie przez nią poziomów przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych na kwotę 37,2 mln zł. Opóźniało to wojewódzkim inspektorom ochrony środowiska pobranie kar stanowiących dochody budżetu państwa w części *Województwa*, w przypadkach gdy podjęte rozstrzygnięcie zostanie utrzymane. Natomiast badanie zaległych należności w kwocie 0,5 mln zł (98,3% zaległości ogółem tego dysponenta) wykazało, że prowadzono systematyczną kontrolę terminowości spłat należności podejmując wobec dłużników czynności windykacyjne.

Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi

Dochody ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 2368,3 mln zł i stanowiły 60,4% prognozowanych. Dochody z tego źródła były niższe niż w 2023 r. o 1013,1 mln zł, tj. o 30%. Środki przekazywane na dochody budżetu państwa w części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (w trybie kwartalnym) stanowią refinansowanie wydatków ponoszonych przez budżet państwa na rzecz beneficjentów głównie programów unijnych w ramach pomocy technicznej. Ich wysokość jest uzależniona od wykonania wydatków budżetu państwa przez dysponentów w ramach poszczególnych programów.

W budżecie państwa ujmowane są dochody (niezaliczane do dochodów budżetu środków europejskich) z tytułu refundacji z budżetu Unii Europejskiej oraz od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, wydatków poniesionych głównie na realizację projektów pomocy technicznej, tj. dochody określone w art. 111 pkt 16 ustawy o finansach publicznych.

Na wykonanie dochodów niższych od prognozowanych złożyło się niskie wykonanie dochodów z realizacji Programu Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich oraz projektów pomocy technicznej innych programów w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Na dochody przekazano środki w wysokości 1539,9 mln zł, podczas gdy planowano o 25,7% wyższe (2073,6 mln zł). Wpływy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 322,1 mln zł i były niższe od prognozowanych o 516 mln zł, tj. o 61,6%. Również wyraźnie niższe od założeń okazały się wpływy z innych środków¹⁷⁵. Wyniosły one 254,2 mln zł, tj. 27,2% środków zaplanowanych (934,7 mln zł).

Wpływy z programów realizowanych z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu wyniosły 35,3 mln zł i były niższe od planowanych o 11,5 mln zł, tj. o 24,6%.

Powyżej kwoty planowanej przekazano natomiast środki z realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna oraz projektów pomocy technicznej innych programów operacyjnych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. Na dochody przekazano 205,2 mln zł. Była to kwota ponad sześciokrotnie razy większa od planowanej (30,7 mln zł). W 2024 r. nastąpiło refinansowanie wszystkich dotychczas niezrefundowanych wydatków, tj. za IV kwartał 2023 r. wraz z korektami za 2023 r., co przełożyło się na tak wysoki poziom wykonania planu w 2024 r. w tej kategorii.

¹⁷⁵ Wpływy z innych środków to wpływy, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 6 ustawy o finansach publicznych; przykładowo: granty z programów Erasmus, Horyzont, Fundusze Migracyjne.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

2.1.2. Należności podatkowe i niepodatkowe budżetu państwa

Należności pozostałe do zapłaty budżetu państwa na koniec 2024 r. wyniosły 152 715,1 mln zł. Wielkość ta była o 1,4% mniejsza w stosunku do stanu należności na koniec 2023 r.

W kwocie należności pozostałych do zapłaty 72,6% stanowiły należności podatkowe (110 797,8 mln zł), a 27,4% należności niepodatkowe (41 917,3 mln zł). Należności ogółem na koniec 2024 r. stanowiły 24,5% dochodów budżetu państwa zrealizowanych w 2024 r.

Kwota należności pozostałych do zapłaty z tytułu dochodów podatkowych była o 4281,6 mln zł, tj. o 3,7%, niższa w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. W poprzednich latach odnotowano wahania poziomu należności roku do roku. W 2020 r. wystąpił wzrost o 2%, a następnie w 2021 r. odnotowano spadek o 2,5%, następnie wskaźnik ten ponownie wzrósł w 2022 r. (o 1,8%) i obniżył się w kolejnym roku do poziomu 2%.

W 2024 r. wskaźnik realizacji podatków, liczony jako relacja wpływów bieżących pomniejszonych o nadpłaty wymagalne do należności powstałych w okresie bieżącym wyniósł 98,8%, co oznacza jego wzrost o 0,6 punktu procentowego względem wielkości osiągniętej średnio w latach 2021-2023.

W kwocie należności podatkowych pozostających do zapłaty 92,9% stanowiły zaległości netto (102 923,7 mln zł). W porównaniu do stanu na koniec 2023 r. zmniejszyły się o 3,8%.

Tabela 16. Zaległości we wpływach z tytułu podatków i innych dochodów budżetu państwa w latach 2021-2024 według stanu na 31 grudnia

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:4	2021	2024
	mln zł					Struktura	
					%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, z tego z tytułu:	138 524,2	140 872,4	143 029,3	141 714,4	99,1	100	100
podatków, w tym:	106 354,3	106 601,7	106 960,2	102 923,7	96,2	76,8	72,6
podatek od towarów i usług	86 476,9	86 779,0	88 163,8	85 398,9	96,9	62,4	60,3
podatek akcyzowy	10 047,6	10 234,6	9 389,9	7 677,4	81,8	7,3	5,4
podatek dochodowy od osób fizycznych	6 891,9	6 610,5	6 449,9	5 982,8	92,8	5,0	4,2
podatek dochodowy od osób prawnych	2 878,7	2 912,1	2 919,8	3 821,1	130,9	2,1	2,7
pozostałych dochodów, w tym:	32 169,9	34 270,7	36 069,1	38 790,7	107,5	23,2	27,4
realizacja zadań zlecanych jednostkom samorządu terytorialnego	15 048,3	16 289,9	17 629,9	18 865,4	107,0	10,9	13,3

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

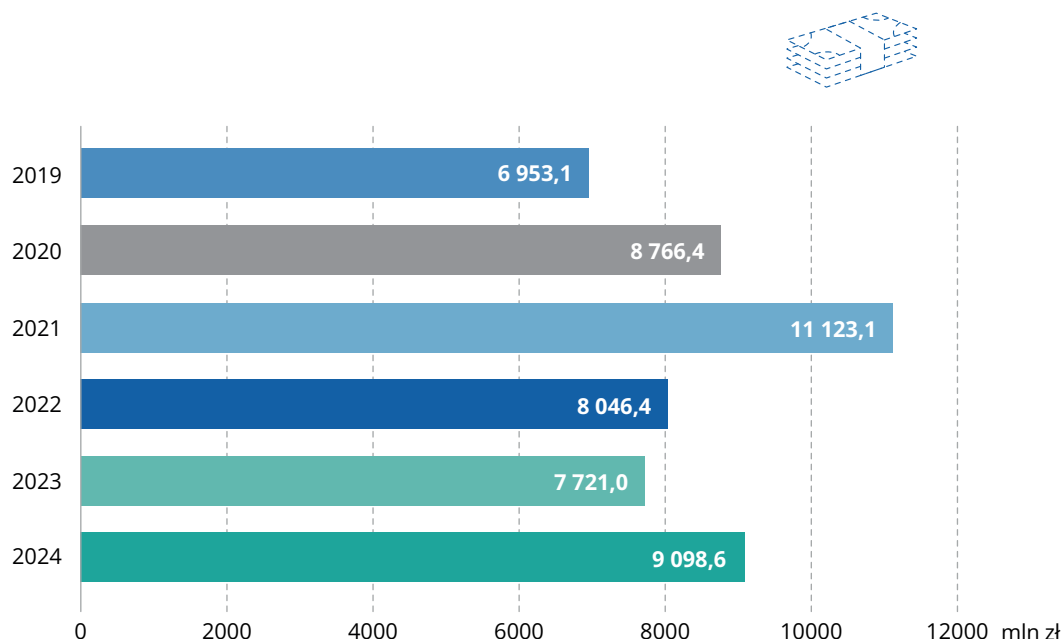
Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:4	2021	2024
	mln zł					Struktura	
					%		
1	2	3	4	5	6	7	8
wpłaty z tytułu konfiskaty mienia i przedpadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa	3 400,5	3 969,0	3 990,2	5 536,5	138,8	2,5	3,9
grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	3 553,8	3 873,4	4 212,6	4 014,7	95,3	2,6	2,8
odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	3 258,9	3 644,4	3 358,6	3 606,3	107,4	2,4	2,5
grzywny, mandaty, inne kary pieniężne od osób fizycznych	1 957,4	2 209,5	2 266,0	2 337,7	103,2	1,4	1,6
wpływy z tytułu kosztów egzekucyjnych, opłaty komorniczej i kosztów upomnień	1 027,5	835,9	658,9	519,0	78,8	0,7	0,4
wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	519,2	529,2	433,4	398,8	92,0	0,4	0,3
łącznie	108,6	75,6	67,9	75,6	111,2	0,1	0,1

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

Odnotowany w 2024 r. spadek stanu zaległości podatkowych, wobec utrzymania się na stosunkowo dobrym poziomie ściągальności należności bieżących, wynikał głównie z odpisania – o 17,8% wyższych niż w roku 2023 – kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 26. Przedawnione (odpisane) zobowiązania podatkowe w latach 2019-2024



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

Na wzrost w 2024 r. kwoty należności odpisanych z tytułu przedawnienia, wpłynęło odpisanie zaległości wymagalnych wyłącznie z przedmiotu hipoteki lub zastawu skarbowego – po zmianie stanowiska Ministerstwa Finansów w przedmiocie stosowania przepisu art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Ministerstwo Finansów przez wiele lat, po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 8 października 2013 r. (sygn. akt SK 40/12) prezentowało stanowisko, że organy podatkowe są związane przepisami prawa powszechnie obowiązującego i nie są uprawnione do samodzielnej oceny konstytucyjności przepisów, a dopóki Trybunał Konstytucyjny nie stwierdzi niezgodności danego przepisu z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, organy podatkowe muszą respektować zasadę domniemania jego konstytucyjności. W orzecznictwie sądów administracyjnych po wydaniu przez Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 8 października 2013 r. ukształtowało się stanowisko o niekonstytucyjności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej. Sądy administracyjne w licznych orzeczeniach stały na stanowisku, że na gruncie art. 70 § 8 wymienionej ustawy ustanowienie hipoteki lub zastawu skarbowego nie wyklucza przedawnienia zabezpieczonego w ten sposób zobowiązania podatkowego, przy czym termin przedawnienia biegnie na zasadach ogólnych, określonych w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jeżeli nie zaistniały okoliczności skutkujące zawieszeniem lub przerwaniem biegu terminu przedawnienia danego zobowiązania.

Minister Finansów w kwietniu 2024 r., odpowiadając na interpelację poselską nr 2312, przyjął wykładnię art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej prezentowaną przez sądy administracyjne w orzeczeniach wydanych po wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 8 października 2013 r. (sygn. SK 40/12) i uznał, że na gruncie art. 70 § 8 wymienionej ustawy ustanowienie hipoteki lub zastawu skarbowego nie wyklucza przedawnienia zabezpieczonego w ten

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sposób zobowiązania podatkowego, przy czym termin przedawnienia biegnie na zasadach ogólnych, określonych w art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej, jeżeli nie zaistniały okoliczności skutkujące zawieszeniem lub przerwaniem biegu terminu przedawnienia danego zobowiązania. W konsekwencji w urzędach skarbowych uznano za przedawnione i odpisano w 2024 r. – 176,5 tys. należności na kwotę 3475,9 mln zł, co stanowiło 38,2% kwoty ogółem odpisanej z tytułu przedawnienia.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się co do zgodności art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, pomimo złożonego w tej sprawie wniosku przez Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 22 lutego 2016 r. (sygn. akt K 10/16) oraz pytania prawnego z 2016 r. Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny (sygn. akt P 6/16).

Postanowieniem z dnia 7 listopada 2016 r. wydanym po rozpoznaniu wniosku Marszałka Sejmu VII kadencji o wyjaśnienie wątpliwości co do treści punktu 2 wyroku o sygn. akt SK 40/12, Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia. W uzasadnieniu postanowienia Trybunał wskazał, że art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej nie był przedmiotem oceny w sentencji powyższego wyroku. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że moc powszechnie obowiązującą ustrojodawca wiąże tylko z orzeczeniami Trybunału w wąskim rozumieniu, a więc z rozstrzygnięciami, które podejmuje Trybunał w sentencji swoich orzeczeń.

Także Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 listopada 2015 r. sygn. akt II CSK 517/14 wskazał, że powołany wyrok Trybunału Konstytucyjnego spowodował utratę mocy obowiązującej jedynie przepisu określonego w sentencji wyroku, moc wiążącą bowiem ma tylko sentencja wyroku, a nie jego uzasadnienie, tak więc przepis art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej ma w dalszym ciągu moc obowiązującą.

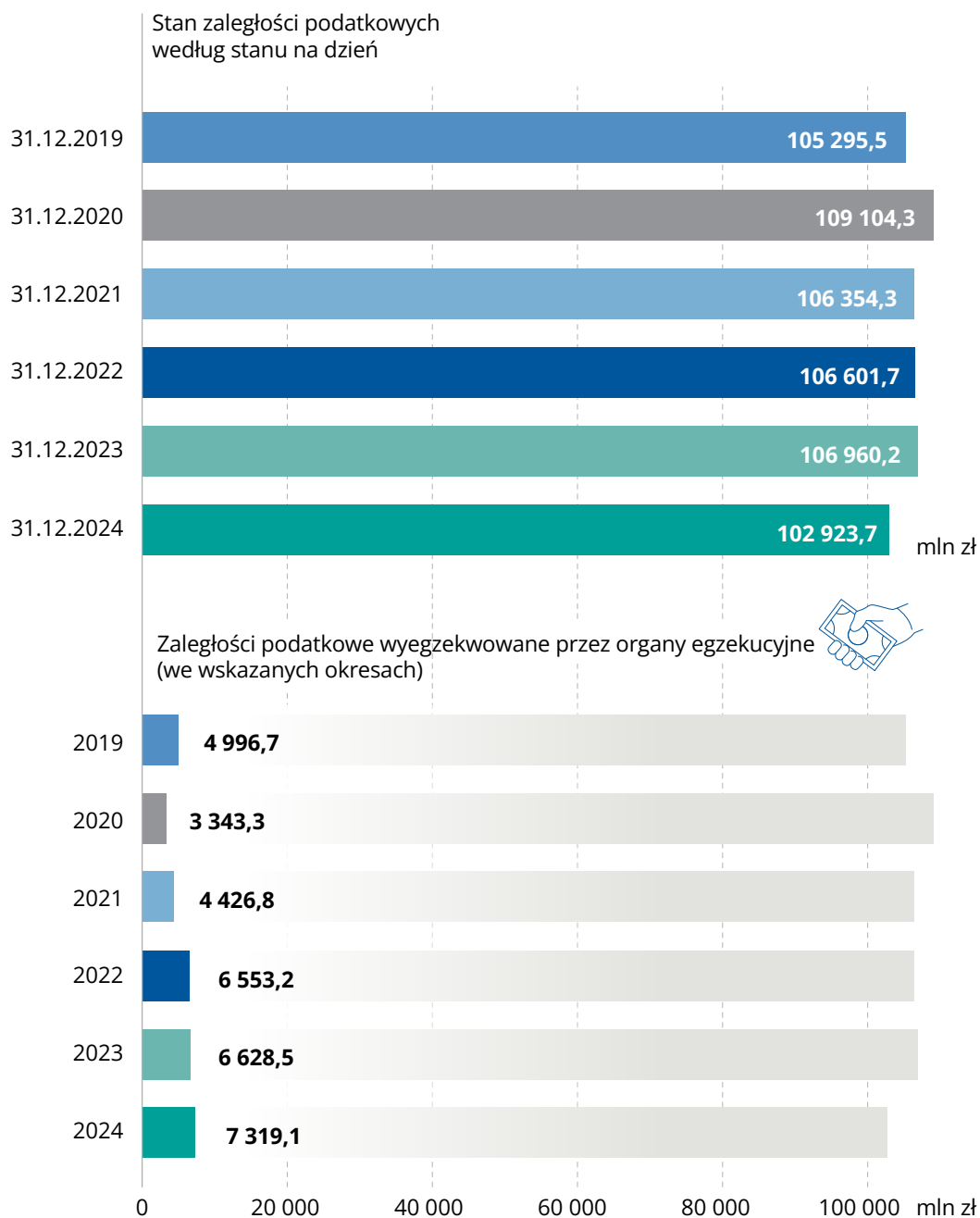
Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*¹⁷⁶, przeprowadzonej w 2015 r., sformułowała do Ministra Finansów wniosek pokontrolny wskazujący na konieczność wypracowania w porozumieniu z innymi organami państwa koncepcji wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r. sygn. akt SK 40/12. Wskazano również, że w ocenie Najwyższej Izby Kontroli niezbędne jest z punktu widzenia poszanowania standardów państwa prawa wykonanie zalecenia wynikającego z treści wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., zgodnie z którym obecne brzmienie art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej wymaga pilnej interwencji ustawodawcy.

Nie zostały wykonane zalecenia Trybunału Konstytucyjnego i Najwyższej Izby Kontroli dotyczące konieczności pilnej interwencji ustawodawcy w zakresie zmiany brzmienia art. 70 § 8 Ordynacji podatkowej.

¹⁷⁶ Informacja o wynikach kontroli *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*. Nr ewid. 23/2016/P/15/012/KBF, Warszawa 2016.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 27. Zaległości podatkowe oraz kwoty wyegzekwowane przez organy egzekucyjne w latach 2019-2024



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

Przy obniżeniu się w 2024 r. poziomu zaległości podatkowych, zaobserwowano poprawę relacji kwoty wyegzekwowanych przez organy egzekucyjne zaległości podatkowych do ogólnej kwoty zaległości podatkowych. Na koniec 2024 r. wskaźnik ten wyniósł 7,1%, podczas gdy na koniec roku 2023 pozostawał na poziomie 6,2%. Stan zaległości podatkowych bieżących obniżył się o 13,3% w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tempo wzrostu kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych (10,4%) było wyższe od tempa wzrostu dochodów podatkowych (9,7%). Naczelnicy urzędów skarbowych wyegzekwowali ogółem w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zaległości podatkowe na kwotę 7319,1 mln zł (o 690,6 mln zł więcej niż w roku poprzednim).

W skali kraju na przestrzeni czterech lat poprawiała się z 52 dni do 20 dni szybkość podejmowania działań windykacyjnych, liczona dla zaległości wymagalnych jako średni upływ czasu od daty, od której możliwe jest podjęcie działań windykacyjnych do daty wystawienia upomnienia lub tytułu wykonawczego.

Na koniec 2024 r. kwota objęta tytułami wykonawczymi wyniosła 15 719 mln zł i była o 564,9 mln zł wyższa od wykazanej na koniec 2023 r. Wskaźnik skuteczności egzekucji, mierzony relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości podatkowych do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, wzrósł z 43,7% do 46,6%.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontroli dochodów części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, przeprowadziła w 10 urzędach skarbowych badanie egzekwowania przez wybranych naczelników urzędów skarbowych zaległości podatkowych budżetu państwa¹⁷⁷. Kontrolą objęto dochodzenie zaległości netto z tytułu podatków stanowiących dochody budżetu państwa od 84 zobowiązanych. Łączna kwota zaległości objęta badaniem wyniosła 3303,5 mln zł, co stanowiło 35,5% ogólnej kwoty zaległości netto według stanu na koniec 2024 r. w tych urzędach. Niezależnie od tego, badaniem objęto 104 postępowania egzekucyjne umorzone w 2024 r. z powodu bezskuteczności egzekucji na łączną kwotę 22,5 mln zł. Naczelnicy kontrolowanych urzędów skarbowych, jako wierzyciele oraz organy egzekucyjne, co do zasady, przestrzegali przepisów regulujących dochodzenie zobowiązań podatkowych oraz na ogół rzetelnie prowadzili działania w tym zakresie. Również, co do zasady, prawidłowo zarządzali procesem egzekwowania zaległości podatkowych. Niemniej badanie podejmowanych w urzędach skarbowych czynności w celu odzyskania zaległych należności wykazało:

- opóźnienia w egzekwowaniu zaległości podatkowych w sześciu spośród 10 kontrolowanych urzędów; badaniem objęto 118 spraw, stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie:
 - wystawiania upomnień lub tytułów wykonawczych w siedmiu sprawach z opóźnieniem; wstawianie wymienionych dokumentów następowało po okresie od 25 dni (Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu) do 5,5 miesiąca (Urząd Skarbowy Wrocław-Stare Miasto) od wystąpienia zdarzeń to umożliwiających;
 - podejmowania czynności egzekucyjnych w 16 sprawach z opóźnieniem; nieuzasadnione przerwy wyniosły od 37 dni (Drugi Urząd Skarbowy Łódź-Górna) do 280 dni (Urząd Skarbowy Wrocław-Stare Miasto);
- przypadki nierzetelnego podejmowania czynności mających na celu poszukiwanie majątku zobowiązanego po umorzeniu postępowania egzekucyjnego, w czterech spośród 10 kontrolowanych urzędów; nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu spośród objętych badaniem 75 takich spraw; dotyczyły one opóźnień w poszukiwaniu majątku i źródeł dochodów zobowiązanego od 37 dni (Drugi Urząd Skarbowy Łódź-

¹⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*. Nr ewid. 56/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

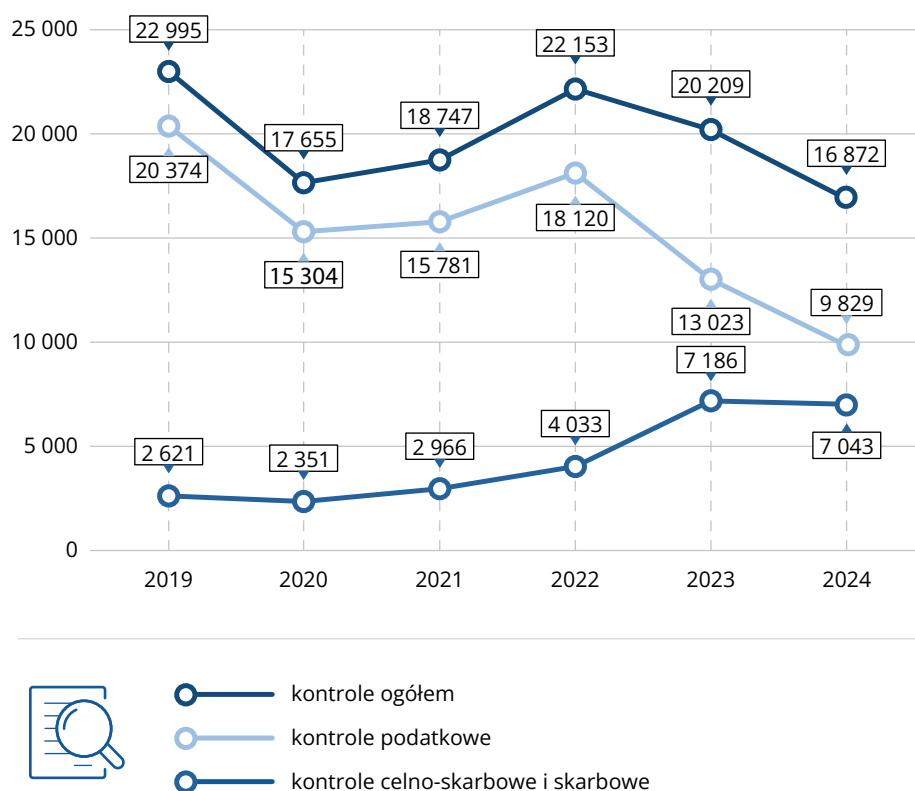
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- Górna) do około 11 miesięcy (Urząd Skarbowy w Pabianicach) oraz niewykonania czynności zmierzających do poszukiwania majątku zobowiązanych (Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu);
- zwłokę w podjęciu działań mających na celu przeniesienie odpowiedzialności za zaległości podatnika na osobę trzecią w Trzecim Urzędzie Skarbowym Warszawa-Śródmieście; w jednej na 19 badanych spraw stwierdzono opóźnienie o 515 dni w podjęciu działań mających na celu przeniesienie odpowiedzialności za zaległości podatnika na osobę trzecią; w wyniku powyższego wydanie decyzji obejmującej zaległości w kwocie 51,3 tys. zł było po 31 grudnia 2024 r. niemożliwe w związku z upływem pięciu lat na wydanie wymienionej decyzji.

W 2024 r. niska nadal była ściągalność zaległości podatkowych z lat ubiegłych. W skali kraju wskaźnik realizacji zaległości z lat ubiegłych, mierzony relacją wpływów z tytułu zaległości z lat ubiegłych do sumy zaległości z lat ubiegłych, wyniósł 4,6% i pozostawał na poziomie osiągniętym w latach 2021-2023.

Podobnie jak w latach poprzednich, główną przyczyną niskiej ściągalności zaległości z lat ubiegłych, jak i przedawnienia się zobowiązań podatkowych, była nieskuteczność postępowań egzekucyjnych ze względu na brak u zobowiązanych majątku podlegającego egzekucji.

Infografika 28. Liczba kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2019-2024



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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2022-2023 przeprowadzona została reorganizacja w Krajowej Administracji Skarbowej, mająca na celu ograniczenie kontroli podatkowych na rzecz czynności sprawdzających i zwiększenia liczby kontroli celno-skarbowych. Wprowadzone zmiany wpłynęły na:

- dwukrotny wzrost liczby kontroli przeprowadzonych przez pracowników urzędów celno-skarbowych, tj. z 3,5 tys. kontroli średnio w latach 2021-2022 do 7 tys. w 2024 r.;
- zmniejszenie się o 58% liczby kontroli przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych, tj. z 17 tys. kontroli średnio w latach 2021-2022 do 9,8 tys. w 2024 r.

W rezultacie liczba kontroli ogółem obniżyła się – do 16,9 tys., wobec 20,5 tys. średnio w latach 2021-2022.

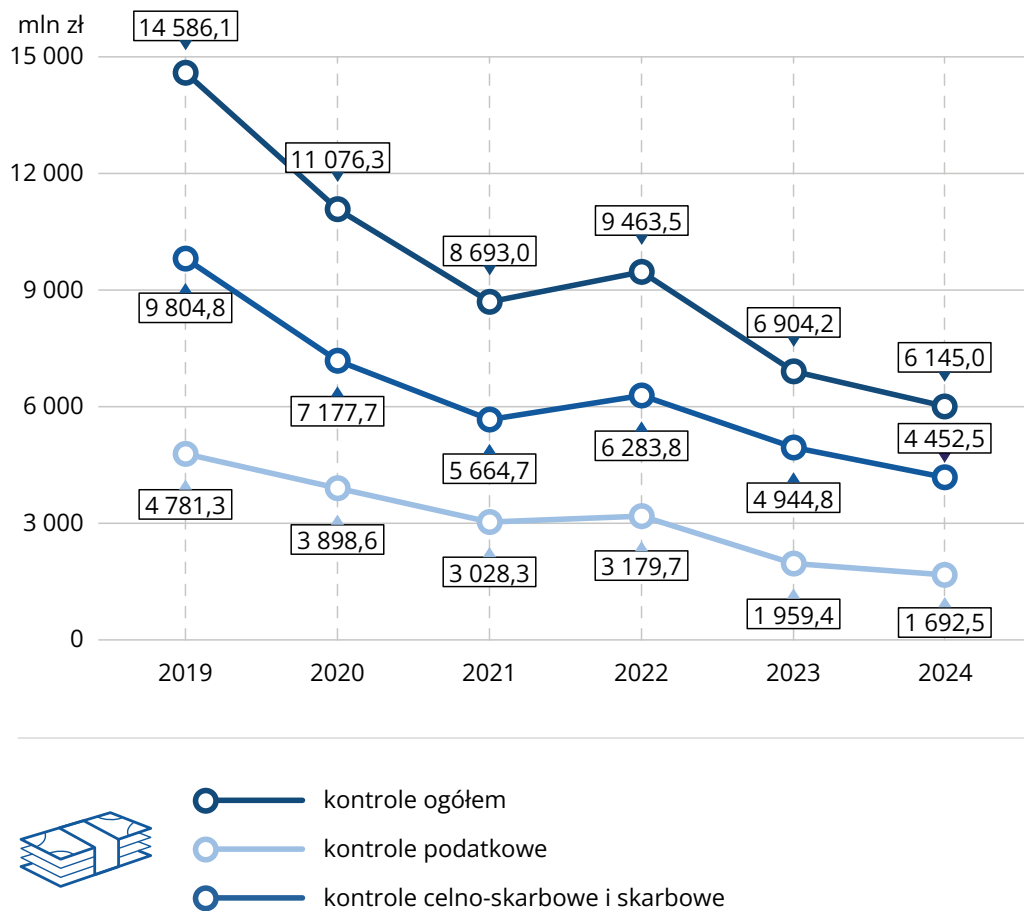
Wyniki kontroli *Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego*, przeprowadzonej za okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. w Ministerstwie Finansów, czterech izbach administracji skarbowej, pięciu urzędach celno-skarbowych oraz ośmiu urzędach skarbowych wykazały, że:

- spadek liczby kontroli podatkowych oraz odpowiednio wzrost liczby kontroli celno-skarbowych był częściowo rezultatem reorganizacji przeprowadzonej przez Szefa KAS; wzrost liczby kontroli celno-skarbowych był także wynikiem wszczynania kontroli w sprawach prostych, które mogły być zweryfikowane w ramach czynności sprawdzających;
- przeprowadzano coraz mniej kontroli podatkowych zwrotów VAT i stanowiły one coraz mniejszą część kontroli podatkowych w VAT (spadek z 22,2% średnio w latach 2019-2021 do 11,8% w 2023 r. oraz 10,1% w I półroczu 2024 r.); w przypadku kontroli celno-skarbowych zwrotów VAT co prawda następował wzrost ich liczby, jednak ich udział w kontrolach celno-skarbowych w VAT okazał się wyraźnie niższy niż w latach 2019-2021 (spadek z poziomu średnio 19,8% do 7,2% w 2023 r. oraz 8,8% w I półroczu 2024 r.);
- niewielka była aktywność organów KAS w zakresie kontroli podatku akcyzowego, których realizowano z reguły coraz mniej, w 2023 r. liczba takich kontroli stanowiła mniej niż połowę (48,3%) liczby kontroli z 2019 r.;
- obniżyła się efektywność kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych, mierzona średnią kwotą uszczuplenia na kontrolę podatkową oraz kontrolę celno-skarbową; w przypadku drugiego z wymienionych trybów kontroli w 2023 r. kwota ta okazała się niższa ponad trzykrotnie od kwoty odnotowanej cztery lata wcześniej, a w I półroczu 2024 r. uległa dalszemu spadkowi.

Obniżenie aktywności kontrolnej administracji skarbowej było spowodowane w szczególności osłabieniem na płaszczyźnie kadrowej zdolności kontrolnych naczelników urzędów skarbowych. Szef KAS w II półroczu 2022 r. oraz I półroczu 2023 r. przeniósł 25% pracowników kontroli podatkowej z urzędów skarbowych do urzędów celno-skarbowych. Równocześnie podjął prace legislacyjne zmierzające do zniesienia kompetencji naczelnika urzędu skarbowego do prowadzenia kontroli podatkowej i rozszerzenia uprawnień tego organu podatkowego w czynnościach sprawdzających. Działania te były nieskuteczne i nie doprowadziły do wdrożenia postulowanych przez Szefa KAS zmian ustawy Ordynacja podatkowa. Zdaniem NIK, rozpoczęta reforma nie została poprzedzona rzetelną analizą jej wpływu na skuteczność poboru podatków.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 29. Kwota nieprawidłowości ujawnionych w wyniku kontroli podatkowych przeprowadzonych przez urzędy skarbowe oraz kontroli rozliczeń podatkowych przeprowadzonych przez urzędy celno-skarbowe w latach 2019-2024

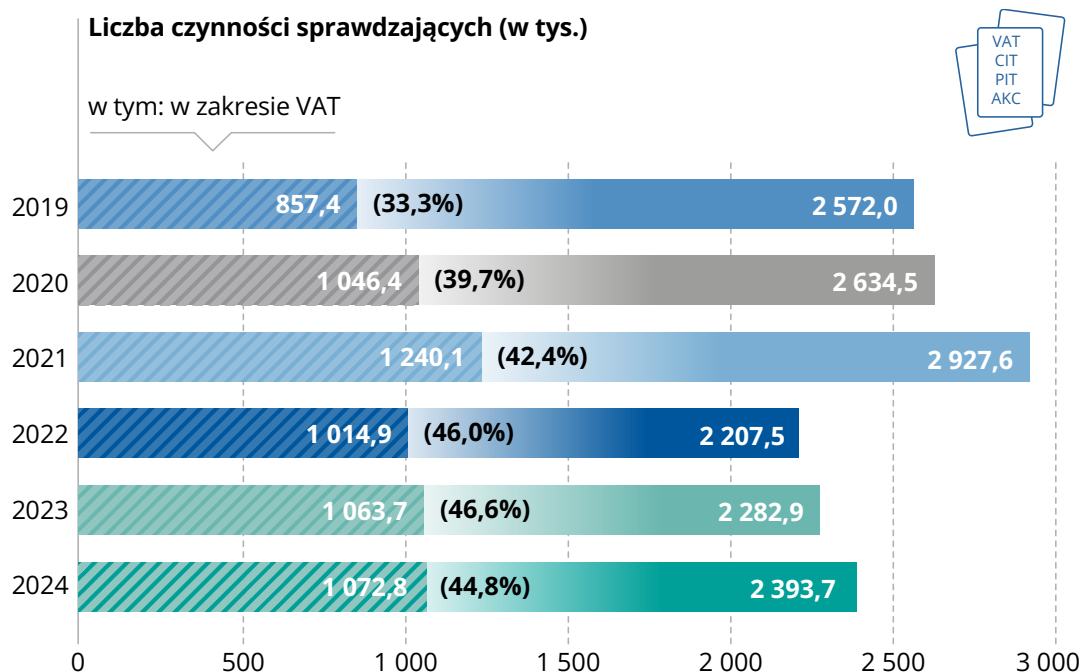


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów

Kolejny rok niższa, niż w roku poprzednim, była suma ustaleń kontroli podatkowych oraz kontroli celno-skarbowych przeprowadzonych przez pracowników urzędów skarbowych i urzędów celno-skarbowych. W 2024 r. suma ustaleń z tych kontroli obniżyła się o 11%, a w 2023 r. o 27%. W tym czasie odnotowano również spadek liczby kontroli odpowiednio o 16,5% oraz 8,8%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 30. Liczba czynności sprawdzających przeprowadzonych przez urzędy skarbowe w latach 2019-2024



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

W 2024 r. wzrosła natomiast liczba czynności sprawdzających oraz ich efekty. Liczba ta była wyższa o 4,9% niż roku poprzednim oraz o 8,4% niż dwa lata wcześniej.

Wyniki kontroli *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej*¹⁷⁸ przeprowadzonej za okres od 1 stycznia 2022 r. do 30 czerwca 2024 r. wykazały, że w Ministerstwie Finansów i 15 urzędach skarbowych prowadzono działania analityczne w celu zidentyfikowania podatników, którzy nieprawidłowo rozliczyli ulgę termomodernizacyjną, głównie pod kątem przekroczenia limitu odliczenia. Nie identyfikowano podmiotów, które mogły w sposób nierzetelny rozliczyć zrefundowane wydatki. Organy Krajowej Administracji Skarbowej nie dysponowały usystematyzowanym dostępem do informacji o beneficjentach programów prośrodowiskowych realizowanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej – dotacjach i umorzonych pożyczkach – potrzebnych do weryfikacji prawidłowości stosowania ulgi.

W większości (11 spośród 15) kontrolowanych urzędów skarbowych stwierdzono nieprawidłowości w przebiegu czynności sprawdzających polegające głównie na nieżądaniu od podatników dowodów źródłowych pod kątem weryfikacji prawidłowości skorzystania z ulgi oraz nierzetelnym ich dokumentowaniu. W analizowanym okresie urzędy skarbowe

¹⁷⁸ Informacja o wynikach kontroli *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej*. Nr ewid. 125/2024/P/24/008/KBF, Warszawa grudzień 2024.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zasadniczo nie występowały do Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej o informacje dotyczące dofinansowań do przedsięwzięć termomodernizacyjnych. W jednej trzeciej spraw objętych badaniem w zakresie weryfikowania ulgi w ramach czynności sprawdzających, organy podatkowe nie wymagały od podatników składania oświadczeń dotyczących otrzymania albo nieotrzymania dofinansowania na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego (lub innych dokumentów potwierdzających uzyskanie pomocy). Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przeprowadzone czynności weryfikacyjne bez uzyskania informacji z instytucji ochrony środowiska o dofinansowaniu były niewystarczające dla rzetelnej oceny poprawności składanych zeznań podatkowych.

Dochody podatkowe brutto¹⁷⁹ i łącznie wyniosły 670 254,5 zł i były wyższe o 14,2% od uzyskanych w roku 2023 oraz o 30,1% niż w 2021 r. Na funkcjonowanie Ministerstwa Finansów, izb administracji skarbowej z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Krajowej Szkoły Skarbowości i Krajowej Informacji Skarbowej wydatkowano 13 382,5 mln zł¹⁸⁰, tj. o 24,3% więcej niż w 2023 r. oraz o 54,1% niż w 2021 r.

Wydatki na sfinansowanie działalności tych jednostek stanowiły 2% zrealizowanych dochodów brutto w 2024 r., co oznacza wzrost tego wskaźnika względem lat wcześniejszych (od 0,3 punktu procentowego w 2021 r. do 0,2 punktu procentowego w 2023 r.).

2.2. Dochody budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2024 określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 88 151,7 mln zł, w tym 37 213,4 mln zł z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej oraz 24 620,3 mln zł w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Dochody dotyczące perspektyw finansowych 2014-2020 i 2021-2027 zaplanowano odpowiednio w kwotach 10 640,8 mln zł i 14 749,1 mln zł. Planowane dochody obejmowały także środki na realizację zadań w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2014-2021, Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II – w łącznej kwocie 928 mln zł.

Planowane dochody na realizację Wspólnej Polityki Rolnej i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności zostały ustalone na podstawie danych przekazanych odpowiednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o przewidywanych wpływach środków z budżetu Unii Europejskiej. Planując dochody

¹⁷⁹ Obliczono jako sumę dochodów z podatków pośrednich, wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych (bez kwoty podatku dochodowego od osób fizycznych przekazywanego przez urzędy skarbowe na rzecz organizacji pożytku publicznego), podatku od niektórych instytucji finansowych, podatku od kopalin, podatku od sprzedaży detalicznej oraz podatków zniesionych.

¹⁸⁰ Uwzględniono wydatki części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w rozdziałach: *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi, Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości, Działalność Krajowej Informacji Skarbowej, Działalność Centrum Informatyki Resortu Finansów, Pozostała działalność*. Do obliczeń przyjęto 100% wydatków w wymienionych rozdziałach (z wyjątkiem rozdziału *Pozostała działalność*, w którym nie uwzględniono kwoty 12 mld zł z tytułu wpłaty z budżetu państwa przekazanej na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19) ze względu na brak możliwości wyodrębnienia wydatków związanych z poborem podatków i ceł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 ujęto szacowane środki na rachunku skonsolidowanym na koniec 2023 r. (10 396,1 mln zł) oraz planowany napływ środków z tytułu Instrumentu „Łącząc Europę” (244,7 mln zł). W kwocie planowanych dochodów Perspektywy Finansowej 2021-2027 uwzględniono szacowany napływ środków z budżetu Unii Europejskiej z tytułu refundacji wydatków (15 235,7 mln zł) i zaliczki za 2024 r. (1697 mln zł), oraz szacowane środki na rachunku skonsolidowanym dla tej perspektywy (1210,4 mln zł), a także przewidywaną kwotę zwrotu do budżetu Unii Europejskiej z tytułu rozliczenia zaliczki z 2022 r. (3394 mln zł). Napływy z tytułu refundacji wydatków zostały zaplanowane w oparciu o prognozowany poziom certyfikacji wydatków oraz dotychczasowe tempo refundacji środków związane z weryfikacją wydatków przez Komisję Europejską. Dochody z tytułu mechanizmów finansowych i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II zaplanowano w wysokości odpowiadającej planowanemu wydatkowi.

Dochody budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 53 749,1 mln zł i stanowiły 61% planu określonego w ustawie budżetowej i 70,7% wykonania roku ubiegłego. Niski poziom wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich w 2024 r. wynikał z istotnie (o 74,3%¹⁸¹) niższych od planowanych dochodów zrealizowanych w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej.

Największy udział stanowiły dochody z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (38,2%), które wyniosły 20 558,4 mln zł (83,5% planu).

Istotną pozycję w strukturze dochodów stanowiły także dochody z tytułu realizacji programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 30,1%. Zrealizowane dochody z tego tytułu wyniosły 16 179,4 mln zł, tj. 109,7% planu, w tym:

- 8005,5 mln zł (131,8% planu) z tytułu realizacji programów regionalnych; dochody w ramach poszczególnych programów kształtowały się pomiędzy 120,9 mln zł (województwo opolskie), a 1174,3 mln zł (województwo dolnośląskie); najwyższy wskaźnik wykonania dochodów odnotowano dla województw: kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego i świętokrzyskiego odpowiednio: 298,4%, 238,5% i 234,1% planu;
- 7384,2 mln zł (101,2% planu) z tytułu programów krajowych; najwyższe dochody uzyskano w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 – 4060,8 mln zł; najwyższe wykonanie 137,8% i 125,1% w stosunku do planu dotyczyło odpowiednio programów Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 i Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027.

Dochody z realizacji zadań w ramach: Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 wyniosły 438,1 mln zł, tj. 36,5% planu; Programu Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 – 273,3 mln zł (215,7% planu), a w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 – 78,4 mln zł (158,4% planu).

Z Perspektywy Finansowej 2014-2020 uzyskano dochody w wysokości 7024,5 mln zł, tj. 66% planu. Dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano w kwocie 3943 mln zł (66,1% planu), a z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 2654,4 mln zł (60,6% planu). Dochody w ramach Instrumentu „Łącząc Europę”

¹⁸¹ W 2024 r. dochody w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej wyniosły 9547,2 mln zł, wobec planowanych 37 213,4 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

i Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosły odpowiednio 382,3 mln zł (156,2% planu) i 44,8 mln zł (83% planu).

Dochody z realizacji zadań w ramach III edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wyniosły 437,2 mln zł i były o blisko połowę niższe od planowanych. W 2024 roku nie wykonano żadnych dochodów ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II (plan 21,3 mln zł), a dochody uzyskane w ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013 wyniosły 2,3 mln zł (nie były one planowane).

Tabela 17. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2023-2024

Wyszczególnienie	2023	2024		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	76 050,3	88 151,7	53 749,1	70,7	61,0
Programy Krajowe 2021-2027:	633,1	7 297,6	7 384,2	1166,3	101,2
Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027	3,2	838,4	938,5	x	111,9
Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027	13,4	4 408,9	4 060,8	x	92,1
Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027	135,7	446,0	558,0	411,2	125,1
Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027	1,8	700,5	965,1	x	137,8
Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027	479,0	903,9	861,8	179,9	95,3
Programy Regionalne 2021-2027	2 632,3	6 074,7	8 005,5	304,1	131,8
Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027	358,7	1 200,6	438,1	122,2	36,5
Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027	–	49,5	78,4	x	158,4
Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027	–	126,7	273,3	x	215,7
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020:	30 828,3	5 962,3	3 943,0	12,8	66,1
PO Infrastruktura i Środowisko	17 391,4	4 255,6	2 734,0	15,7	64,2
PO Inteligentny Rozwój	8 254,4	1 222,2	934,3	11,3	76,4
PO Wiedza Edukacja Rozwój	2 565,3	36,3	62,8	2,4	173,0
PO Polska Wschodnia	1 253,9	338,6	168,7	13,5	49,8
PO Polska Cyfrowa	1 363,3	109,6	43,3	3,2	39,5
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	16 594,2	4 379,8	2 654,4	16,0	60,6
Instrument „Łącząc Europę”	1 602,0	244,7	382,3	23,9	156,2

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2023	2024		4:2	4:3
	Wykonanie	Ustawa budżetowa	Wykonanie		
	mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	482,3	53,9	44,8	9,3	83,0
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	80,1	–	–	x	x
Wspólna Polityka Rolna	21 751,1	24 620,3	20 558,4	94,5	83,5
Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa	–	37 213,4	9 547,2	x	25,7
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	1 084,9	906,7	437,2	40,3	48,2

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

Środki przekazane na dochody części 87 wynikały z kwot zapotrzebowań na płatności składanych przez poszczególne instytucje w systemie BGK-Zlecenia/ BGK-Zlecenia 2 oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych dla Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz Perspektywy Finansowej 2021-2027¹⁸². Saldo na rachunkach skonsolidowanych, czyli wysokość dostępnych środków, wynika z kolei z tempa wydatkowania, certyfikacji oraz refundacji dokonywanych przez Komisję Europejską. Niższe od planowanego wykonanie dochodów z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej wynikało przede wszystkim z niższego od zakładanego poziomu wydatków w tym obszarze w latach 2023-2024, co w istotnym stopniu przełożyło się na uzyskane w 2024 r. refundacje i jednocześnie dochody budżetu środków europejskich. Kwota dochodów budżetu środków europejskich z tytułu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej, wynikała z kolei z niższego zapotrzebowania na te środki składanego przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej.

Zgodnie z wewnętrzną procedurą w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich na potrzeby przygotowania prognozy dochodów do ustawy budżetowej przyjęto zasadę, że dochody w ramach poszczególnych programów są równe wydatkom w tych programach, które z kolei są zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. W przypadku, gdy prognozowane przepływy z Komisji Europejskiej środków w ramach zaliczek oraz refundacji wydatków są niższe niż zgłoszone łączne wydatki w danym programie operacyjnym, a na koncie walutowym brak jest dostępnych środków, wówczas występuje deficyt. W przypadku, gdy mamy do czynienia z nadwyżką środków w stosunku do zgłoszonych wydatków, wówczas środki te znajdują się na koncie walutowym w ramach konsolidacji środków będących w dyspozycji Ministra Finansów.

¹⁸² Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej, w tym dla PF 2014-2020 i PF 2021-2027, oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu gromadzone były na wyodrębnionym rachunku bankowym.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Z informacji przekazanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej na etapie planowania (aktualizacja prognozy 18 grudnia 2023 r.) w 2024 r. Polska miała otrzymać z tytułu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej środki w wysokości 7751,9 mln euro. Ostatecznie w 2024 r. na rachunek konsolidacyjny w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej wpłynęły środki w wysokości 6750,1 mln euro. Na rachunku tym, według stanu na 1 stycznia 2024 r., pozostawały również środki w kwocie 551,2 mln euro przekazane Polsce przez Komisję Europejską w ramach tego instrumentu w grudniu 2023 r.

W 2024 r. z tytułu Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej wykonane dochody wyniosły 9547,2 mln zł i były równe poniesionym wydatkom. Tym samym na rachunku konsolidacyjnym na koniec 2024 r. pozostała, z tytułu Krajowego Planu Odbudowy – części grantowej, kwota 5061,4 mln euro.

W 2024 r. z budżetu Unii Europejskiej i w ramach pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu wpłynęły do Polski środki w wysokości 16 896,1 mln euro i 1 mln franków szwajcarskich gromadzone na wyodrębnionym rachunku bankowym. Na koniec 2024 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki europejskie w łącznej kwocie 6509,9 mln euro, tj. o 3007,8 mln euro (o 85,9%) wyższej niż na koniec 2023 r. oraz 0,37 mln franków szwajcarskich.

W latach 2021-2023 zrealizowano dochody budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 222 314,6 mln zł, co pozwoliło na sfinansowanie 100,1% poniesionych w tych latach wydatków budżetu środków europejskich (222 072,4 mln zł). W 2024 r. relacja ta wyniosła 82,3% i była najniższa w całym analizowanym okresie.

Tabela 18. Dochody, wydatki i udział dochodów w finansowaniu wydatków budżetu środków europejskich w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
Dochody budżetu środków europejskich (mln zł)	73 548,0	72 716,3	76 050,3	53 749,1
Wydatki budżetu środków europejskich (mln zł)	72 887,6	74 102,7	75 082,1	65 295,0
Udział dochodów w finansowaniu wydatków (%)	100,9	98,1	101,3	82,3

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

W 2024 r. odnotowano spadek dochodów budżetu środków europejskich w odniesieniu do wykonania w latach poprzednich. Dochody te były niższe o 29,3% od uzyskanych w roku 2023 r. oraz o 26,1% niż w 2022 r. i o 26,9% niż w 2021 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 19. Dochody budżetu środków europejskich w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym:	73 548,0	72 716,3	76 050,3	53 749,1
Perspektywa Finansowa 2021-2027	–	–	3 624,1	16 179,4
Krajowe Programy Operacyjne 2014-2020	28 353,2	30 509,6	30 828,4	3 943,0
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	19 965,4	17 162,2	16 594,2	2 654,4
Instrument „Łącząc Europę”	2 967,1	2 223,8	1 602,0	382,3
PO Rybactwo i Morze 2014-2020	262,7	252,6	482,3	44,8
PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020	288,5	157,4	80,1	–
Perspektywa Finansowa 2007-2013	6,1	3,9	3,3	2,3
Wspólna Polityka Rolna	21 415,7	21 848,8	21 751,1	20 558,4
Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa	–	–	–	9 547,2
Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego III edycja	289,4	558,1	1 084,9	437,2

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

W 2024 r. odnotowano zmianę struktury dochodów budżetu środków europejskich w odniesieniu do lat poprzednich. W latach 2021-2023 główną pozycję, wynoszącą od 65,2% do 70,5%, stanowiły dochody z programów realizowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. W 2024 r. udział tych dochodów wynosił jedynie 13,1%. W 2024 r. znaczny udział w strukturze dochodów osiągnęły natomiast dochody z programów Perspektywy Finansowej 2021-2027 – 30,1% oraz z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (części grantowej) – 17,8%.

W analizowanym okresie 2021-2024 istotną pozycję stanowiły również dochody z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej. W latach 2021-2023 ich udział wynosił około 30%, a w 2024 r. osiągnął poziom 38,2%.

3. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

- **Wydatki budżetu państwa w 2024 r. zwiększyły się w porównaniu do roku poprzedniego o 26,5% do 834,2 mld zł. Wzrost nastąpił we wszystkich grupach wydatków. Największy procentowo wzrost odnotowano w grupie świadczenia na rzecz osób fizycznych (o 75,6%) oraz dotacje i subwencje (o 24,3%). Wydatki majątkowe oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych wzrosły odpowiednio o 17,9% i o 17,8%. Najmniej zwiększyły się wydatki w grupie środki własne Unii Europejskiej o 9,5% oraz wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa o 6,6%.**
- **Pozycję dominującą w wydatkach budżetu państwa stanowiły niezmiennie dotacje i subwencje, których udział w wydatkach ogółem wyniósł 44,7%.**

Kolejne dwie pod względem wartości grupy wydatków budżetu państwa stanowiły *wydatki bieżące jednostek budżetowych oraz świadczenia na rzecz osób fizycznych* z udziałem odpowiednio 17,5% i 17,1%. Udział żadnej z pozostałych grup w wydatkach ogółem w 2024 r. nie przekraczał 10%.

- Szczegółową kontrolą wybranej próby wydatków objęto *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 74,1 mld zł, a także wydatki w pozostałych grupach ekonomicznych w wysokości 72,7 mld zł.
- Kontrola wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa na wypłatę w 2024 r. jednorazowego świadczenia pieniężnego, jakim był bon energetyczny wykazała, że nieprawidłowości wystąpiły w 29 z 32 kontrolowanych gmin. Ponadto wszyscy wojewodowie nieprawidłowo ustalali wysokość dotacji dla powiatów na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych do ponadgminnych domów pomocy społecznej.
- Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 65,3 mld zł i były niższe zarówno od zrealizowanych rok wcześniej (o 13%), jak i w odniesieniu do zaplanowanych w ustawie budżetowej (o 45,9%). Na wskaźnik wykonania wydatków w znacznym zakresie wpływ miał niski poziom realizacji wydatków w ramach Krajowego Planu Odbudowy – 25,7%.
- Największy, wynoszący 35,9%, udział w wydatkach budżetu środków europejskich miały wydatki poniesione na Wspólną Politykę Rolną. Wydatki te wyniosły 23,5 mld zł.
- Na realizację krajowych i regionalnych programów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wydatkowano 16,2 mld zł, a na krajowe i regionalne programy operacyjne w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 – 13,5 mld zł. Kwoty te stanowiły odpowiednio 24,9% oraz 20,7% wydatków budżetu środków europejskich.
- Wydatki w ramach Krajowego Planu Odbudowy – część grantowa, wyniosły 9,5 mld zł, tj. 14,6% wydatków budżetu środków europejskich.
- Suma wydatków kwalifikowanych w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wykazana w złożonych do Komisji Europejskiej do końca 2024 r. poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność, w części dofinansowywanej przez Unię Europejską, wyniosła 17 mld zł, co stanowiło jedynie 5,3% alokacji na lata 2021-2027.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szczegółową kontrolę wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich pod względem kryteriów określonych w art. 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, to jest legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. Próbkę dobrano, stosując losowanie metodą monetarną MUS, tj. z prawdopodobieństwem proporcjonalnym do wartości, oraz dobór celowy, z uwzględnieniem przeprowadzonej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Próbę wydatków na *dotacje i subwencje* w łącznej kwocie 74,1 mld zł¹⁸³ skontrolowano u 51 dysponentów części budżetowych, w tym u 16 wojewodów. Badanie dotacji na próbie 71 mln zł przeprowadzono również w jednostkach podległych dysponentom części, tj. w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz w trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego. Kontrolą objęto prawidłowość udzielania i rozliczania dotacji, w tym poprawność określenia wielkości naliczonych do wypłaty kwot dotacji, a także dokonywanie przez dysponentów oceny rzeczywistego zapotrzebowania na środki z dotacji. Zweryfikowano również sprawowane przez dysponentów części budżetu państwa nadzór i kontrolę nad wykorzystaniem i rozliczaniem dotacji. Realizację zadań finansowanych z dotacji skontrolowano także w 33 jednostkach bezpośrednio je wykorzystujących.

Wyniki kontroli dotacji realizowanych przez dysponentów części oraz przez beneficjentów bezpośrednio wykorzystujących te środki przedstawiono w niniejszym podrozdziale w części pod nazwą *Dotacje i subwencje*.

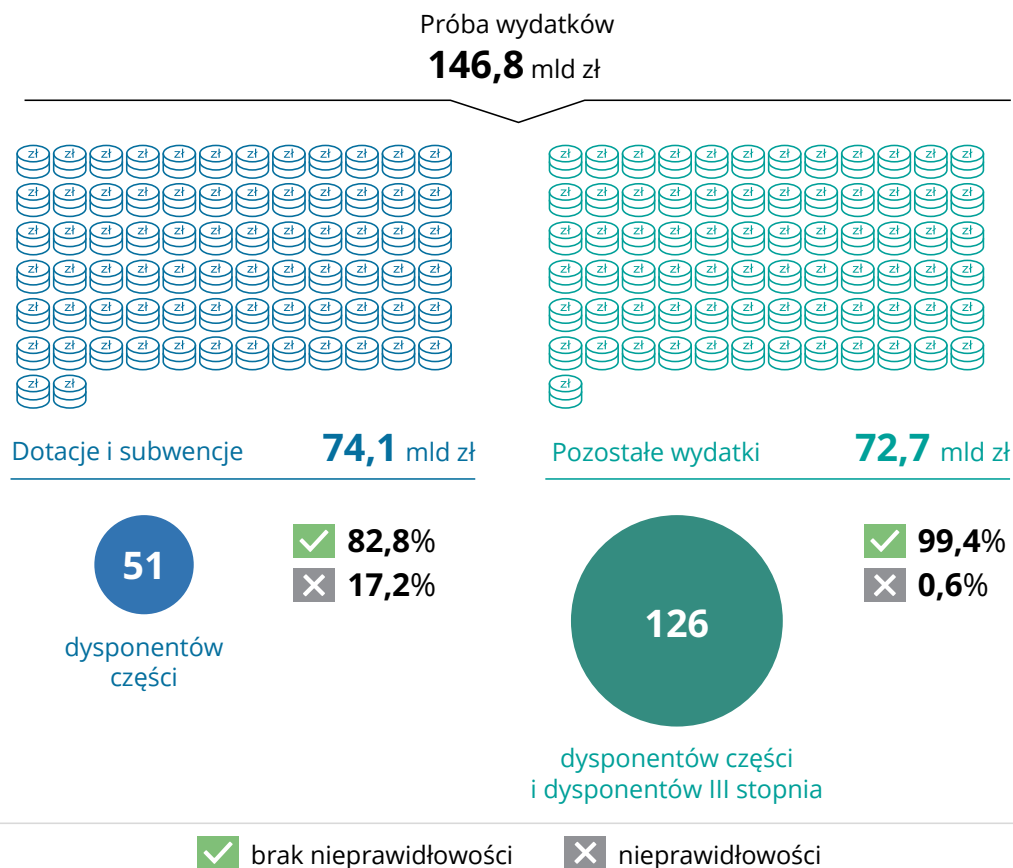
Próbę wydatków budżetu państwa w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych*, odpowiadających pozapłacowym wydatkom kontrolowanej jednostki skontrolowano u 126 dysponentów części i dysponentów III stopnia. Skontrolowano także *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* oraz wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*. Łączna wartość zbadanej próby wydatków wyniosła 72,2 mld zł. W 31 jednostkach skontrolowano również płatności z budżetu środków europejskich o wartości 486,5 mln zł. Na podstawie wybranej próby zbadano, czy realizacja wydatków objętych kontrolą była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, w tym czy wydatki dokonywane były w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru środków służących osiągnięciu założonych celów, a także w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W przypadku wydatków ponoszonych w ramach budżetu środków europejskich zbadano również, czy zostały one przeznaczone na cel lub zadanie ujęte w umowie o dofinansowanie oraz czy były niezbędne do realizacji projektu.

W 31 kontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości w dokonywaniu wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej kwocie 453,5 mln zł, co stanowiło 0,6% wydatków bieżących i majątkowych objętych badaniem. Podobnie jak w latach poprzednich, znaczną część (90%) tej kwoty stanowią nieprawidłowości stwierdzone w Agencji Uzbrojenia w ramach części *Obrona narodowa*. Ponadto u 20 dysponentów części budżetowych i w dwóch delegaturach Krajowego Biura Wyborczego stwierdzono nieprawidłowości w zakresie dotacji i subwencji na kwotę 12,8 mld zł (17,2% wydatków objętych badaniem), przy czym ponad 90% tej kwoty dotyczyło nieprawidłowości w Ministerstwie Finansów w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

¹⁸³ W tym kwota 1,9 mld zł dotyczyła dotacji w grupie *wydatków majątkowych*, a kwota 7,9 mld zł dotacji udzielanych w ramach budżetu środków europejskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 31. Wyniki zbadanej próby wydatków w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Stwierdzone nieprawidłowości zostały przedstawione w dalszej części niniejszego podrozdziału, poświęconej omówieniu poszczególnych grup ekonomicznych. W 86 jednostkach przeprowadzono także szczegółową kontrolę prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia wybranych postępowań oraz udzielenia zamówień publicznych¹⁸⁴, a także realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji oraz wysokości wynagrodzenia wykonawcy. Kontrolą objęto w sumie 258 postępowań, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie około 620 mln zł.

W większości kontrolowanych jednostek wydatki realizowane były na podstawie umów zawartych z wykonawcami wyłonionymi w postępowaniach przeprowadzonych zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych oraz wewnętrznych regulacji w tym zakresie. Nieprawidłowości, głównie o charakterze formalnym, które w większości przypadków nie miały wpływu na wyniki postępowań, stwierdzono w około 40% kontrolowanych jednostek.

¹⁸⁴ Zgodnie z założeniami przyjętymi do kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. nie przeprowadzono badania prawidłowości udzielania i realizacji zamówień publicznych w jednostkach, w których nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości w tym obszarze w latach ubiegłych.

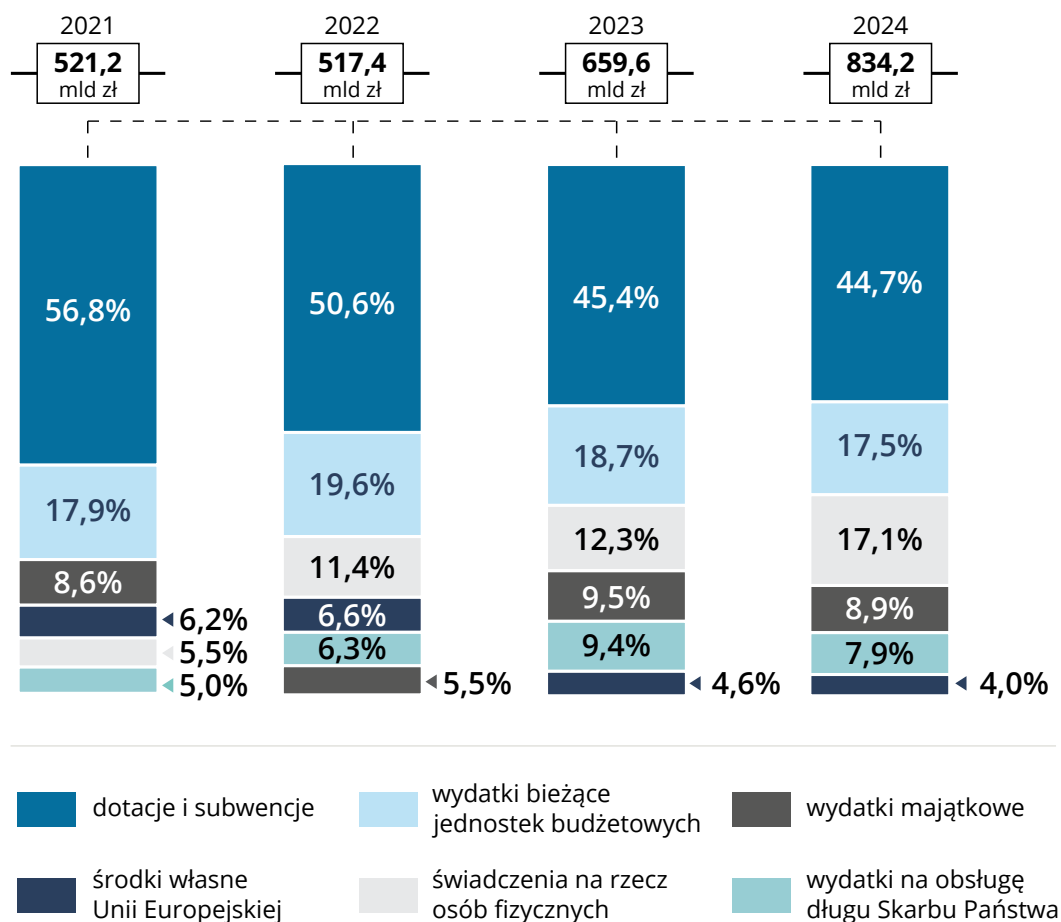
3.1. Wydatki budżetu państwa

W niniejszym podrozdziale zaprezentowane zostały wydatki budżetu państwa według grup ekonomicznych określonych w ustawie budżetowej na 2024 r., tj.:

- dotacje i subwencje,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych,
- wydatki majątkowe,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa,
- środki własne Unii Europejskiej.

Wyodrębnione w ustawie budżetowej wydatki pn. *współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* zostały na potrzeby niniejszego opracowania przyporządkowane do wyżej wymienionych grup ekonomicznych.

Infografika 32. Udział wydatków budżetu państwa według grup ekonomicznych w latach 2021-2024



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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W latach 2021-2024 wydatki budżetu państwa wzrosły o 60,1%, tj. o 313 mld zł. Największy procentowy i nominalny wzrost wydatków wynoszący 392,4% (113,7 mld zł) dotyczył *świadczeń na rzecz osób fizycznych*. Znacznie wzrosły także wydatki w trzech innych grupach ekonomicznych: *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* były wyższe o 153,5% (39,8 mld zł), *wydatki majątkowe* o 65,9% (29,5 mld zł) a *wydatki bieżące jednostek budżetowych* o 56,3% (52,5 mld zł). *Dotacje i subwencje* zwiększyły się o 76,6 mld zł (25,9%). Najmniej wzrosły wydatki w grupie *środki własne Unii Europejskiej*. W 2024 r. były one wyższe o 1 mld zł (3%) w porównaniu do roku 2021.

Tabela 20. Wydatki budżetu państwa w latach 2021-2024

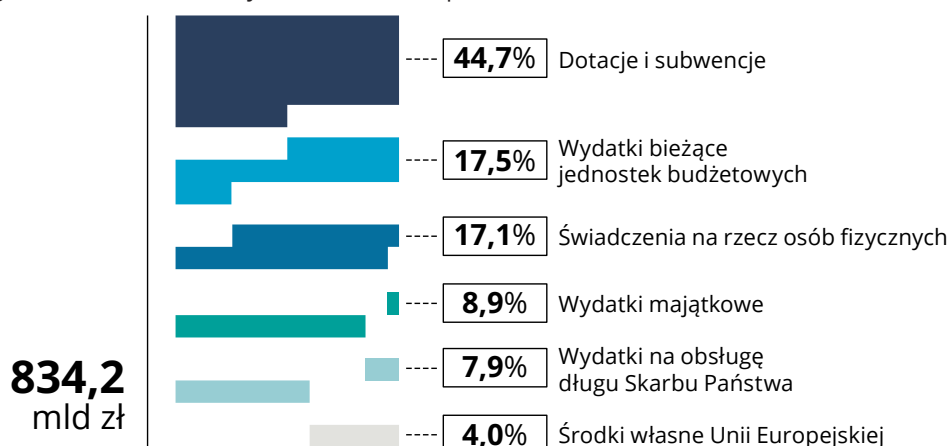
Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	w mld zł			
OGÓŁEM	521,2	517,4	659,6	834,2
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	296,2	262,0	299,8	372,7
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	29,0	59,0	81,3	142,7
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	93,2	101,2	123,6	145,6
Wydatki majątkowe	44,7	28,2	62,9	74,2
Wydatki majątkowe własne ¹	24,6	19,0	37,3	41,3
Dotacje, wpłaty i środki na inwestycje	20,1	9,2	25,6	32,9
Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa	26,0	32,7	61,7	65,8
Środki własne Unii Europejskiej	32,2	34,3	30,3	33,2

¹ §§ 601-612, 616, 658

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

Wydatki budżetu państwa zrealizowane w 2024 r. wyniosły 834 242,5 mln zł i w porównaniu do roku poprzedniego zwiększyły się o 174 656 mln zł, tj. o 26,5%.

Infografika 33. Struktura wydatków budżetu państwa w 2024 r.



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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W 2024 r. największy wzrost wydatków, w ujęciu wartościowym, dotyczył wydatków z grupy *dotacje i subwencje*, które zwiększyły się o 72 962,1 mln zł (o 24,3%) do poziomu 372 716,9 mln zł. Był to drugi rok z rzędu, w którym odnotowano wzrost wydatków w tej grupie. Wzrosły one w 38 częściach łącznie o 90 135,7 mln zł (o 32,7%), a zmniejszyły się w ośmiu częściach o 17 173,6 mln zł (71,3%).

Największy wzrost wydatków (o 20 086,2 mln zł, tj. o 20,2%) w tej grupie ekonomicznej dotyczył części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Znacząco wzrosły również wydatki w części *Zdrowie* (o 13 533,3 mln zł, tj. o 137,9%), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 13 530,9 mln zł, tj. o 25,2%), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 12 397,2 mln zł, tj. o 4859,6%), *Województwa* (o 10 244 mln zł, tj. o 31,5%) oraz *Szkolnictwo wyższe i nauka* (o 5671,2 mln zł, tj. o 24%). Najistotniejsze zmniejszenie tych wydatków wystąpiło natomiast w części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 10 094,5 mln zł, tj. o 89,1%) i *Zabezpieczenie społeczne* (o 6926,5 mln zł, tj. o 64,7%).

Wzrost w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* wynikał głównie z podwyżek wynagrodzeń nauczycieli, w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* z większej niż w zeszłym roku kwoty dotacji przekazanej do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w związku z rosnącymi wydatkami na świadczenia emerytalno-rentowe, a w części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* z wpłaty 12 000 mln zł do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W grupie *świadczenia na rzecz osób fizycznych* również odnotowano znaczący wzrost względem roku ubiegłego, który wyniósł 61 438,7 mln zł, tj. 75,6%. Wydatki te rosły czwarty rok z rzędu. Zdecydowanie największy wzrost nastąpił w części budżetowej *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (o 52 159,4 mln zł, tj. o 109,2%). Istotnie wzrosły też wydatki w częściach *Sprawy wewnętrzne* (o 3109 mln zł, tj. o 20,2%), *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (o 2828,3 mln zł, tj. o 928,3%) oraz *Obrona narodowa* (o 2263,3 mln zł, tj. o 17,8%).

Wzrost w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wynikał przede wszystkim z wypłaty dodatkowych rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów (25 509,7 mln zł) oraz świadczenia wspierającego (2686,9 mln zł), które nie były realizowane w 2023 r. w ramach budżetu państwa. Zwiększeniu uległy również wydatki z tytułu świadczenia wychowawczego o 23 671,2 mln zł (o 58,9%), co wynika ze wzrostu tego świadczenia z 500 zł do 800 zł miesięcznie od 1 stycznia 2024 r. W części *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* zrealizowane zostały wydatki, podobnie jak w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych*, z tytułu rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów (2747,7 mln zł), które w 2023 r. nie były realizowane w ramach budżetu państwa. W części *Sprawy wewnętrzne* i *Obrona narodowa* zwiększone wydatki dotyczyły głównie świadczeń pieniężnych z zaopatrzenia emerytalnego.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych wyniosły w 2024 r. 145 638,9 mln zł i były wyższe w porównaniu do 2023 r. o 22 046,8 mln zł, tj. o 17,8%. Największy wzrost nastąpił w częściach *Obrona narodowa* (o 6762,2 mln zł, tj. o 17,8%), *Sprawy wewnętrzne* (o 3739,9 mln zł, tj. o 20,1%), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finan-*

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sowe (o 2716,4 mln zł, tj. o 26,7%), *Sądy powszechne* (o 1997,5 mln zł, tj. o 18,6%) oraz *Województwa* (o 1669 mln zł, tj. o 19,3%).

Główną przyczyną wzrostu wydatków bieżących był wzrost wydatków na wynagrodzenia i pochodne¹⁸⁵, który w części *Obrona narodowa* wyniósł 4865,3 mln zł, *Sprawy wewnętrzne* – 2703 mln zł, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 2232,5 mln zł, *Sądy powszechne* – 1438 mln zł, a *Województwa* – 1285,9 mln zł. Było to wynikiem przyjętego w ustawie budżetowej na 2024 r. wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w wysokości 20%.

Wydatki majątkowe w 2024 r. były o 11 243,2 mln zł (o 17,9%) wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 74 162,8 mln zł.

O 3961,7 mln zł (o 10,6%) wzrosły wydatki majątkowe własne, natomiast o 7281,5 mln zł (o 28,5%) wzrosły wydatki o charakterze dotacji. Wydatki majątkowe finansowane z budżetu państwa, które miały charakter dotacyjny, stanowiły już 44,3% wydatków majątkowych ogółem, podczas gdy w roku 2022 udział ten wynosił 32,5%.

Wzrost wydatków majątkowych odnotowano w 45 częściach budżetowych na łączną kwotę 13 591,6 mln zł (o 27,3%). Zdecydowanie największy wzrost odnotowano w części *Obrona narodowa* (o 8453,8 mln zł, tj. o 19,9%). Dotyczył on głównie wydatków inwestycyjnych oraz na zakupy inwestycyjne (o 3301,9 mln zł, tj. o 11,2%) oraz wpłaty na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w Banku Gospodarstwa Krajowego (o 5031,2 mln zł, tj. o 47,5%).

W 2024 r. odnotowano również wzrost *wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa*, które wyniosły 65 791,2 mln zł i były wyższe o 4080,9 mln zł (o 6,6%) w stosunku do roku ubiegłego. Jest to trzeci rok z rzędu, w którym wydatki te uległy zwiększeniu, przy czym tempo wzrostu tych wydatków uległo znacznemu wyhamowaniu¹⁸⁶.

W strukturze wydatków odnotowano wyraźne zwiększenie udziału *świadczeń na rzecz osób fizycznych*, który w 2024 r. wzrósł o 4,8 punktu procentowego – do 17,1% ogółu wydatków budżetu państwa, co wynikało w szczególności z finansowania po raz pierwszy z części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* oraz *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* rocznych świadczeń pieniężnych dla emerytów i rencistów w łącznej wysokości 28 257,5 mln zł oraz zwiększenia kwoty świadczenia wychowawczego do 800 zł, co przełożyło się na wzrost wydatków z tego tytułu o 23 671,2 mln zł.

Dotacje i subwencje

Dotacja jest wydatkiem bezzwrotnym, nieoprocentowanym, niezwiązanym z żadnym wzajemnym świadczeniem. Specyficzną formą dotacji jest subwencja – bezzwrotna pomoc finansowa, która w 2024 r. udzielana była jednostkom samorządu terytorialnego, partiom politycznym oraz podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki, przy czym obowiązek udzielenia subwencji przewidziany jest w odpowiednich ustawach. Grupa *dotacje i subwencje* obejmuje także inne wpłaty, bezzwrotne i niewymagające rozliczenia, takie jak

¹⁸⁵ §§ 401-412, 471, 479 i 480.

¹⁸⁶ W 2022 r. wzrost w stosunku do roku poprzedniego wyniósł 26%, a w 2023 – 88,6%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wpłaty do funduszy pozabudżetowych (głównie prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego), czy przelewy redystrybucyjne do funduszy celowych. Odrębną kategorią wydatków, które nie są ujmowane w grupie *dotacje i subwencje*, są dotacje majątkowe i środki przekazywane na cele inwestycyjne, które zostały ujęte jako *wydatki majątkowe*.

Tabela 21. Wydatki budżetu państwa na dotacje i subwencje w latach 2021-2024

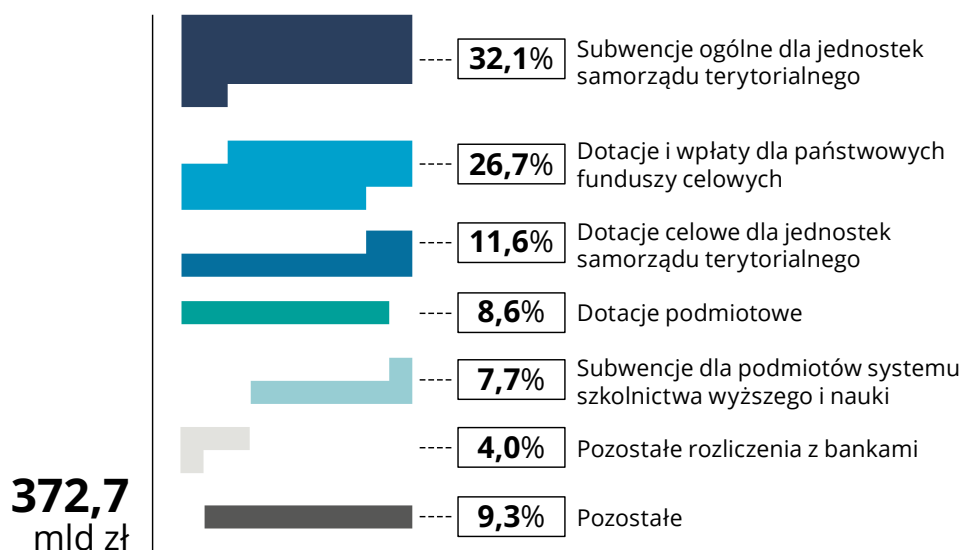
Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM, z tego:	296 159,6	261 997,3	299 754,7	372 716,9
Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	78 032,3	74 645,1	99 373,3	119 459,5
Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych, z tego:	77 770,3	66 934,8	90 374,2	99 643,8
dotacje	56 526,0	62 303,8	79 368,9	95 496,4
wpłaty i inne przelewy	21 244,3	4 630,9	11 005,3	4 147,4
Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego	68 645,9	48 862,6	32 529,2	43 308,8
Dotacje podmiotowe	9 335,6	7 668,1	14 302,1	32 103,4
Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki	20 286,0	20 097,4	22 434,5	28 753,1
Pozostałe rozliczenia z bankami	19 867,4	15 295,5	11 613,3	14 869,0
Pozostałe	22 222,1	28 493,7	29 128,0	34 579,3

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

Na *dotacje i subwencje* w 2024 r. w ramach wydatków budżetu państwa przeznaczono 372 716,9 mln zł. Grupa ta od lat stanowi największą pozycję w budżecie pod względem przeznaczanych środków. W roku 2024 środki na *dotacje i subwencje* wzrosły o 72 962,1 mln zł, tj. o 24,3% i był to największy (w ujęciu wartościowym) wzrost odnotowany od roku 2020. Kwota wzrostu stanowiła niemal dwukrotność kwoty o jaką zwiększono wydatki w tej grupie w roku poprzednim (37 757,5 mln zł). Należy również zauważyć, że procent wzrostu wydatków w tej grupie ekonomicznej był proporcjonalny do wzrostu wydatków budżetu państwa ogółem (26,5%). Udział wydatków na *dotacje i subwencje* w wydatkach budżetu państwa ogółem wyniósł 44,7% i kształtował się na poziomie zbliżonym do udziału z roku 2023 (45,4%).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 34. Struktura wydatków budżetu państwa na dotacje i subwencje w 2024 r.



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

Na przestrzeni lat 2021-2024 ogólna struktura wydatków na dotacje i subwencje nie uległa istotnym zmianom. W omawianym okresie najwyższy udział w tej grupie miały *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, a także *dotacje i wpłaty do funduszy celowych* oraz *dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego*. Wydatki tych trzech kategorii stanowiły 84,4% łącznej kwoty wydatków w grupie *dotacje i subwencje*. W porównaniu do roku poprzedniego, w 2024 r. zwiększył się udział *dotacji podmiotowych* (z 4,8% do 8,6%). Odnotowano również spadek udziału wydatków obejmujących *dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych* z 30,1% do 26,7%.

W roku 2024, w stosunku do roku poprzedniego, nastąpiło zwiększenie wydatków we wszystkich kategoriach wydatków tej grupy ekonomicznej. Największy wzrost odnotowano w pozycji *subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* (o 20 086,2 mln zł, tj. o 20,2%). W roku 2024 po raz pierwszy przekazano samorządom część rozwojową subwencji ogólnej – nową część subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, której zadaniem jest zapewnienie stałego wsparcia jst w obszarze inwestycyjnym.

Znacząco wzrosły również wydatki w pozycji *dotacje podmiotowe* (o 17 801,3 mln zł). Kwota dotacji wzrosła ponad dwukrotnie (o 124,5%), głównie za sprawą istotnego wzrostu nakładów na finansowanie ochrony zdrowia, tj. zwiększenie dotacji udzielanych z części *Zdrowie* do Narodowego Funduszu Zdrowia z przeznaczeniem na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej.

W kategorii *dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych* podstawową grupę wydatków stanowią dotacje (95,8%). Na wyższe ich wykonanie (o 16 127,5 mln zł) złożyło się przede wszystkim zwiększenie środków finansowych przekazanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w tym dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W roku 2024 w tej

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kategorii wydatków znacząco zmniejszył się udział wpłat do państwowych funduszy celowych (4,2%). Osiągnął on najniższy poziom z notowanych w ostatnich czterech latach, co powinno wpłynąć na większą transparentność dystrybucji środków publicznych.

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego wzrosły o 10 779,5 mln zł. Przede wszystkim w dziale *Pomoc społeczna* (o 3195,4 mln zł), w tym w związku z wypłatą bonu energetycznego, w dziale *Rodzina* (o 3056 mln zł), w tym z powodu podwyższenia kwot części świadczeń oraz w dziale *Oświata i wychowanie* (o 2463,9 mln zł), w szczególności w związku ze zwiększeniem dotacji przedszkolnej dla samorządów na sfinansowanie podwyżek dla nauczycieli w przedszkolach, jak i wzrostu samych kwot dotacji przysługujących na wychowanków przedszkoli.

Nakłady na *subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki* zwiększono o 6318,6 mln zł. Zwiększenie subwencji dotyczyło zarówno podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaliczanych do sektora finansów publicznych (o 6145,7 mln zł), jak i niezaliczanych do tego sektora (o 172,9 mln zł).

Wzrost wydatków wystąpił również w kategorii *pozostałe rozliczenia z bankami*. Wyniósł on 3255,7 mln zł. Kategoria ta obejmuje wydatki na refundację premii gwarancyjnych oraz premii za systematyczne oszczędzanie (wypłat z książeczek mieszkaniowych) oraz wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych¹⁸⁷, jednak większość wydatków ujętych jako *pozostałe rozliczenia z bankami* dotyczyła transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przelewy do tych funduszy dokonywane są, co do zasady, w zależności od wolnych środków w budżecie państwa i potrzeb tych funduszy, stąd ich poziom w różnych latach jest zmienny. W roku 2024 wydatki z tego tytułu osiągnęły 14 869 mln zł, w tym 12 000 mln zł z tytułu wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego

Subwencja ogólna dla jednostek samorządu terytorialnego jest pieniężnym świadczeniem publicznym państwa na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna jest formą stosowaną w związku z redystrybucją środków wewnątrz sektora finansów publicznych i zapewnia otrzymującym je podmiotom środki finansowe niezbędne do wykonywania nałożonych na nie zadań publicznych. Świadczenie to ma charakter bezzwrotny, ogólny, bezwarunkowy i nieodpłatny.

Zasady ustalania subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego uregulowane zostały w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁸⁸. Wysokość kwot przeznaczonych na poszczególne części subwencji, przypadające na dany rok

¹⁸⁷ Zgodnie z ustawą z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1774, ze zm.).

¹⁸⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 356). Od 25 października 2024 r. weszła w życie ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.), z tym że zgodnie z art. 108 tej ustawy, w roku 2024 do ustalania i przekazywania jednostkom samorządu terytorialnego dochodów oraz zgodnie z art. 103 pkt 2 do wpłat jst na część równoważącą i regionalną stosuje się przepisy ustawy uchylanej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

budżetowy, przypisywana jest w ustawie budżetowej do części budżetowej *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*, w podziale na poszczególne stopnie jednostek samorządu terytorialnego. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Ustawowo uregulowane zostały jedynie zasady naliczania i podziału poszczególnych kategorii subwencji.

W ustawie budżetowej na rok 2024 wydatki te zaplanowano w kwocie 117 935 mln zł¹⁸⁹, w ciągu roku zwiększono je w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej¹⁹⁰ oraz środkami rezerw celowych¹⁹¹ do kwoty 119 729,1 mln zł. Plan po zmianach zrealizowano w 100% (119 729 mln zł¹⁹²). Szczegółowym badaniem objęto próbę wydatków w kwocie 23 053,5 mln zł¹⁹³, co stanowiło 19,3% wydatków w części *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*.

Na wykonanie subwencji ogólnej w 2024 r. złożyły się:

- część oświatowa dla gmin, powiatów i województw (87 989 mln zł),
- część wyrównawcza dla gmin, powiatów i województw (20 997,8 mln zł),
- część rozwojowa (3231 mln zł),
- część równoważąca dla gmin i powiatów (3104,5 mln zł),
- uzupełnienie subwencji (2554,4 mln zł),
- część regionalna dla województw (1257,1 mln zł),
- część rekompensująca dla gmin (5,7 mln zł),
- rezerwa subwencji ogólnej dla województw (320 mln zł)¹⁹⁴.

¹⁸⁹ Łącznie, z uwzględnieniem wydatków majątkowych (269,6 mln zł).

¹⁹⁰ Łącznie o kwotę 1783,2 mln zł.

¹⁹¹ Łącznie o kwotę 10,9 mln zł.

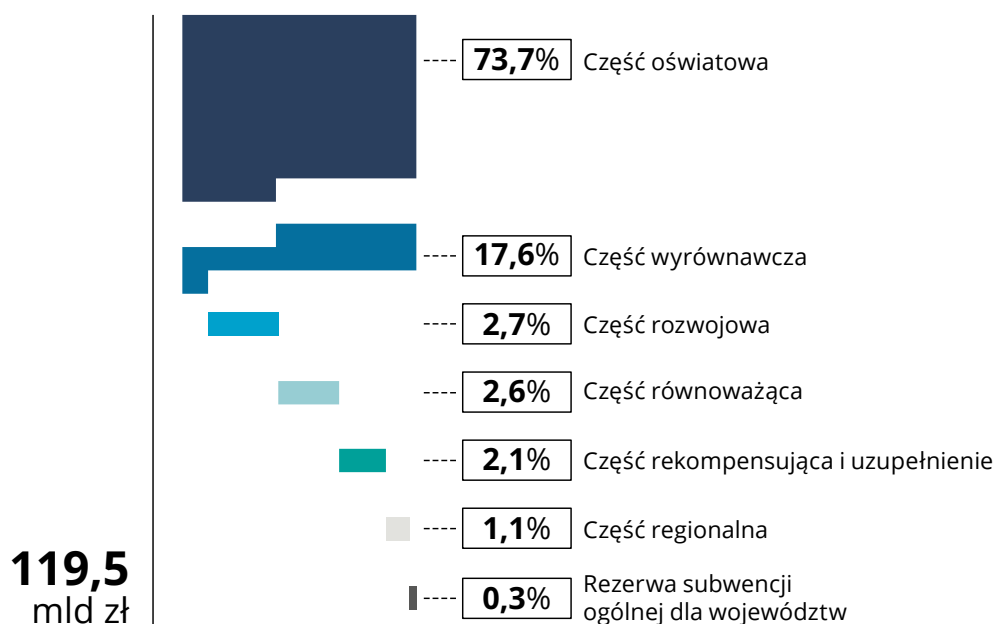
¹⁹² W tym, w grupie *wydatków majątkowych* wykonano 269,6 mln zł.

¹⁹³ Badana próba ogółem wyniosła 23 053,5 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych wartość próby stanowiła 22 783,9 mln zł.

¹⁹⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej*, nr KAP.410.1.2.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 35. Struktura wydatków na subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r.



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

W roku 2024 kwota *subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego* była wyższa o 20 086,2 mln zł, tj. o 20,2% w stosunku do roku poprzedniego. Podobnie jak w latach poprzednich, najwyższy udział, stanowiący 73,7%, odnotowano dla części oświatowej subwencji.

Część oświatowa w odniesieniu do kwoty roku poprzedniego wzrosła o 36,2% (o 23 408,5 mln zł), między innymi w wyniku uwzględnienia w ustawie budżetowej na rok 2024 skutków finansowych przechodzących z roku 2023 a dotyczących podwyżek wynagrodzeń dla nauczycieli, wzrostu zatrudnienia z tytułu standaryzacji zatrudnienia psychologów i pedagogów szkolnych oraz planowanego wzrostu średnich wynagrodzeń nauczycieli od 1 stycznia 2024 r.

Część oświatowa subwencji ogólnej została przekazana wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego, tj. 2477 gminom¹⁹⁵ (53 393,3 mln zł), 380 powiatom¹⁹⁶ (33 507,9 mln zł) oraz 16 województwom (1087,8 mln zł). Wydatki poniesiono między innymi na pomoc jednostkom samorządu terytorialnego w usuwaniu skutków działania żywiołów w budynkach publicznych szkół i placówek oświatowych, prowadzonych lub dotowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, dofinansowanie kosztów związanych z wypłatą odpraw dla nauczycieli, wyposażenie pomieszczeń w nowo wybudowanych budynkach oraz dla szkół rozpoczynających kształcenie w nowych zawodach.

¹⁹⁵ Łączna liczba 2477 gmin obejmowała: 1498 gmin wiejskich, 677 gmin miejsko-wiejskich oraz 302 gminy miejskie, w tym także 66 miast na prawach powiatu „w części gminnej subwencji”.

¹⁹⁶ Łączna liczba 380 powiatów obejmowała 314 powiatów oraz 66 miast na prawach powiatu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Część oświatowa subwencji ogólnej jest ustalana na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, z wyłączeniem zadań związanych z dowozem uczniów oraz zadań związanych z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej jest ustalana dla gmin, powiatów i województw, które charakteryzuje niższy poziom dochodów podatkowych na mieszkańca w porównaniu do średniej krajowej. Zadaniem tej części jest zmniejszenie stopnia dysproporcji dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze środków budżetu państwa. W roku 2024 część wyrównawcza subwencji ogólnej była wyższa o 4481,7 mln zł, tj. o 27,1% od kwoty przekazanej w 2023 r. Udział tej części w latach 2021-2022 kształtował się na poziomie około 19%, natomiast w latach 2023-2024 obniżył się do około 17%. Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymało 2147 gmin (13 026,7 mln zł), 325 powiatów (4459,7 mln zł) i 14 województw (3511,4 mln zł). Wpłaty z tej części subwencji ogólnej nie otrzymały województwo mazowieckie i wielkopolskie.

W roku 2024 samorządy otrzymały po raz pierwszy część rozwojową subwencji ogólnej. Jest to nowy instrument subwencji ogólnej, który ma służyć wzmocnieniu aktywności inwestycyjnej samorządów, w tym przyczyniać się do ograniczania nierówności rozwojowych między jst. Zasady wyliczenia jej podziału na poszczególne rodzaje samorządu zostały określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁹⁷ z tym, że na mocy art. 34 ustawy o budżecie na 2024 r. dla tego roku wskazano zmieniony sposób podziału subwencji rozwojowej, niż wynikało to z ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W 2024 r. część rozwojową subwencji ogólnej otrzymały wszystkie jst. Subwencja została przekazana 2477 gminom (2469,9 mln zł), 380 powiatom (658,3 mln zł) oraz 16 województwom (102,8 mln zł).

Część równoważąca i regionalna subwencji pochodzi z obowiązkowych wpłat tych jednostek samorządu terytorialnego, które osiągają wyższe niż przeciętne dochody podatkowe¹⁹⁸. Część regionalna subwencji ogólnej jest ustalana wyłącznie dla województw, natomiast część równoważąca dla gmin i powiatów. Obie części stanowią element mechanizmu redystrybucji dochodów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego tego samego szczebla. U podstaw tego rozwiązania stoi przekonanie, iż mieszkańcy społeczności samorządowych mają prawo do usług świadczonych na podobnym poziomie bez względu na sytuację finansową ich jednostek samorządu terytorialnego. Uzyskane środki są następnie redystrybuowane między jednostki samorządu terytorialnego na podstawie kryteriów podziału określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dla poszczególnych stopni samorządu terytorialnego¹⁹⁹. W ramach części

¹⁹⁷ Art. 28a ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁹⁸ Część ta jest równa wielkości obowiązkowych wpłat jednostek samorządu terytorialnego, w których wskaźniki dochodów podatkowych przekraczają 150% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku gmin, 110% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku powiatów oraz 125% dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w przypadku województw, co wynika z art. 29-30 oraz art. 70a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁹⁹ Art. 21a, art. 23a oraz art. 70b (dla województw) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

równoważącej i części regionalnej subwencji ogólnej jednostkom samorządu terytorialnego przekazano kwotę 4361,6 mln zł. Część równoważąca i część regionalna subwencji ogólnej była wyższa o 1191,8 mln zł, tj. 37,6% od kwoty z 2023 r. Część regionalna wzrosła o 88 mln zł, tj. o 7,5%, natomiast większy wzrost dotyczył części równoważącej, która była wyższa o 1103,8 mln zł, tj. o 55,2%. Subwencje otrzymały 952 gminy, tj. o 551 gmin mniej niż w roku poprzednim (591 mln zł), 380 powiatów (2513,5 mln zł) oraz 15 województw (1257,1 mln zł). Subwencji nie otrzymało województwo mazowieckie.

Zadaniem części rekompensującej subwencji ogólnej jest pokrycie dochodów utraconych przez jednostki samorządu terytorialnego z tytułu ustawowych ulg i zwolnień określonych w odrębnych przepisach prawa. Gminy, które nie uzyskały dochodów z tytułu podatku od nieruchomości na skutek zwolnienia z tej daniny przedsiębiorców działających w specjalnych strefach ekonomicznych, mają prawo do uzyskania w roku następnym części rekompensującej subwencji ogólnej na wyrównanie ubytku dochodów²⁰⁰. W 2024 r. środki z tego tytułu przekazano na rzecz pięciu miast, tj. Gliwic (3193,8 tys. zł), Tych (2107,7 tys. zł), Kłodzka (236,4 tys. zł), Legnicy (66,2 tys. zł) i Wałbrzycha (64,7 tys. zł). Łącznie przekazano o 1070,2 tys. zł więcej w porównaniu do roku poprzedniego. Więcej niż w roku 2023 otrzymała Legnica (o 46,2 tys. zł), mniejsze środki uzyskało Kłodzko (o 1083,7 tys. zł), dwa miasta Gliwice oraz Wałbrzych otrzymały kwotę na tym samym poziomie co w roku poprzednim. W roku 2024 nowym beneficjentem części rekompensującej było miasto Tychy.

W ramach uzupełnienia subwencji ogólnej w 2024 r. jednostkom samorządu terytorialnego przekazano środki z rezerw subwencji ogólnej oraz w związku z nowelizacją ustawy budżetowej²⁰¹ w łącznej kwocie 2874,4 mln zł²⁰², z tego na:

- realizację zadań własnych samorządów 1783,2 mln zł, przyznane 1938 gminom (1414,5 mln zł), 276 powiatom (365,9 mln zł) oraz czterem województwom²⁰³ (2,8 mln zł);
- uzupełnienie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w łącznej kwocie 738 mln zł, które w wyniku powodzi jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r. poniosły straty w majątku samorządowym, z tego 188 gminom (527,5 mln zł), 24 powiatom (208,1 mln zł) oraz dla województwa opolskiego (2,4 mln zł);
- dofinansowanie remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi i wojewódzkimi w granicach miast na prawach powiatu w kwocie 33,2 mln zł;
- dofinansowanie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg wojewódzkich i zarządzania tymi drogami w kwocie 320 mln zł przekazane 12 województwom²⁰⁴.

²⁰⁰ Art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 2 października 2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Dz. U. poz. 1840, ze zm.).

²⁰¹ W związku z nowelizacją ustawy budżetowej zwiększono środki subwencji ogólnej o 1783,2 mln zł.

²⁰² Ogółem przekazano 3144 mln zł, po wyłączeniu wydatków majątkowych (269,6 mln zł) kwota wyniosła 2874,4 mln zł.

²⁰³ Województwa: lubuskie, opolskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

²⁰⁴ Województwa: dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, opolskie, podkarpackie, podlaskie, pomorskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Dotacje i wpłaty do państwowych funduszy celowych

Środki na zwiększenie stanu państwowych funduszy celowych od lat stanowią jedną z największych pozycji wydatków w grupie *dotacje i subwencje*. W 2024 r. fundusze zasilono kwotą 99 643,8 mln zł (co stanowiło 27,2% wydatków budżetu państwa w tej grupie), z czego 95 496,4 mln zł w formie dotacji z budżetu dla państwowego funduszu celowego, a 4147,4 mln zł przekazano w postaci wpłat jednostek na państwowy fundusz celowy (w tym 4000 mln zł jako przelew redystrybucyjny).

Struktura tej kategorii wydatków nie uległa istotnym zmianom, dotacje wciąż stanowią przeważający jej udział (95,8%). Niemniej jednak należy zauważyć, że w roku 2024 odnotowano wyraźny spadek udziału zasileń funduszy w formie wpłat (4,2%)²⁰⁵. Bez uwzględniania kwoty przelewu redystrybucyjnego, udział wpłat do funduszy w roku 2024 kształtował się na poziomie 0,1%. Stan ten, należy odnotować jako działanie zwiększające przejrzystość finansów publicznych. Zasilenia wpłatami wystąpiły jedynie w rozdziale *Lokalny transport zbiorowy* (147,4 mln zł).

W przypadku dotacji, rok 2024 był kolejnym rokiem, w którym znacznie wzrosły nakłady na dotacje dla państwowych funduszy celowych (o 16 127,5 mln zł, tj. o 20,3%). Kwota wzrostu była bardzo zbliżona do tej z roku poprzedniego – wówczas przekazano o 16 517,8 mln zł więcej niż rok wcześniej. W 2024 r. dotacje przekazano do dziewięciu funduszy²⁰⁶. Wzrost dotacji wynikał głównie ze zwiększenia o 16 111,7 mln zł środków przekazanych w dziale *Obowiązkowe ubezpieczenia społeczne*, w tym dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (13 049,6 mln zł)²⁰⁷ i Funduszu Emerytalno-Rentowego Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (2899,8 mln zł). Najwyższy procentowo, tj. o 68,8% wzrost dotacji dotyczył Funduszu Cyberbezpieczeństwa, co wynikało ze zwiększenia limitu wydatków z budżetu państwa dla części *Informatyzacja* w celu zapewnienia odpowiednich płac ekspertom od cyberbezpieczeństwa²⁰⁸.

W roku 2024 po raz pierwszy przekazano dotację z budżetu państwa na rzecz Funduszu Dostępności²⁰⁹. Środki funduszu przeznacza się na realizację zadań polegających na wsparciu działań w zakresie zapewniania lub poprawy dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, w szczególności w budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach mieszkalnictwa wielorodzinnego.

²⁰⁵ W latach 2021-2023 wynosił on odpowiednio 27,3%, 6,9% oraz 12,2%.

²⁰⁶ Fundusz Ubezpieczeń Społecznych (64 701,9 mln zł), Fundusz Emerytalno-Rentowy (24 777,1 mln zł), Fundusz Solidarnościowy (2637 mln zł), Fundusz Emerytur Pomostowych (1999,4 mln zł), Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (1093 mln zł), Funduszu Cyberbezpieczeństwa (168,8 mln zł), Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej (70 mln zł), Fundusz Dostępności (30 mln zł) oraz Fundusz Prewencji i Rehabilitacji (19,3 mln zł).

²⁰⁷ Dysponentem funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

²⁰⁸ Zmiana brzmienia art. 27 ust. 1 pkt 3-10 ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1662) dokonana art. 53 ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

²⁰⁹ Fundusz utworzony na podstawie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1411).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Jedynym funduszem, który został zasilony w roku 2024 w formie przelewów redystrybucyjnych był Fundusz Medyczny. Przekazano mu środki w kwocie nie zmienionej od trzech ostatnich lat, tj. 4000 mln zł. W 2024 r. nie przewidziano dofinansowania w tej formie Funduszu Solidarnościowego (rok wcześniej była to kwota 6880 mln zł).

Szerzej źródła finansowania funduszy celowych oraz wydatkowanie środków zgromadzonych w tych funduszach opisano w rozdziale V. *Wykonanie planów finansowych zawartych w ustawie budżetowej.*

Dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego

W 2024 roku dotacje celowe z budżetu dla jednostek samorządu terytorialnego przekazano w łącznej kwocie 43 308,8 mln zł, tj. w kwocie o 10 779,5 mln zł większej niż w rok wcześniej (o 33,1%). Podobnie jak w latach poprzednich, dotacje dla jednostek samorządu terytorialnego przekazane były przede wszystkim za pośrednictwem części *Województwa*, w tym głównie w siedmiu działach (39 841,4 mln zł), z których dział *Rodzina* oraz dział *Pomoc społeczna* stanowiły 67,1% kwoty dotacji. W tych dwóch działach stwierdzono również największe kwotowo zwiększenie dotacji w porównaniu do roku ubiegłego. Z kolei największy przyrost procentowy odnotowano w dziale *Oświata i wychowanie*, gdzie wydatki wzrosły o 108,1%.

Tabela 22. Wydatki z części *Województwa* na dotacje celowe dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM, w tym działy:	68 033,6	48 165,2	32 050,8	42 323,5
<i>Rodzina</i> , w tym:	54 168,9	30 850,6	15 288,6	18 344,7
– świadczenia na rzecz rodziny	13 293,8	13 759,4	14 940,1	17 637,4
<i>Pomoc społeczna</i> , w tym:	4 408,9	7 221,5	5 177,6	8 373,0
– domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia i pomocy społecznej	2 159,0	2 292,5	2 785,8	3 248,8
– zasiłki stałe	939,6	1 007,7	967,7	1 331,5
<i>Oświata i wychowanie</i> , w tym:	2 105,0	2 078,0	2 280,2	4 744,1
– przedszkola ¹	1 518,0	1 615,8	1 719,4	4 092,4
<i>Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa</i> , w tym:	2 992,7	3 249,9	3 617,3	4 481,8
– Komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej	2 983,6	3 189,8	3 614,1	4 343,1
<i>Rolnictwo i łowiectwo</i>	1 189,6	1 309,5	1 970,8	2 002,9
<i>Transport i łączność</i>	503,9	722,9	950,7	1 058,7
<i>Ochrona zdrowia</i>	945,5	893,8	701,5	836,4

¹ W tym przedszkola specjalne oraz oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych i inne formy wychowania przedszkolnego.

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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Na wzrost dotacji w dziale *Rodzina* (o 20%) wpływ miało głównie podwyższenie w 2024 r. wysokości świadczenia pielęgnacyjnego do kwoty 2988 zł w stosunku do obowiązującej w 2023 r. kwoty 2458 zł²¹⁰ oraz podwyższenie świadczenia z funduszu alimentacyjnego z 500 zł do maksymalnie 1000 zł, a także większa niż w 2023 r. kwota opłaconych składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za niektóre osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne oraz zasiłek dla opiekunów. Ponadto na zwiększenie wykonania dotacji wpływ miało podwyższenie świadczenia pielęgnacyjnego, w przypadku gdy opiekun sprawuje opiekę nad więcej niż jedną niepełnoletnią osobą z orzeczeniem o niepełnosprawności²¹¹.

W tym dziale najwyższe dotacje przeznaczono na świadczenia na rzecz rodziny. W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, świadczenia na rzecz rodziny zachowały tendencję wzrostową i wyniosły 17 637,4 mln zł. Były one wyższe o 18,1% w porównaniu do roku poprzedniego i był to najwyższy (w ujęciu procentowym) wzrost odnotowany w ostatnich trzech latach²¹². Katalog świadczeń rodzinnych obejmuje między innymi: zasiłek rodzinny oraz dodatki do tego zasiłku, świadczenia opiekuńcze (zasiłek pielęgnacyjny, świadczenie pielęgnacyjne), jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka (tzw. becikowe), świadczenie rodzicielskie.

W 2024 r. wypłacono ogółem: 15,3 mln zasiłków rodzinnych i dodatków do tych zasiłków na łączną kwotę 1676 mln zł, 15 mln świadczeń opiekuńczych na łączną kwotę 12 449,8 mln zł, a także 82,9 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka na łączną kwotę 82,9 mln zł oraz 524,9 tys. świadczeń rodzicielskich na łączną kwotę 480,5 mln zł. Opłacono także składki na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne za osoby pobierające świadczenia na łączną kwotę 1918,4 mln zł²¹³.

Ponadto obywatelom Ukrainy²¹⁴ wypłacono 405,8 tys. zasiłków rodzinnych i dodatków do zasiłku rodzinnego na łączną kwotę 48,3 mln zł, 138,8 tys. świadczeń opiekuńczych na łączną kwotę 137,1 mln zł, 2 tys. jednorazowych zapomóg z tytułu urodzenia dziecka na łączną kwotę 2 mln zł oraz 39,1 tys. świadczeń rodzicielskich na łączną kwotę 35,8 mln zł. Opłacono także składki na ubezpieczenia zdrowotne, emerytalne i rentowe za osoby pobierające świadczenia w łącznej kwocie 32,5 mln zł.

Poza tym wypłacono 1878,6 tys. świadczeń z funduszu alimentacyjnego na dzieci w łącznej kwocie 842,1 mln zł²¹⁵. W grudniu 2024 r. podniesiono wysokość kwoty tych świadczeń z 500 zł do 1000 zł²¹⁶ – ich wypłata nastąpiła z wyrównaniem od października²¹⁷. W 2024 r.

²¹⁰ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 listopada 2023 r. w sprawie wysokości świadczenia pielęgnacyjnego w roku 2024 (M. P. poz. 1224).

²¹¹ Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 323, ze zm.).

²¹² Odpowiednio 2,7%, 3,5%, 8,6%.

²¹³ Na podstawie kwartalnego zbiorczego sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania zadań z zakresu świadczeń rodzinnych za IV kwartał 2024 r. (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

²¹⁴ Na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy.

²¹⁵ Świadczenia przyznawano w zależności od przekroczenia kwoty dochodu rodziny w przeliczeniu na osobę w rodzinie – zgodnie z art. 9 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2025 r. poz. 438, ze zm.).

²¹⁶ Jak wyżej.

²¹⁷ Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2024 r. poz. 1827).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kwota kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego wynosiła, podobnie jak w roku 2023, 1209 zł miesięcznie²¹⁸.

Zwiększenie wydatków o 61,7% w 2024 r. w stosunku do roku poprzedniego w dziale *Pomoc społeczna* związane było głównie z wprowadzeniem w trakcie roku nowego świadczenia jakim był bon energetyczny (764,4 mln zł), znacznie wyższego wykonania w związku z kontynuacją wypłaty dodatku osłonowego²¹⁹ oraz realizacją wydatków rządowego programu *Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027*²²⁰. Bon energetyczny jest jednorazowym dofinansowaniem dla gospodarstw domowych do rachunków za energię elektryczną i był wypłacany dla gospodarstw domowych niezależnie od dodatku osłonowego²²¹, który miał na celu zniwelować między innymi skutki wzrostu cen energii, ale także gazu i żywności. Na wyższy poziom wydatków w roku 2024 wpłynął także wzrost kwoty zasiłku stałego (z 719 zł do 1000 zł) oraz wypłaty zasiłków w związku ze skutkami powodzi jaka miała miejsce we wrześniu 2024 r. na południu Polski, w tym zasiłki celowe stanowiące pomoc doraźną w wysokości do 6000 zł i do 8000 zł²²² oraz zasiłki celowe do 100 tys. zł i 200 tys. zł dla rodzin lub osób samotnie gospodarujących, poszkodowanych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych²²³. W 2024 r. wypłacano także jednorazowe zasiłki powodziowe w wysokości 2000 zł²²⁴. Łącznie z tytułu usuwania skutków klęsk żywiołowych przekazano w tym dziale kwotę 895,5 mln zł.

Największe dotacje w tym dziale przekazano na placówki świadczące usługi bytowe i opiekuńcze oraz wykonujące zadania z zakresu pomocy społecznej (3248,8 mln zł), zasiłki stałe (1331,5 mln zł) a także pomoc w zakresie dożywiania (489,6 mln zł).

W roku 2024 liczba osób objętych wieloletnim rządowym programem *Posiłek w szkole i w domu* wyniosła 662 tys. osób, w tym 247,5 tys. to osoby korzystające z posiłku. Kwota dotacji przekazana na finansowanie programu osiągnęła 485,8 mln zł²²⁵.

W 2024 r. funkcjonowały 42 domy pomocy społecznej o zasięgu gminnym, zapewniające 1784 miejsca, w których przebywało 1657 mieszkańców. Z kolei domów o zasięgu powiatowym było 780 z 78 258 miejscami, w których przebywało 76 390 osób²²⁶.

²¹⁸ Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 19 stycznia 2023 r. w sprawie wysokości kwoty kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń z funduszu alimentacyjnego od dnia 1 października 2023 r. (M. P. poz. 121).

²¹⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 953).

²²⁰ Uchwała nr 62 Rady Ministrów z dnia 19 czerwca 2024 r. w sprawie ustanowienia rządowego programu „Dofinansowanie wynagrodzeń pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej w postaci dodatku motywacyjnego na lata 2024-2027” (M.P. poz. 505).

²²¹ Dodatek osłonowy wypłacany był w I półroczu, a bon energetyczny w II półroczu 2024 r.

²²² Od 17 września 2024 r.

²²³ Art. 18 ust.1 pkt 4 oraz art. 40 ust 2 i 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1283, ze zm.).

²²⁴ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2024 r. poz. 654, ze zm.).

²²⁵ Dane ze składanych przez 16 Urzędów Wojewódzkich rocznych *Sprawozdań z realizacji programu „Posiłek w szkole i w domu”*.

²²⁶ Dane według sprawozdań *Wybrane informacje o domach pomocy społecznej o zasięgu gminnym, powiatowym i regionalnym oraz o placówkach całodobowej opieki prowadzonych w ramach działalności gospodarczej i statutowej* (Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Z danych zawartych w sprawozdaniach rocznych z udzielonych świadczeń²²⁷ wynika, że w ramach zadań zleconych gminom udzielono 3,3 mln świadczeń pomocy społecznej. Natomiast w ramach zadań własnych gmin udzielono 1,6 mln zasiłków stałych, 1 mln zasiłków okresowych, 808 tys. świadczeń w postaci schronienia oraz wydano 33,8 mln posiłków.

W dziale *Oświata i wychowanie* nastąpił najwyższy procentowo wzrost wydatków (o 108,1%). Wyższe wykonanie dotyczyło dotacji celowej na dofinansowanie zadań w obszarze wychowania przedszkolnego uczniów w wieku do lat 5, podwyżek wynagrodzeń nauczycieli w przedszkolach, jak i zwiększenia samych kwot dotacji przysługujących na wychowanków przedszkoli. Podwyższono kwotę roczną przypadającą na jedno dziecko z 1607,35 zł w roku 2023 do 3968,81 zł²²⁸ (stanowi ona część składową do obliczenia dotacji przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania).

Wzrosły również (o 23,9%) dotacje w dziale *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa*, z czego niemal całość nakładów poniesiono w rozdziale *Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej* (4343,1 mln zł). Większe wykonanie (o 729 mln zł) związane było z realizacją *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025*²²⁹.

Subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki

Podobnie jak w latach wcześniejszych, również w 2024 r. istotną pozycją wydatków w grupie *dotacje i subwencje* były subwencje dla podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, na które przeznaczono 28 753,1 mln zł, tj. więcej o 6318,6 mln zł (o 28,2%) niż w 2023 r. Środki zostały przeznaczone na utrzymanie i rozwój potencjału dydaktycznego i badawczego (27 710,4 mln zł, tj. 96,4%), w zakresie związanym z obroną narodową (495,5 mln zł, tj. 1,7%) oraz na działalność *Sieci Badawczej Łukasiewicz* (547,1 mln zł, tj. 1,9%). Zwiększenie subwencji dotyczyło zarówno podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki zaliczanych do sektora finansów publicznych (o 6145,7 mln zł) i niezaliczanych do tego sektora (o 172,9 mln zł). Największa kwota subwencji (82,3%) przypadała na część budżetową *Szkolnictwo wyższe i nauka* (23 653,6 mln zł), z tego dla podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych 22 319,4 mln zł oraz 1334,2 mln zł dla podmiotów niezaliczanych do sektora finansów publicznych, które otrzymały środki wyłącznie z tej części budżetowej. Drugą, pod względem wysokości kwotę subwencji (2872,7 mln zł, tj. 10%) zasilono częścią budżetową *Zdrowie*.

Pozostałe rozliczenia z bankami

W 2024 r. kwota wydatków związanych z rozliczeniami z bankami wyniosła 14 869 mln zł, tj. o 3255,6 mln zł więcej niż w 2023 r. (głównie ze względu na wyższą kwotę przekazaną

²²⁷ *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach*, sporządzone przez wojewodów.

²²⁸ Art. 27 ustawy o budżecie na 2024 r.

²²⁹ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025”, o ustanowieniu „Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025” oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 86).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

na Fundusz Przeciwdziałania COVID-19). Wydatki w tej grupie poniesione zostały w czterech częściach budżetowych, tj. *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (80,7%), *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* (15,6%), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (3,4%), a także *Transport* (0,4%). Największą kwotą z budżetu państwa tj. 12 000 mln zł zasilono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i była to kwota o 6973,8 mln zł wyższa niż w roku 2023. Przekazanie tych środków w roku 2024 zostało ocenione negatywnie przez Najwyższą Izbę Kontroli, co szerzej opisano w podrozdziale *Wyniki szczegółowego badania dotacji*.

W 2024 r. w grupie ekonomicznej *dotacje i subwencje* wyodrębniono ewidencyjnie²³⁰ transfery środków budżetu państwa do funduszu prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego²³¹ na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących. Do BGK przekazano łącznie 2156,7 mln zł, z czego z przeznaczeniem na Rządowy Fundusz Mieszkaniowy 968,5 mln zł (o 960,7 mln zł więcej niż w roku 2023), do Funduszu Dopłat 1132,3 mln zł (z tego 1000 mln zł z przeznaczeniem na realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych²³²) oraz na działalność Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg 55,9 mln zł (o 118,2 mln zł mniej niż w roku poprzednim).

W 2024 r. w porównaniu z rokiem poprzednim o ponad połowę mniej środków (tj. o 89,4 mln zł) przekazano na Fundusz Termomodernizacji i Remontów. Więcej środków przeznaczono na refundację premii gwarancyjnych i premii za systematyczne oszczędzanie oraz na wykup odsetek od kredytów mieszkaniowych, odpowiednio o 65,5 mln zł i o 3,2 mln zł.

Dotacje podmiotowe

Dotacje podmiotowe obejmują środki dla podmiotów w zakresie wskazanym w odrębnej ustawie lub w umowie międzynarodowej, wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej²³³. W 2024 r. wysokość dotacji podmiotowych wyniosła 32 103,4 mln zł, tj. o 124,5% więcej niż w roku poprzednim. W latach 2021-2022 dotacje podmiotowe nie przekraczały 10 000 mln zł (odpowiednio 9319,3 mln zł i 7668,1 mln zł). Od roku 2023 nastąpiła wyraźna tendencja wzrostowa wysokości środków przekazywanych na te dotacje. W roku 2023 dotacje podmiotowe zwiększono do kwoty 14 302,1 mln zł, a w roku 2024 o kolejne 17 801,3 mln zł.

Przyczyną tak istotnego wzrostu wydatków w roku 2024 było głównie przekazanie dotacji podmiotowej w kwocie 14 789,1 mln zł, tj. o 12 294,6 mln zł wyższej niż w roku 2023,

²³⁰ Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 15 lipca 2024 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1096) utworzony został nowy paragraf klasyfikacji budżetowej 215 *Środki przekazane do funduszu prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących*. Wprowadzona zmiana umożliwiła agregowanie od 1 stycznia 2024 r. informacji o wysokości środków przekazywanych do wszystkich funduszy prowadzonych w BGK, które nie stanowią dotacji w rozumieniu art. 126 ustawy o finansach publicznych.

²³¹ Dotyczy to transferów do funduszy pozabudżetowych, prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, które nie są funduszami celowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych.

²³² Dz. U. z 2024 r. poz. 304, ze zm.

²³³ Art. 131 ustawy o finansach publicznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia (część *Zdrowie*) z przeznaczeniem na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej²³⁴. Zwiększenie dotacji było spowodowane rosnącymi potrzebami finansowymi funduszu wynikającymi głównie ze zmiany wyceny świadczeń, ujętych w ustawie o minimalnych wynagrodzeniach w ochronie zdrowia²³⁵ oraz koniecznością sfinansowania *nadwykonarii*²³⁶. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na nieprawidłowość dotyczącą ewidencji środków, co szerzej opisano w podrozdziale *Wyniki szczegółowego badania dotacji*. Niezależnie od otrzymanej w roku 2024 dotacji podmiotowej Narodowy Fundusz Zdrowia, podobnie jak w latach ubiegłych, zasilany był wpłatami bezpośrednio z budżetu państwa.

W porównaniu do roku poprzedniego znaczący wzrost dotacji odnotowano również w części *Transport* z 4832,8 mln zł do 6489 mln zł (o 34,3%). Środki w wysokości 6460,2 mln zł przeznaczono na infrastrukturę kolejową w ramach kontynuacji *Rządowego Programu wsparcia zadań zarządców infrastruktury kolejowej, w tym w zakresie utrzymania i remontów do 2028 roku*, z czego prawie całość tej kwoty (6414,7 mln zł) dla PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

W 2024 r. na instytucje związane z nauką, a także na pomoc materialną dla studentów i doktorantów²³⁷ przekazano środki w łącznej wysokości 2929,9 mln zł, tj. o 9,8% więcej niż w roku poprzednim. Jak co roku znaczącą kwotę dotacji, w wysokości 1878,3 mln zł (o 19,9% więcej) otrzymała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa. Największy procentowy spadek wysokości dotacji podmiotowej (o 50,4%), w porównaniu do roku poprzedniego, nastąpił w części *Gospodarka złożami kopalin* z 226,6 mln zł do 112,3 mln zł.

Pozostałe dotacje

W 2024 r. pozostałe kategorie dotacji wyniosły 34 579,3 mln zł, tj. o 18,7% więcej niż w roku poprzednim. Najwyższe pozycje w tej kategorii to dotacje: dla pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych (8541,6 mln zł), w ramach programów finansowanych ze środków Unii Europejskiej (6117 mln zł), dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (11 270 mln zł) oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań bieżących jednostek sektora publicznego (3417,4 mln zł). Wymienione wyżej dotacje stanowią 84,9% w tej grupy dotacji. Zauważalny wzrost dotacji odnotowano dla jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych (o 77,8%). Wynikało to przede wszystkim z realizacji w roku 2024 (nie występujących w latach wcześniejszych) wydatków w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* w rozdziale *Działalność radiowa i telewizyjna*

²³⁴ Dotacja podmiotowa udzielona na podstawie art. 131d ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 146, ze zm.) - środki przeznaczone na finansowanie gwarantowanych świadczeń opieki zdrowotnej.

²³⁵ Ustawa z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 2139). Rekomendacje w tym zakresie zostały wydane przez Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji – Obwieszczenie z dnia 13 czerwca 2024 r. w sprawie rekomendacji nr 48/2024 z dnia 24 maja 2024 r. Prezesa Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w sprawie zmiany sposobu lub poziomu finansowania świadczeń opieki zdrowotnej.

²³⁶ Świadczenia opieki zdrowotnej udzielone ponad maksymalną wartość kontraktu, których zapłata nie jest gwarantowana.

²³⁷ Dział klasyfikacji budżetowej *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

w łącznej kwocie 2164,2 mln zł, w tym na zadania związane z realizacją misji publicznej realizowanej przez Telewizję Polską S.A. w likwidacji (1680,2 mln zł). W roku 2024 Najwyższa Izba Kontroli objęła kontrolą wykorzystanie tych dotacji i wyniki ustaleń w tym zakresie opisano w podrozdziale *Kontrola wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa*. Na poziom wydatków w tej grupie miały również wpływ zwiększone dotacje w rozdziałach: *Górnictwo węgla kamiennego* o 1136 mln zł, *Programy polityki zdrowotnej* o 422,7 mln zł oraz *Operatorzy pocztowi* o 749,1 mln zł, w którym to rozdziale w latach 2021-2023 dotacje nie wystąpiły.

Ponadto w 2024 r. wystąpiły jednorazowe transfery środków z budżetu państwa do Narodowego Funduszu Zdrowia oraz do Funduszu Rezerwy Demograficznej. W przypadku Narodowego Funduszu Zdrowia, w stosunku do lat poprzednich zmniejszono wysokość transferu do kwoty 344,7 mln zł²³⁸ (przy jednoczesnym zwiększeniu kwoty przekazanej dotacji podmiotowej), natomiast wysokość wpłat do Funduszu Rezerwy Demograficznej wzrosła z 1400 mln zł do 2132,1 mln zł.

Wyniki szczegółowego badania dotacji

Kontrola wykonania budżetu państwa w 2024 r. obejmowała kontrolę prawidłowości udzielania dotacji z budżetu państwa przez dysponentów 49 części, w tym 16 wojewodów. Badanie przeprowadzono również w wybranych jednostkach podległych dysponentom części, tj.: Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz w trzech delegaturach Krajowego Biura Wyborczego²³⁹.

Na podstawie zbadanej próby dotacji w łącznej kwocie 64,3 mld zł, Najwyższa Izba Kontroli potwierdziła, że dysponenti części, co do zasady, sprawowali nadzór i kontrolę nad prawidłowym wykorzystaniem dotacji udzielonych z budżetu państwa, stosownie do art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Stwierdzone w niektórych częściach budżetowych nieprawidłowości dotyczyły udzielania dotacji i nadzoru nad ich wykorzystaniem.

Minister Finansów jako dysponent części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* przekazał do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 środki z budżetu państwa w kwocie 12 000 mln zł, mimo że nie były one niezbędne do bieżącego zarządzania płynnością Funduszu zarówno w 2024 r. jak i na początku 2025 r. Bank Gospodarstwa Krajowego w dniu 13 grudnia 2024 r. wystąpił o wypłatę całej planowanej na rok 2024 kwoty, uzasadniając to przewidywanym wykupem obligacji w 2025 r. jednak bez wskazania terminów przeprowadzenia tych operacji. Przeprowadzenie operacji wykupu obligacji miało pozwolić na poprawienie sytuacji finansowej Funduszu poprzez zmniejszenie stanu jego zobowiązań. Zdaniem NIK dokonanie wpłaty w 2024 r. do Funduszu, w sytuacji gdy przekazane środki w żaden sposób nie przyczyniły się do realizacji zadań Funduszu w badanym okre-

²³⁸ W latach 2021-2023 dodatkowe środki finansowe przekazane do Narodowego Funduszu Zdrowia wyniosły odpowiednio 1235,2 mln zł, 2322,2 mln zł oraz 2494,5 mln zł.

²³⁹ Delegatury Krajowego Biura Wyborczego w Gdańsku, Kielcach i Opolu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

się, spowodowało zwiększenie wydatków oraz deficytu roku 2024 i tym samym naruszyło zasadę roczności budżetu państwa²⁴⁰.

W części *Gospodarka wodna* stwierdzono nieprawidłowości polegające na²⁴¹:

- przekazaniu przez Ministra Infrastruktury Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie środków w wysokości 19,8 mln zł na realizację zadań związanych z usuwaniem skutków powodzi w formie dotacji podmiotowej, mimo że taka forma dotacji nie zapewniała możliwości monitorowania i weryfikacji, czy środki są wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem,
- niewyegzekwowaniu przez Ministra Infrastruktury od Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie rzetelnego rozliczenia realizowanych w 2024 r. 13 dotacji celowych na łączną kwotę 2334,2 mln zł. Na dzień zakończenia kontroli w Ministerstwie Infrastruktury²⁴² żadna z zawartych w 2024 r. umów dotacji celowych nie została rozliczona pod względem rzeczowym,
- braku mechanizmów kontroli zarządczej w Ministerstwie Infrastruktury oraz niezapewnieniu pełnej analizy wykonania planu finansowego i skutecznego monitorowania zadań mających strategiczne znaczenie dla zrównoważonego zarządzania zasobami wodnymi przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

Minister Infrastruktury przekazał dotacje w wysokości 202,7 mln zł z przeznaczeniem na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej zaprzestanie stosowania opłat za przejazd autostradą A1 od niektórych rodzajów pojazdów samochodowych. NIK stwierdziła, że udzielenie przez Ministra Infrastruktury w ramach części *Transport* dotacji dla Krajowego Funduszu Drogowego nie mieściło się w katalogu zadań, na które zgodnie z przepisami ustawowymi mogła być przyznana dotacja celowa z budżetu państwa²⁴³.

W części *Zdrowie* udzielono dotacji podmiotowej na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia w wysokości 15 395,1 mln zł z zastosowaniem nieprawidłowego rozdziału klasyfikacji budżetowej, tj. w rozdziale *Pozostała działalność*, zamiast w rozdziale *Narodowy Fundusz Zdrowia*. Dotacja ta stanowiła 51,6% wydatków Ministra Zdrowia w części *Zdrowie*²⁴⁴.

W części *Obrona narodowa* Minister Obrony Narodowej udzielił Uniwersytetowi Medycznemu w Łodzi subwencji w wysokości 36,7 mln zł bez podstawy prawnej. W tym przypadku, zgodnie z ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce²⁴⁵ finansowanie kształcenia studentów wojskowych powinno być realizowane w formie dotacji. Ponadto, w części tej, stwierdzono zatwierdzenie zawierającego błędy sprawozdania z wykorzystania dotacji podmiotowej udzielonej Akademii Sztuki Wojennej na realizację

²⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Nr ewid. 55/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

²⁴¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 22 – Gospodarka wodna*, nr KSI.410.1.2.2025.

²⁴² 28 marca 2025 r.

²⁴³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morska, 39 – Transport*. Nr ewid. 45/2025/P/25/001/KIN, Warszawa 2025.

²⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

²⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1571, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kursów i szkoleń, a także zatwierdzenie przez Ministra Obrony Narodowej regulaminów postępowań konkursowych pn. *Strzelnica w powiecie*, w których część kryteriów merytorycznej oceny ofert nie została sprecyzowana, co nie sprzyjało transparentności dokonywanej oceny²⁴⁶.

W części *Środowisko* w Ministerstwie Klimatu i Środowiska przyjęto rozliczenie dotacji celowej dla Karkonoskiego Parku Narodowego pomimo, że umowy dotyczące ośmiu wydatków ujętych w rozliczeniu dotacji na łączną kwotę 1,2 mln zł zostały zawarte przed podpisaniem umowy dotacji oraz zmianą planu finansowego parku, a park zapewnił finansowanie zadań objętych dotacją z innego źródła, co świadczy o nierzetelnej weryfikacji w ministerstwie potrzeb beneficjentów przed wystąpieniem o uruchomienie środków²⁴⁷.

W części *Sprawy Zagraniczne* stwierdzono przewlekłe prowadzenie siedmiu kontroli zadań publicznych finansowanych z dotacji. Kontrole wykorzystania dotacji nie zostały zakończone pomimo upływu ośmiu miesięcy od ich rozpoczęcia. Ponadto Minister Spraw Zagranicznych w sześciu z dziesięciu badanych umów dotacji nie zapewnił bezzwłocznego zawarcia umowy z podmiotami wyłonionymi w otwartych konkursach. Umowy zostały podpisane w terminie od 39 do 61 dni od ogłoszenia wyników konkursów²⁴⁸.

W części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* stwierdzono, że dysponent w sposób nierzetelny sprawował nadzór, o którym mowa w art. 175 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nad wykorzystaniem dotacji podmiotowej przez Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka. Dysponent przekazał do Instytutu kwotę 4,6 mln zł w formie dotacji podmiotowej, a Instytut z tych środków poniósł wydatki na najem pomieszczeń w wysokości 654,6 tys. zł, które były nieadekwatne do stanu zatrudnienia, zakresu realizowanych zadań i faktycznych potrzeb lokalowych jednostki²⁴⁹.

W części *Krajowe Biuro Wyborcze* dysponent nie zapewnił realizacji ustawowego obowiązku w zakresie trybu zatwierdzania rozliczania dotacji, o którym mowa w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, co dotyczyło wszystkich dotacji celowych, w łącznej wysokości 767,3 mln zł przeznaczonych w 2024 r. na organizację i przeprowadzenie wyborów²⁵⁰.

²⁴⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 59/2025/P/25/001/KON, Warszawa 2025.

²⁴⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

²⁴⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, nr KAP.410.1.3.2025.

²⁴⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 47/2025/P/25/001/KAP, Warszawa 2025.

²⁵⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*. Nr ewid. 54/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W częściach *Informatyzacja*²⁵¹, *Szkolnictwo Wyższe i Nauka*²⁵², *Zdrowie*²⁵³, *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*²⁵⁴ stwierdzono przypadki niezatwierdzenia rozliczeń dotacji w terminie.

W częściach *Informatyzacja*, *Krajowe Biuro Wyborcze*, *Zdrowie* właściwi dysponenti nie sporządzali wykazu dotowanych podmiotów i nie dopełnili obowiązków informacyjnych związanych z udzieleniem dotacji, co było niezgodne z art. 122 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, natomiast w części *Rodzina* Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nie zamieścił informacji o wysokości przyznanych środków publicznych dla trzech organizacji pozarządowych, co było niezgodne z art. 15 ust. 2h pkt 3 ustawy o działalności pożytku publicznego²⁵⁵.

W części *Województwo lubelskie* Wojewoda przez ponad 16 miesięcy nie rozpatrzył wniosków o przekazanie dotacji na wypłatę odszkodowań za szkody wyrządzone przez zwierzęta łowne w kwocie 2 mln zł²⁵⁶.

Wyniki dwóch kontroli²⁵⁷ obejmujących ustalanie przez wojewodów dotacji dla powiatów²⁵⁸ na dofinansowanie pobytu mieszkańców przyjętych do ponadgminnych domów pomocy społecznej przed 1 stycznia 2004 r. lub skierowanych przed tym dniem²⁵⁹ wskazują, że we wszystkich objętych kontrolą województwach, ustalano je niezgodnie z przepisami art. 87 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁶⁰.

Wojewodowie, w oparciu o przyznany przez Ministra Finansów limit na dany rok, na ogół od kilku lat planowali stałą kwotę wydatków na ten cel. W konsekwencji, w większości przypadków, kwoty te nie były adekwatne do zmieniających się warunków działalności domów pomocy społecznej, ponieważ średnie miesięczne koszty utrzymania mieszkańców w tych domach ogłaszane przez starostów na dany rok sukcesywnie wzrastały w stopniu większym, niż zmniejszająca się liczba mieszkańców na starych zasadach oraz uzyskiwane dochody za ich pobyt²⁶¹.

²⁵¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Cyberbezpieczeństwa*, nr KAP.410.1.6.2025.

²⁵² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, nr KNO.410.1.4.2025.

²⁵³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

²⁵⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 47/2025/P/25/001/KAP, Warszawa 2025.

²⁵⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023. W częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

²⁵⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 35/2025/P/25/001/LLU, Warszawa 2025.

²⁵⁷ Kontroli D/24/514/KPS *Finansowanie działalności domów pomocy społecznej*, obejmującej lata 2021-2024 oraz kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r.*

²⁵⁸ Planowane w dziale *Pomoc społeczna*, rozdział *Domy Pomocy Społecznej*, paragraf *Dotacje celowe*.

²⁵⁹ Tzw. „stare zasady”.

²⁶⁰ Z dniem 25 października 2024 r. ustawa utraciła moc, w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. poz. 1572, ze zm. Obecnie kwestie te reguluje art. 53 nowej ustawy.

²⁶¹ Wysokość dotacji dla powiatów ustalana przez wojewodę jest pochodną tych trzech zmiennych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wojewodowie na ogół średnią miesięczną kwotę dotacji dla województwa, stanowiącej podstawę ustalenia dotacji dla powiatów, wyliczali poprzez podzielenie kwoty planu przez liczbę miesięcy i łączną liczbę mieszkańców domów pomocy społecznej na starych zasadach w województwie. W konsekwencji, zastosowany sposób wyliczenia średniej nie był powiązany z ponoszonymi przez poszczególne domy pomocy społecznej kosztami, lecz stanowił w praktyce zabezpieczenie urzędów przed przekroczeniem planu wydatków na to zadanie. Było to niezgodne z art. 87 ust. 7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wojewodowie zwracali uwagę, że przyjęte w art. 87 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego rozwiązania dotyczące zasad finansowania pobytu mieszkańców na starych zasadach są niedostosowane zarówno do zasad planowania, jak również realizacji zadania, z uwagi na to że przepis jest wewnątrznie sprzeczny, a jego konstrukcja jest bardzo złożona, przez co może powodować różne interpretacje.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2021-2024 przyznany przez Ministra Finansów limit wydatków w dziale *Pomoc społeczna* zwiększył się o około 7,5%. Jednak, w rozdziale *Domy pomocy społecznej* wojewodowie nie planowali zwiększonych wydatków, mimo wzrostu średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca. Utrzymywanie tego stanu rzeczy może spowodować, że dofinansowanie pobytu mieszkańców na starych zasadach w kolejnych latach będzie na poziomie niższym niż wynika to z przepisów art. 87 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kontrola wykorzystania wybranych dotacji z budżetu państwa

Kontrolą wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa objęto środki przekazane na finansowanie zadania zleconego z zakresu administracji rządowej dotyczącego wypłat bonu energetycznego oraz na dofinansowanie ustawowych zadań związanych z realizacją misji publicznej przez Telewizję Polską S.A. w likwidacji.

Do dnia 30 czerwca 2024 r. obowiązywało wsparcie finansowe dla mniej zamożnych gospodarstw domowych w postaci dodatku osłonowego. Wprowadzenie w II połowie 2024 r. świadczenia w postaci bonu energetycznego miało na celu wsparcie odbiorców energii zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Otrzymanie bonu było warunkowane spełnieniem kryterium dochodowego, a jego wysokość była zróżnicowana kwotowo, w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym i od zgłoszonych do CEEB²⁶² źródeł ogrzewania.

Za przyjmowanie i rozpatrywanie wniosków o wypłatę bonów energetycznych odpowiedzialne były gminy. Wojewodowie w formie dotacji celowej z budżetu państwa przekazali gminom środki na finansowanie wypłat bonu energetycznego oraz na koszty obsługi świadczenia. Środki te przekazywane były gminom na podstawie wniosku złożonego wojewodzie.

Kontrolę przeprowadzono w 32 wybranych w sposób celowy gminnych jednostkach organizacyjnych realizujących obsługę bonu energetycznego (po dwie z terenu każdego województwa). Do kontrolowanych jednostek w terminie ustawowym wpłynęło

²⁶² Centralna Ewidencja Emisyjności Budynków.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

120,4 tys. wniosków z czego terminowo rozpatrzono pozytywnie 93,5 tys. a negatywnie 9,1 tys. wniosków. Po terminie rozpatrzono łącznie 14,6 tys. wniosków, w tym pozytywnie 11,2 tys., a odmownie 3,4 tys. wniosków. Bez rozpatrzenia pozostawiono 2925 wniosków²⁶³.

Łączna kwota środków przekazanych na wypłatę bonów energetycznych w 2024 r. wyniosła 959,1 mln zł, z czego ostatecznie 1,9 mln beneficjentów otrzymało świadczenia w łącznej kwocie 764,1 mln zł²⁶⁴, a środki przekazane gminom na sfinansowanie kosztów obsługi bonu wyniosły 21,6 mln zł.

W ramach kontroli wykorzystania dotacji celowej z budżetu państwa przeznaczonej na finansowanie wypłat bonu energetycznego oraz kosztów obsługi świadczenia stwierdzono nieprawidłowości w 29 z 32 skontrolowanych jednostek.

Nieprawidłowości dotyczyły między innymi:

- nierozpatrzenia wniosków w ustawowym terminie 60 dni, o którym mowa w art. 4 ust. 5 ustawy o bonie energetycznym (19 gmin);
- rozpatrzenia wniosków niezgodnie z przepisami ustawy o bonie energetycznym, czego wynikiem było błędne rozstrzygnięcie postępowania w jednym przypadku skutkujące odmową przyznania bonu energetycznego pomimo spełniania przesłanek do jego przyznania, a w innych przyznania bonu w nadmiernej wysokości w sytuacji niespełnienia przesłanek w zakresie zgłoszenia głównego źródła ogrzewania do CEEB, przekroczenia maksymalnych dochodów w gospodarstwie domowym czy przyznania bonu o zaniżonej wartości (siedem gmin);
- niewypłacenia lub zwłoki w wypłacie bonu energetycznego względem uregulowań wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy o bonie energetycznym (11 gmin);
- podpisania rozliczenia dotacji przez osoby nieuprawnione (8 gmin).

Stwierdzono również nieprzestrzeganie obowiązków wynikających z ustawy kodeks postępowania administracyjnego (w 15 gminach), w tym:

- niezawiadamiania wnioskodawców o niezafatwieniu sprawy w terminie z jednoczesnym wskazaniem nowego terminu na jej załatwienie (14 gmin);
- niezapewnieniu wnioskodawcom, którym odmówiono przyznania świadczenia, możliwości czynnego udziału w postępowaniu (siedem gmin).

Inne stwierdzone nieprawidłowości w realizacji przez gminy zadania dotyczącego bonu energetycznego odnosiły się do nierzetelnego sporządzenia rozliczenia dotacji, przyznania bonu bez dokonania weryfikacji wniosku, sporządzenia nierzetelnego zapotrzebowania na wypłatę świadczenia oraz braku sporządzenia informacji o przyznaniu bonu czy też nieprzekazania jej wnioskodawcy²⁶⁵.

Przeprowadzona kontrola wskazała, że kluczowe znaczenie dla zachowania terminowości wypłaty bonu energetycznego, obok działań realizowanych na poziomie jednostek

²⁶³ W tym 62 wnioski złożone po terminie, 1133 wnioski w których był brak reakcji wnioskodawcy na wezwanie oraz 1730 innych przypadków.

²⁶⁴ Kwota przyznanych bonów energetycznych według sprawozdań wojewodów.

²⁶⁵ Stwierdzone nieprawidłowości zostały szerzej opisane w wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do poszczególnych kontrolowanych jednostek.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

organizacyjnych gmin, miała dostępność środków na ich finansowanie, za co odpowiadał Minister Klimatu i Środowiska. W 2024 r. zakładano sfinansowanie świadczenia w postaci bonu energetycznego oraz kosztów obsługi z tym związanych przy wykorzystaniu rezerw celowych²⁶⁶. Powyższe wymagało dokonania zmian przeznaczenia rezerw w trybie art. 154 ust 9 ustawy o finansach publicznych.

Minister Klimatu i Środowiska dopiero w drugiej połowie września wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o dokonanie zmiany przeznaczenia środków w kwocie 1089,8 mln zł ujętych w rezerwie celowej, pomimo że już co najmniej w pierwszej połowie czerwca, kiedy to ustawa o bonie energetycznym weszła w życie wiadomym było, że zgodnie z art. 42 ust. 1 pkt 1 limit środków przewidzianych na realizację zadania na rok 2024 wynosi 1286 mln zł. W związku z powyższym Komisja Finansów Publicznych w dniu 25 września 2024 r. wydała pozytywną opinię co do wniosku Ministra Finansów z 24 września 2024 r. dotyczącego zmiany przeznaczenia części środków z rezerwy celowej poz. 10 *Środki na realizację umów zwartych przez Ministra Klimatu i Środowiska w związku z poleceniem Prezesa Rady Ministrów na sfinansowanie wypłat bonu energetycznego oraz kosztów obsługi*. Tego samego dnia Minister Klimatu i Środowiska poinformował wszystkich wojewodów o pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych oraz wskazał na możliwość składania wniosków o uruchomienie środków z rezerwy na realizację wypłat bonów energetycznych w nieprzekraczalnym terminie do dnia 27 września 2024 r. W wyniku powyższych działań dopiero w drugiej dekadzie października, na podstawie decyzji Ministra Finansów z 11 października 2024 r., zostały przyznane wojewodom pierwsze środki na sfinansowanie zadania zleconego ustawą z dnia 23 maja 2024 r. o bonie energetycznym. Co istotne, mając na względzie art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 5 oraz art. 5 ust 1 ustawy o bonie energetycznym pierwsze wypłaty świadczeń w postaci bonu winny trafić do odbiorców już co najmniej w pierwszych dniach października, przy założeniu maksymalnego czasu na rozpatrzenie wniosków złożonych w pierwszych dniach sierpnia 2024 r.²⁶⁷

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli Minister Klimatu i Środowiska zbyt późno wystąpił o zmianę przeznaczenia środków rezerwy celowej ujętej w poz. 10 *Środki na realizację umów (...)*, tj. dopiero po złożeniu przez wojewodów zapotrzebowania na środki a wyjaśnienia składane przez Ministra wskazujące na brak praktyki ubiegania się o wypłatę środków w pełnej wysokości limitu z ustawy oraz konieczność uprawdopodobnienia wnioskowanej kwoty, należy uznać za nieuzasadnione, biorąc pod uwagę zapisane w ustawie o bonie energetycznym terminy wypłaty świadczeń.

Mając powyższe na względzie należy uznać, że przyjęty przez Ministra Klimatu i Środowiska sposób zapewnienia środków na realizację zadania spowodował, iż faktycznie jednostki organizacyjnie gmin odpowiedzialne za wypłatę bonów otrzymały pierwsze środki na ten cel, w większości przypadków, w ostatniej dekadzie października, co w ocenie

²⁶⁶ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy o bonie energetycznym oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia cen energii elektrycznej, gazu ziemnego i ciepła systemowego, która ostatecznie uchwalona została w dniu 23 maja 2024 r.

²⁶⁷ Wnioski o wypłatę bonu energetycznego można było składać od 1 sierpnia do 30 września 2024 r. Na rozpatrzenie wniosku właściwy wójt, burmistrz lub prezydent miasta miał 60 dni, a wypłata świadczenia powinna nastąpić niezwłocznie po jego przyznaniu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Najwyższej Izby Kontroli było terminem zbyt późnym na wypłatę świadczenia względem terminów przewidzianych w ustawie o bonie energetycznym.

Ponadto w obszarze bonu energetycznego weryfikowano działania podejmowane przez wojewodów z racji między innymi sprawowanego nadzoru nad przekazywanymi gminom dotacjami z budżetu państwa na realizację wskazanego zadania. Kontrola wykazała nieprawidłowości dotyczące: nieskutecznego nadzoru nad przekazywanymi przez gminy rozliczeniami dotacji, w tym w zakresie weryfikacji uprawnień osób składających sprawozdania (województwo dolnośląskie, łódzkie, małopolskie, pomorskie, wielkopolskie oraz zachodniopomorskie), przekazania środków w jednej transzy zamiast w miesięcznych ratach (województwo pomorskie, kujawsko-pomorskie), nieterminowego zatwierdzenia rozliczeń dotacji na wypłaty bonu energetycznego (województwo opolskie) oraz przekazania środków na inne niż przeznaczone na dotację rachunki bankowe gmin (województwo dolnośląskie).

W 2024 r. Telewizja Polska S.A. w likwidacji zawarła z Ministrem Kultury i Dziedzictwa Narodowego sześć umów dotyczących udzielenia dotacji celowych na wydatki bieżące na podstawie których przyznano łącznie środki w wysokości 1900,5 mln zł, z czego wykorzystano 1680,2 mln zł. Szczegółowa kontrola wykorzystania przez Telewizję Polską S.A w likwidacji²⁶⁸ dotacji celowej z budżetu państwa wykazała, że dokonano nieterminowego zwrotu niewykorzystanych środków dotacji w kwocie 220,2 mln zł, co spowodowało konieczność zapłaty odsetek w wysokości 8,2 mln zł. Ponadto Spółka poniosła wydatki – na spłatę kredytów i/lub odsetek od kredytów – w kwocie 578,5 mln zł, które wykraczały poza zakres zadania określony w umowach dotacji. Spółka uzupełniła powyższe środki na wyodrębnionym rachunku bankowym, dokonując transferów z innych rachunków, żeby nie pomniejszać wartości środków przeznaczonych na cele określone w tych umowach.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

Świadczenia na rzecz osób fizycznych są wypłacane bezpośrednio uprawnionym osobom w postaci między innymi świadczeń wychowawczych, emerytur, rent, zasiłków, odpraw pieniężnych, odszkodowań, rekompensat, ryczałtów, diet, ekwiwalentów pieniężnych, stypendiów oraz nagród o charakterze specjalnym.

W 2024 r. wydatki budżetu państwa na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* wyniosły 142 734,9 mln zł. Stanowiły one 17,1% wydatków ogółem, tj. o 4,8 punktu procentowego więcej niż w 2023 r.

W 2024 r. w porównaniu do 2023 r. odnotowano wzrost wydatków na *świadczenia na rzecz osób fizycznych* o 61 438,7 mln zł (o 75,6%), do czego przyczyniło się przede wszystkim zwiększenie o 31 458 mln zł, tj. o 41,1%, wydatków na świadczenia społeczne²⁶⁹, a także wypłacenie dodatkowego oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów (tzw. trzynastej i czternastej emerytury) w wysokości 28 682,3 mln zł.

²⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku, nr KNO.410.1.7.2025.

²⁶⁹ W 2023 r. wydatki na świadczenia społeczne (paragraf 311) wyniosły 76 628,5 mln zł.

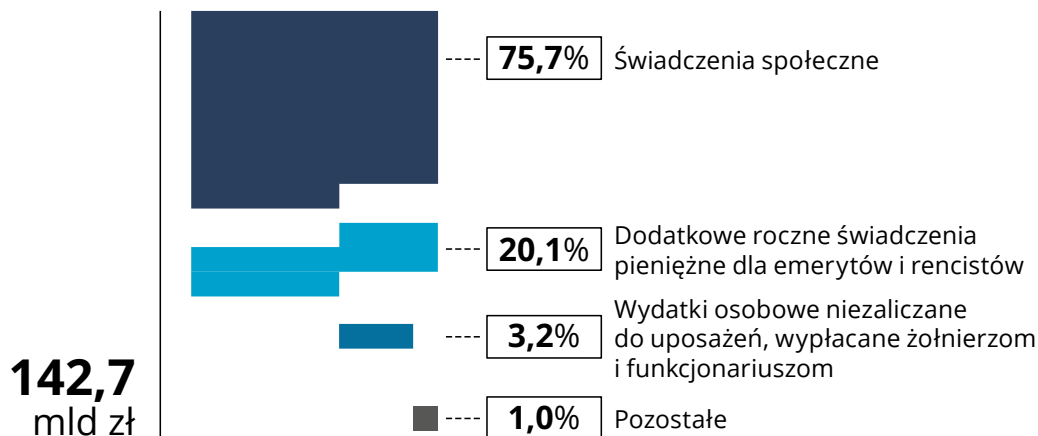
WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wzrost wydatków na świadczenia społeczne był spowodowany przede wszystkim wypłatą przez cały 2024 rok przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych podwyższonego od 1 stycznia 2024 r. świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł realizowanego na podstawie ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci²⁷⁰, a także po raz pierwszy w 2024 r. sfinansowaną z budżetu państwa wypłatą dodatkowego oraz kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, realizowanych na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów²⁷¹ oraz ustawy z dnia 26 maja 2023 r. o kolejnym dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów²⁷².

W latach poprzednich dodatkowe świadczenia dla emerytów i rencistów finansowano z Funduszu Solidarnościowego. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na brak przejrzystości finansowania tych świadczeń (fundusz ten jako jedyny wspomagany był zarówno wpłatami z budżetu państwa, jak i dotacjami)²⁷³. Finansowanie tzw. 13 i 14 emerytury za pośrednictwem Funduszu miało miejsce poza budżetem państwa, co wpływało na ograniczenie przejrzystości finansów publicznych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych wypłacił świadczenia wychowawcze w wysokości 63 863 mln zł²⁷⁴ oraz dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów w wysokości 25 509,7 mln zł.

Infografika 36. Struktura wydatków budżetu państwa na świadczenia na rzecz osób fizycznych w 2024 r.



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

²⁷⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1576, ze zm.

²⁷¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 891.

²⁷² Dz. U. z 2025 r. poz. 183.

²⁷³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego*. Nr ewid. 47/2024/P/24/001/KPS, Warszawa 2024.

²⁷⁴ Średnia miesięczna ilość wypłaconych świadczeń wychowawczych wyniosła blisko 6,7 mln.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* dominowały świadczenia społeczne, które osiągnęły 108 086,5 mln zł (75,7% wydatków w grupie). W części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* wyniosły one 74 399,1 mln zł, a poniesiono je głównie na wypłatę świadczeń wychowawczych. Z kolei w częściach *Sprawy wewnętrzne* i *Obrona narodowa* świadczenia społeczne zrealizowano w kwotach odpowiednio 17 637,3 mln zł i 10 831,7 mln zł, głównie w związku z wypłatą świadczeń pieniężnych z zakresu zaopatrzenia emerytalnego (odpowiednio 17 625,9 mln zł i 10 823,5 mln zł).

Na dodatkowe oraz kolejne dodatkowe roczne świadczenie pieniężne dla emerytów i rencistów przeznaczono w 2024 r. 20,1% wydatków w tej grupie. Najwyższe świadczenia zostały wypłacone w części *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* (25 509,7 mln zł) i *Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego* (2747,7 mln zł). Pozostałe stanowiące łącznie 1,5% tych świadczeń (424,8 mln zł) wystąpiły w częściach *Obrona narodowa* (344,8 mln zł) i *Sprawiedliwość* (80 mln zł).

Wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń wypłacanych żołnierzom i funkcjonariuszom w 2024 r. wyniosły 4514,4 mln zł. Pomimo iż wydatki te były wyższe niż w 2023 r. o 1139,4 mln zł, tj. o 33,8%, ich udział w grupie wydatków *świadczenia na rzecz osób fizycznych* uległ obniżeniu w stosunku do roku poprzedniego o jeden punkt procentowy i wyniósł 3,2%. Najwyższe wydatki osobowe niezaliczane do uposażeń poniesiono w częściach *Obrona narodowa* (3738,9 mln zł), *Sprawy wewnętrzne* (487,6 mln zł) oraz *Sprawiedliwość* (219,6 mln zł).

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

W 2024 r. *wydatki bieżące jednostek budżetowych* z budżetu państwa wyniosły 145 638,9 mln zł. Na przestrzeni lat 2021-2024 zwiększyły się one o 52 455,8 mln zł, tj. o 56,3%, a w stosunku do 2023 r. – o 22 046,8 mln zł (o 17,8%).

Największą część tej grupy wydatków stanowiły wydatki na wynagrodzenia i pochodne²⁷⁵, których udział w *wydatkach bieżących jednostek budżetowych* ogółem stanowił 61,6%. W 2024 r. wydatki te wyniosły 89 774,1 mln zł i były o 16 294,7 mln zł (o 22,2%) większe, niż w roku ubiegłym.

Pozapłacowe wydatki w tej grupie ekonomicznej w 2024 r. wykonane zostały na poziomie 55 864,8 mln zł i były wyższe niż w roku ubiegłym o 5752,1 mln zł (o 11,5%). Największe wydatki przeznaczono na:

- zakup usług pozostałych – 13 629,8 mln zł (wzrost o 12,4%),
- zakup materiałów i wyposażenia – 9400,9 mln zł (spadek o 5,7%),
- zakup usług remontowych – 6676,7 mln zł (wzrost o 12,1%),
- równoważniki i ekwiwalenty oraz pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy – 4652 mln zł (wzrost o 18,2%),
- zakup energii – 3646,8 mln zł (spadek o 0,2%),
- finansowanie staży i specjalizacji medycznych – 3420,4 mln zł (wzrost o 22%) oraz składek do organizacji międzynarodowych – 1962,8 (wzrost o 11,2%).

²⁷⁵ Paragrafy 401-412, 471, 479 i 480.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Pozostałe wydatki wyniosły 12 475,4 mln zł i stanowiły 8,6% wydatków bieżących jednostek budżetowych ogółem.

Wysokość wydatków bieżących była wyższa niż w roku ubiegłym w 70 z 77 części budżetu państwa. Największy kwotowo wzrost tych wydatków odnotowano w części *Obrona narodu* (o 6762,2 mln zł, tj. o 17,8%), *Sprawy wewnętrzne* (o 3739,9 mln zł, tj. o 20,1%), *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* (o 2716,4 mln zł, tj. o 26,7%), *Sądy powszechne* (o 1997,5 mln zł, tj. o 18,6%) oraz *Województwa* (o 1669 mln zł, tj. o 19,3%).

W największym stopniu wydatki te zmniejszyły się w częściach: *Energia* (38,8 mln zł, tj. o 35,6%), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 37,2 mln zł, tj. o 11,2%) oraz *Rodzina* (o 15,5 mln zł, tj. o 29,6%).

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono między innymi następujące nieprawidłowości:

- w Wyższym Urzędzie Górniczym zaplanowano i wydatkowano co najmniej 2802,5 tys. zł na działalność Okręgowych Urzędów Górniczych w niewłaściwym rozdziale klasyfikacji budżetowej tj. wydatki Okręgowych Urzędów Górniczych ujęto w rozdziale *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, a nie w rozdziale *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*²⁷⁶;
- w Krajowym Biurze Wyborczym nie ujęto w planie finansowym na rok 2024 środków o wartości 1798,2 tys. zł na realizację zadań znanych na etapie opracowywania tego planu, a wydatki zaplanowane na zadania dotyczące wyborów i referendum ujęto w niewłaściwej grupie ekonomicznej tj. w grupie *wydatków bieżących jednostek budżetowych* zamiast *dotacji i subwencji* w kwocie 1368 mln zł²⁷⁷;
- w Kancelarii Sejmu w lutym 2024 r. zakupiono 300 komputerów przenośnych o wartości 1314,6 tys. zł, z których 168 nie zostało rozdysponowanych do końca 2024 r., co było działaniem niegospodarnym²⁷⁸;
- w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie zagospodarowano od 2021 r. zbędnej, z punktu widzenia działalności statutowej Ministerstwa, nieruchomości po zlikwidowanym Wydziale Promocji Handlu i Inwestycji w Helsinkach, ponosząc w 2024 r. na jej utrzymanie i administrowanie wydatki w wysokości 254,6 tys. zł²⁷⁹;
- w Regionalnym Ośrodku Psychiatrii Sądowej w Branicach 13 wydatków objętych szczegółowym badaniem zostało dokonanych ponad wysokość ustaloną w planie finansowym jednostki na łączną kwotę 148,5 tys. zł, co było niezgodne z art. 44 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych oraz zasadą gospodarki finansowej wynikającą z art. 162 pkt 3 tej ustawy²⁸⁰;

²⁷⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 60 – Wyższy Urząd Górniczy*, nr LKA.410.1.5.2025.

²⁷⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze*. Nr ewid. 54/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

²⁷⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 02 – Kancelaria Sejmu*, nr KBF.410.1.2.2025.

²⁷⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 20 – Gospodarka*, nr KGP.410.1.1.2025.

²⁸⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w planie wydatków Komendy Głównej Policji – dysponenta III stopnia, podobnie jak w roku ubiegłym, ujęto środki w wysokości 2317,5 mln zł w podziałkach klasyfikacji budżetowej, w których dysponent ten nie realizował wydatków, co skutkowało zawyżeniem tego planu²⁸¹.

Przy udzielaniu zamówień publicznych najczęstszymi nieprawidłowościami były naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych, nieprawidłowości formalne i nieprzestrzeganie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie, przy czym najistotniejsze z nich dotyczyły:

- w Ministerstwie Cyfryzacji zawarto dwa aneksy do umowy na świadczenie usługi hostingowej z naruszeniem art. 144 ust. 1 pkt 3 lit. a poprzednio obowiązującej ustawy Prawo zamówień publicznych przedłużając okres obowiązującej umowy łącznie o sześć miesięcy, co skutkowało udzieleniem zamówienia w łącznej kwocie 2840,8 tys. zł niezgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, który stanowi, że zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu na podstawie przepisów tej ustawy²⁸²;
- w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono między innymi, że umowę o wartości 804,3 tys. zł (zwiększonej aneksem do 837 tys. zł) na konserwację korytarzy w zabytkowym budynku urzędu podpisano z wykonawcą, który nie wykazał spełniania warunków udziału w postępowaniu²⁸³;
- w Ministerstwie Spraw Zagranicznych udzielono zamówienia publicznego na usługi szkoleniowe za kwotę 227,9 tys. zł z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie Prawo zamówień publicznych i regulacji wewnętrznych; zamówienie zostało udzielone na podstawie wewnętrznej procedury dotyczącej udzielania zamówień o wartości netto poniżej 130 tys. zł, pomimo że prawidłowo przeprowadzony szacunek wartości tego zamówienia wskazałby, że wartość tego zamówienia jest większa niż 130 tys. zł²⁸⁴;
- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim zawarto sześć umów z członkami Wojewódzkiego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, w ramach których wydatkowano 301,3 tys. zł, niezgodnie z zasadami zawierania umów cywilnoprawnych, tj. bez sporządzenia i zatwierdzenia wniosków o ich zawarcie, a ponadto udzielono zamówienia publicznego o wartości 46,5 tys. zł niezgodnie z wewnętrznymi regulacjami i bez zachowania zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, ponieważ między innymi nie zamieszczono na stronie internetowej ani nie przekazano do co najmniej trzech potencjalnych oferentów zapytania ofertowego²⁸⁵;
- w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Szczecinie udzielono 13 zamówień publicznych o wartości poniżej 130 tys. zł z naruszeniem wewnętrznych zasad ich udzielania, na kwotę 164,8 tys. zł, w tym w sześciu z nich nie zawarto umów zabezpieczających interes prawny Inspektoratu w przypadku ich nienależytego wykonania

²⁸¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej*. Nr ewid. 41/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

²⁸² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Cyberbezpieczeństwa*, nr KAP.410.1.6.2025.

²⁸³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/24 – Województwo śląskie*. Nr ewid. 43/2025/P/25/001/LKA, Warszawa 2025.

²⁸⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 45 – Sprawy zagraniczne*, nr KAP.410.1.3.2025.

²⁸⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 51/2025/P/25/001/LOP, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

nia, w siedmiu nieprawidłowo i nierzetelnie ustalono przedmiot lub zakres rzeczowy tj. przez wskazanie konkretnego rodzaju produktu, modelu lub nazwy producenta, w jednym w sposób niegospodarny udzielono zamówienia na usługę licencji korzystania z publikacji elektronicznych wybierając ofertę o cenie wyższej o 14,8 tys. zł od oferty najtańszej²⁸⁶;

- w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich udzielono zamówień publicznych na usługi cateringowe bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, pomimo że łączna wartość zaplanowanych na 2024 r. zamówień tego rodzaju przekraczała 130 tys. zł i wynosiła 143,4 tys. zł²⁸⁷;
- w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim nieprawidłowo ustalono wartość szacunkową zamówienia publicznego o wartości poniżej 130 tys. zł netto i udzielono zamówienia na zakup wykładziny dywanowej wraz z montażem z pominięciem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, wydając kwotę 191,3 tys. zł²⁸⁸.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. szczegółowemu badaniu poddano wydatki na działalność promocyjną i reklamową w urzędach obsługujących dysponentów wybranych części budżetowych²⁸⁹ oraz 16 wojewodów. W 2024 r. w kontrolowanych jednostkach wydatki te wyniosły łącznie 106,7 mln zł, podczas gdy w 2023 r. była to kwota 168,6 mln zł. Najwyższe kwoty wydatków na wskazaną wyżej działalność w 2024 r. zostały poniesione w Ministerstwie Zdrowia (28 mln zł) i Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej (26,7 mln zł).

Wydatki związane z działalnością promocyjną i reklamową w 2024 r. w skontrolowanych urzędach ponoszono w szczególności na kampanie społeczne i informacyjne, w tym:

- w Ministerstwie Zdrowia: *Planuję Długie Życie w ramach Narodowej Strategii Onkologicznej* (19,6 mln zł), *Program in vitro* (4,5 mln zł), *Zdrowy Plan* (1,2 mln zł), *Narodowy Program Chorób Układu Krążenia* (1,1 mln zł);
- w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej: *kampania informacyjno-promocyjna Funduszy Europejskich* (6,4 mln zł), *20-lecie Polski w Unii Europejskiej* (6 mln zł), *Otwórz się na nowe możliwości* (3,9 mln zł), *Audycje telewizyjne poświęcone Funduszom Europejskim* (3,2 mln zł);
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Kupuj Świadomie Produkt Polski* (3,1 mln zł), *Nie marnuj żywności. Żywność to wartość* (2,3 mln zł), *kampania informacyjno-edukacyjna dotycząca rolnictwa i produkcji ekologicznej* (1,5 mln zł), *Odpoczywaj na wsi* (1 mln zł), *Upowszechnianie wiedzy pomiędzy szkołami rolniczymi a osobami zainteresowanymi edukacją na rzecz rozwoju obszarów wiejskich* (1 mln zł);

²⁸⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 30/2025/P/25/001/LSZ, Warszawa 2025.

²⁸⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 08 – Rzecznik Praw Obywatelskich*, nr KBF.410.1.3.2025.

²⁸⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 35/2025/P/25/001/LLU, Warszawa 2025.

²⁸⁹ To jest w urzędach obsługujących dysponentów części budżetowych: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo; Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; Gospodarka; Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego; Kultura fizyczna; Informatyzacja; Szkolnictwo wyższe i nauka; Obrona narodowa; Oświata i wychowanie; Praca; Rolnictwo; Rozwój regionalny; Sprawiedliwość; Transport; Turystyka; Środowisko; Sprawy wewnętrzne; Zabezpieczenie społeczne; Sprawy zagraniczne; Zdrowie; Energia; Klimat oraz Rodzina.*

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w Ministerstwie Cyfryzacji: *kampania społeczna na temat dezinformacji „Trolle”* (5 mln zł), *kampanie promujące aplikację mObywatel* (2,8 mln zł);
- w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: *Aktywny rodzic* (3,1 mln zł);
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska: *kampania edukacyjna w programach telewizyjnych w zakresie transformacji energetycznej i racjonalnej gospodarki odpadami* (1,9 mln zł), *kampania informacyjno-edukacyjna na temat różnorodności biologicznej skierowana do dzieci* (0,8 mln zł);
- w Ministerstwie Sportu i Turystyki: *Czas na kobiety* (0,9 mln zł);
- w Ministerstwie Finansów: *Kampania PIT 2024* (0,4 mln zł).

W związku z kontrolą wydatków na działalność promocyjną i reklamową stwierdzono następujące nieprawidłowości na łączną kwotę 1897,6 tys. zł:

- w Ministerstwie Zdrowia niecelowo wydatkowano środki w wysokości 934,8 tys. zł na emisję audycji informacyjnych w ramach kampanii społecznej *Narodowy Program Chorób Układu Krążenia*, zlecając emisję audycji stacji telewizyjnej o niskiej oglądalności²⁹⁰;
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi niecelowo i niegospodarnie wydatkowano środki w wysokości 197,7 tys. zł na działania informacyjno-promocyjne dotyczące zleconych 35 podmiotom (między innymi koła gospodyń wiejskich, parafie rzymskokatolickie, fundacje, ochotnicze straże pożarne) organizacji stoisk z produktami wysokiej jakości podczas organizowanych wydarzeń²⁹¹;
- w Ministerstwie Klimatu i Środowiska w przypadku kampanii informacyjno-edukacyjnej na temat różnorodności biologicznej skierowanej do dzieci o wartości 765,1 tys. zł faktyczny zakres zadania został ograniczony w korespondencji z wykonawcą przez osobę nieupoważnioną, co stanowiło działanie nierzetelne²⁹².

Ponadto brak rzetelności stwierdzono również w Ministerstwie Cyfryzacji, gdzie dziewięć umów, których przedmiotem była emisja spotów telewizyjnych i radiowych podpisano w terminie od 13 do 17 dni po rozpoczęciu realizacji działań objętych tymi umowami, a w jednej spośród 13 zbadanych umów nie zostały zawarte postanowienia w zakresie zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania²⁹³.

²⁹⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

²⁹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*, nr KRR.410.1.1.2025.

²⁹² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

²⁹³ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Cyberbezpieczeństwa*, nr KAP.410.1.6.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Nieprawidłowości w wydatkach na działalność promocyjną i reklamową stwierdzono również u trzech wojewodów na łączną kwotę 132 tys. zł. W Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim przy wyborze wykonawców na zakup towarów i usług na cele promocyjno-reklamowe w kwocie 80 tys. zł nie przestrzegano zasad określonych w regulacjach wewnętrznych²⁹⁴. W Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim dokonano zakupu materiałów promocyjno-reklamowych na kwotę 42,5 tys. zł z naruszeniem wewnętrznych przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, niezasadnie odstępując od przewidzianego trybu konkurencyjnego²⁹⁵. W Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim niecelowo poniesiono wydatki w wysokości 9,5 tys. zł na materiały promocyjne oraz nie skorygowano kosztów ich zakupu, pomimo nierozdysponowania ich do końca roku²⁹⁶.

W 2024 r. zmniejszyła się skala nieprawidłowości w ramach wydatków na działalność promocyjną i reklamową, gdyż nieprawidłowości stwierdzono w około 20% kontrolowanych jednostek, wobec 50% w roku poprzednim.

Kontrolą objęto również realizację wydatków na usługi doradcze i eksperckie. Pojęcie usług doradczych i eksperckich nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa, niemniej jednak na potrzeby niniejszej analizy do umów o charakterze doradczym i eksperckim zakwalifikowano umowy, których przedmiotem były usługi świadczone przez specjalistów posiadających ekspercką wiedzę w określonych dziedzinach, w tym usługi o charakterze doradztwa prawniczego, podatkowego, finansowego, technicznego, z zakresu księgowości, windykacji należności, zamówień publicznych, audytu oraz usług konsultingowych. Usługi te zostały zrealizowane na podstawie umów zlecenia, o dzieło lub innych umów nienazwanych, zawartych z podmiotami zewnętrznymi tj. osobami fizycznymi (w tym pracownikami kontrolowanych jednostek), osobami prawnymi lub innymi jednostkami organizacyjnymi, nieposiadającymi osobowości prawnej.

Wydatki na zakup usług doradczych i eksperckich w 2024 r. dokonywane były przez 109 skontrolowanych dysponentów III stopnia i wyniosły łącznie 135,7 mln zł²⁹⁷, co stanowiło 0,1% wydatków bieżących jednostek budżetowych. Wydatki te były ewidencjonowane w różnych paragrafach klasyfikacji budżetowej, w zależności od rodzaju realizowanych usług oraz formy organizacyjnej wykonawców i wyniosły w paragrafie:

- Zakup usług pozostałych – 75,1 mln zł,
- Wynagrodzenia bezosobowe – 32,7 mln zł,
- Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii – 20,1 mln zł,
- Zakup usług obejmujących tłumaczenia – 3,3 mln zł,
- Zakup usług remontowych – 1 mln zł,
- w pozostałych paragrafach – 3,5 mln zł.

²⁹⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie*. Nr ewid. 36/2025/P/25/001/LRZ, Warszawa 2025.

²⁹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 50/2025/P/25/001/LLO, Warszawa 2025.

²⁹⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie*. Nr ewid. 35/2025/P/25/001/LLU, Warszawa 2025.

²⁹⁷ W tym 0,5 mln zł z budżetu środków europejskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W ogólnej liczbie umów na zakup usług doradczych i eksperckich zrealizowanych w skontrolowanych jednostkach (ponad 3,6 tys. umów) największy udział miały umowy dotyczące usług prawnych (19,5%), usług technicznych (16,7%), usług obejmujących tłumaczenia i znajomość języków obcych (13,1%), usług konsultingowych (8,8%) oraz usług konsultantów wojewódzkich (5,7%).

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła szczegółowe badania 585 wydatków na zakup wyżej wymienionych usług o wartości prawie 32 mln zł tj. 23,4% kwoty ogółu poniesionych wydatków na ten cel.

W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono między innymi następujące nieprawidłowości:

- niegospodarne wydatkowanie środków na zakup usług prawnych lub usług informacyjnych przez jednostki mogące samodzielnie, po niższych kosztach, zrealizować te zadania w ramach komórek wewnętrznych, w tym w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza w kwocie 236,5 tys. zł²⁹⁸, w Ministerstwie Sprawiedliwości (część *Sprawiedliwość*) w kwocie 162 tys. zł²⁹⁹ i w Ministerstwie Zdrowia w kwocie 8,6 tys. zł³⁰⁰;
- w Instytucie Strat Wojennych im. Jana Karłowicza niecelowo wydatkowano środki w łącznej kwocie 83,8 tys. zł na realizację czterech z 12 zbadanych umów, nie wykorzystując zrealizowanego przedmiotu umowy do działalności jednostki;
- w Instytucie Finansów zawarto trzy umowy na zakup usług doradczych i eksperckich w sposób nie w pełni zabezpieczający interesy Instytutu, w wyniku czego wydatkowano 72 tys. zł na częściową realizację trzech opracowań, które nie zostały wykorzystane w działalności Instytutu, a w przypadku dwóch innych umów o łącznej wartości 68 tys. zł terminy ich realizacji przedłużono aneksami zawartymi w formie pisemnej po upływie terminów pierwotnie określonych w umowach, co było działaniem nierzetelnym³⁰¹;
- w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi niecelowo i niegospodarnie wydatkowano środki na zatrudnienie biegłego do kontroli przeprowadzonej w państwowym instytucie badawczym w kwocie 18 tys. zł³⁰²;
- w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w siedmiu umowach o wartości 89,4 tys. zł (z 10 zbadanych na łączną kwotę 99,6 tys. zł) stwierdzono brak postanowień dotyczących między innymi kar umownych i sposobu odstąpienia od umowy, które skutecznie zabezpieczyłyby interes zamawiającego, co było działaniem nierzetelnym³⁰³;

²⁹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 47/2025/P/25/001/KAP, Warszawa 2025.

²⁹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 39/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

³⁰⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

³⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Nr ewid. 55/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

³⁰² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*, nr KRR.410.1.1.2025.

³⁰³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 30/2025/P/25/001/LSZ, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- w Centrum Informatyzacji Resortu Finansów w czterech z siedmiu zbadanych umów dotyczących usług doradczych i eksperckich nie udokumentowano szacowania wartości zamówienia w sposób określony w regulaminie udzielania zamówień publicznych, co było działaniem nierzetelnym³⁰⁴;
- w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego nie wyegzekwowano rzetelnego wywiązania się zleceniobiorcy z warunków określonych w zawartej umowie na doradztwo prawne, w ramach, której wydatkowano środki w kwocie 61,9 tys. zł³⁰⁵;
- w Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zamościu wypłacono wynagrodzenia w kwocie 12,6 tys. zł za obsługę prawną niezgodnie z postanowieniami umów na tę obsługę zawartymi z kancelariami prawnymi oraz braku potwierdzenia wykonania przedmiotu umowy przez dowódców jednostek, na rzecz których była wykonywana ta obsługa³⁰⁶;
- w Regionalnym Ośrodku Psychiatrii Sądowej w Branicach w czterech umowach na zakup usług doradczych i eksperckich nie zawarto zapisów określających zasady nadzoru jednostki kontrolowanej nad ich realizacją, a w dwóch - określających sposób zabezpieczenia przed niewłaściwą realizacją zadania przez jego wykonawcę (w tym poprzez wprowadzenie kar umownych) oraz okoliczności uprawniających do odstąpienia od umowy, co było działaniem nierzetelnym³⁰⁷.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w urzędach wojewódzkich zebrano również informację o skargach na bezczynność i przewlekłość postępowań administracyjnych wojewody, w tym dotyczących skarg osób starających się o zezwolenie na pobyt i pracę w Polsce, oraz wydatków nałożonych na wojewodę z tego tytułu. Ustalono, że w 2024 r. zapadło łącznie 1,4 tys. wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych, na mocy których uwzględniono skargi oraz w których zasądzono od wojewody sumę pieniężną na rzecz skarżącego, w tym 1,2 tys. wyroków dotyczyło skarg osób starających się o zezwolenie na pobyt i pracę w Polsce. Większość wyroków, to jest odpowiednio 87,3% i 90%, dotyczyło wojewody dolnośląskiego. Kwota wydatków poniesionych w 2024 r. w związku z wyrokami dotyczącymi bezczynności i przewlekłości postępowań administracyjnych wojewody wyniosła we wszystkich województwach 2,2 mln zł, w tym 1,9 mln zł (90%) dotyczyło wojewody dolnośląskiego. Powyższe wydatki w większości wynikały z wyroków w sprawach ze skarg cudzoziemców starających się o zezwolenie na pobyt i pracę w Polsce. Było to 1,9 mln zł we wszystkich województwach, w tym 1,8 mln zł (93,7%) w województwie dolnośląskim. Nieterminowe załatwianie spraw dotyczących cudzoziemców w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu, które skutkowało koniecznością poniesienia powyższych wydatków, NIK oceniła jako działanie niegospodarne i nierzetelne. W jednostce tej stwierdzono również pojedyncze przypadki opóźnień w regulowaniu kwot wynikających z prawomocnych wyroków dotyczących skarg

³⁰⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Nr ewid. 55/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

³⁰⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, nr KNO.410.1.4.2025.

³⁰⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 59/2025/P/25/001/KON, Warszawa 2025.

³⁰⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

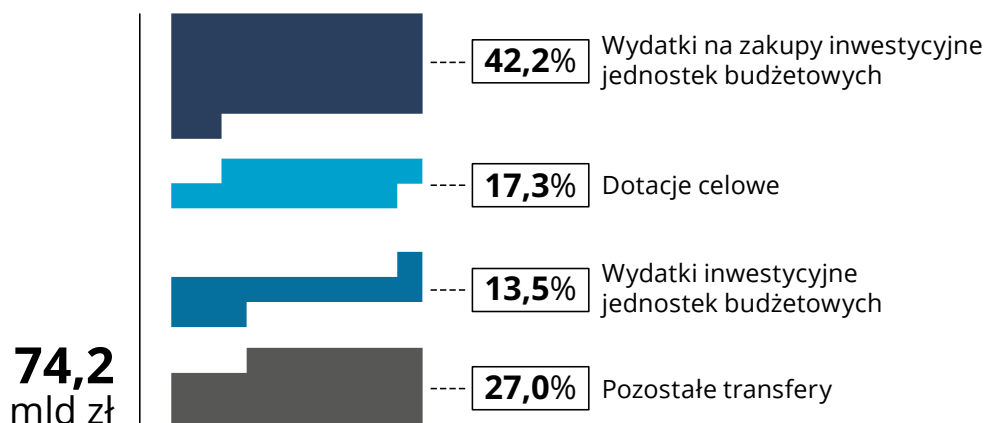
cudzoziemców³⁰⁸. Nieprawidłowość w zakresie terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych stwierdzono również w Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Gdańsku. Skutkowało ona koniecznością pokrycia w 2024 r. zobowiązań w kwocie 79,5 tys. zł, wynikającej z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku³⁰⁹.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2024 r. wyniosły 74 162,8 mln zł, tj. 94,9% planu po zmianach. Były one o 11 243,2 mln zł, tj. o 17,9% wyższe niż w 2023 r.

W strukturze *wydatków majątkowych* w 2024 r., podobnie jak w poprzednich latach, najwyższy udział miały wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych (42,2%), pomimo że ich udział obniżył się o 3,6 punktu procentowego w odniesieniu do 2023 r. Obniżył się również udział dotacji celowych z 20,7% do 17,3%. O 7,1 punktu procentowego wzrósł natomiast udział pozostałych transferów (z 19,9% do 27%). Znaczna część (32 859,6 mln zł, tj. 44,3%) *wydatków majątkowych* została przekazana w formie dotacji i innych transferów poza jednostki budżetowe.

Infografika 37. Struktura wydatków majątkowych w 2024 r.



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

Na wyższe wykonanie *wydatków majątkowych* w 2024 r. w porównaniu do 2023 r. miały wpływ przede wszystkim wyższe o 7492 mln zł, tj. o 59,8%, pozostałe transfery, w tym w dziale *Obrona narodowa* o 7031,2 mln zł³¹⁰. Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych wzrosły o 2511,8 mln zł (o 8,7%), a wydatki inwestycyjne o 1932,3 mln zł (o 24%), w tym w działach: *Obrona narodowa* (odpowiednio o 1917,7 mln zł i 1389,6 mln zł) oraz *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* (odpowiednio o 391,3 mln zł i 466,6 mln zł).

³⁰⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

³⁰⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie*. Nr ewid. 37/2025/P/25/001/LGD, Warszawa 2025.

³¹⁰ Środki z budżetu państwa dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 23. Struktura wydatków majątkowych w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM	44 696,6	28 187,5	62 919,6	74 162,8
Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	14 824,3	13 567,7	28 812,5	31 324,3
Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	7 245,9	5 406,0	8 046,6	9 978,9
Dotacje celowe	7 112,9	8 100,9	13 045,9	12 835,3
Pozostałe transfery wydatków majątkowych	12 942,0	1 061,9	12 532,3	20 024,3
Pozostałe wydatki	2 571,5	51,0	482,4	0,0

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

Najwyższe wydatki majątkowe w 2024 r. zostały poniesione na zadania realizowane w działach: *Obrona narodowa* w kwocie 52 246,6 mln zł (70,4% wydatków majątkowych ogółem), *Transport i łączność* – 5447,6 mln zł (7,3%), *Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa* – 3023,3 mln zł (4,1%) oraz *Ochrona zdrowia* – 2456,5 mln zł (3,3%).

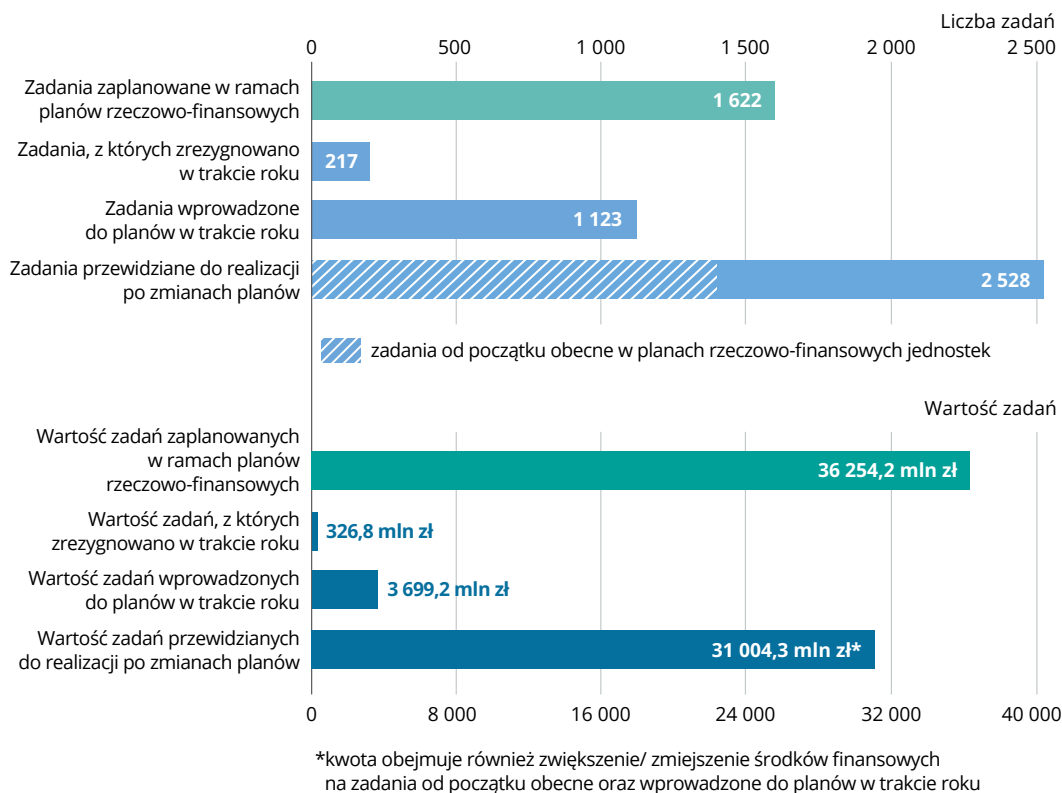
W 2024 r. Minister Finansów działając na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych wyraził zgodę na przeniesienia polegające na zmniejszeniu lub zwiększeniu wydatków majątkowych w 67 częściach budżetu państwa, w tym w 16 województwach oraz dwóch samorządowych kolegiach odwoławczych. Zgody dotyczyły zmniejszeń wydatków majątkowych łącznie o 2819,6 mln zł i zwiększeń o 1778,8 mln zł. Największe zmiany dotyczyły części *Obrona narodowa*, w której zmniejszenia planu wydatków majątkowych wyniosły 1311,4 mln zł i zwiększenia 269,5 mln zł oraz w części *Zdrowie* (zmniejszenia wyniosły 604,3 mln zł). W sześciu przypadkach Minister Finansów nie wyraził zgody na zwiększenie (o 1080 mln zł) lub zmniejszenie (o 1,4 mln zł) planu wydatków majątkowych w trybie art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych³¹¹.

W ramach planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych zaplanowano realizację 1622 zadań na kwotę 36 254,2 mln zł. W trakcie roku zrezygnowano z realizacji 217 zadań, wprowadzono do planu 1123 zadania oraz zmniejszono środki na zadania od początku obecne w planach rzeczowo-finansowych jednostek. W wyniku wprowadzonych zmian do zrealizowania planowano 2528 zadań, tj. o 55,9% więcej niż w pierwotnych planach. Przewidziana na ich realizację kwota 31 004,3 mln zł była niższa od pierwotnie zakładanej o 5249,9 mln zł (o 14,5%). Większość zmian wprowadzonych do planu była celowa.

³¹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, nr KBF.410.1.10.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 38. Zmiany planów rzeczowo-finansowych wydatków majątkowych w badanych jednostkach budżetowych w 2024 r.



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

W pełnym lub częściowym zakresie zrealizowano 2176 zadań, tj. 86,1% zadań ujętych w planach po zmianach (w 2023 r. wskaźnik ten wyniósł 91,9%), a 352 zadania nie zostały zrealizowane. Wartość niezrealizowanych zadań oszacowano na 1575,7 mln zł. Główną przyczyną niezrealizowania zadań w 2024 r. było między innymi nierzetelne planowanie *wydatków majątkowych* i niewłaściwe przygotowanie jednostek do ich realizacji. Do niezrealizowania części zadań przyczyniły się również przedłużające się procedury administracyjne i przetargowe, wyższe niż zaplanowano koszty realizacji zadań, a także inne nieprzewidziane zdarzenia.

Kontrola wykazała, że *wydatki majątkowe* w większości były celowe, dokonywane zgodnie z prawem oraz zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Niemniej jednak stwierdzono również nieprawidłowości w tym zakresie.

W ramach części *Obrona narodowa* nierzetelnie przeprowadzono proces planowania wpłaty środków na Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie 8004,8 mln zł. Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³¹², jednym ze źródeł wpływów Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych są środki z budżetu państwa przekazywane przez Ministra Obrony Narodowej. Zgodnie z decyzją budżetową na rok 2024 środki te zostały zaplanowane w wysokości 12 804,8 mln zł. Kwota 4800 mln zł wynikała

³¹² Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

z uchwały nr 89 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego *Wypożyczenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w czołgi* i zapewnienia warunków jego realizacji, a kwota 70 tys. zł z uzgodnień z Ministrem Finansów. Nie przedłożono natomiast dokumentów, analiz ani wyliczeń wskazujących, w jaki sposób określono pozostałą wartość wpłaty, tj. kwotę 8004,8 mln zł, co zdaniem NIK skutkuje brakiem korelacji pomiędzy kwotą planowaną, a potrzebami w zakresie wpłaty do Funduszu. W ocenie NIK kwota wpłaty do Funduszu powinna wynikać z ustaleń poczynionych z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie kosztów obsługi, w tym finansowania dłużnego przy uwzględnieniu możliwości budżetu³¹³.

W Agencji Uzbrojenia w Warszawie również w ramach części *Obrona narodowa* stwierdzono znaczne opóźnienia w realizacji inwestycji koordynowanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej, dotyczącej przygotowania i wyniesienia pierwszego i trzech następnych polskich satelitów, współfinansowanej z Krajowego Planu Odbudowy. Poza okresem finansowania projektu ze środków tego planu znajduje się obecnie kwota 170,4 mln zł. W przypadku braku osiągnięcia rezultatów całej inwestycji w przyjętym przez Radę Unii Europejskiej terminie (do końca II kwartału 2026 r.), istnieje ryzyko utraty środków przyznanych Polsce z tego tytułu, tj. pełnej kwoty pożyczki bezzwrotnej w wysokości 484,9 mln zł. Po kontroli w Agencji Uzbrojenia, Najwyższa Izba Kontroli wskazała również na przypadek niecelowego przekazania (30 grudnia 2024 r.) na rachunek powierniczy środków finansowych w kwocie 400 mln zł na poczet zadań i płatności zaliczek w ramach realizowanej umowy na zakup z dostosowaniem okrętu ratowniczego. Było to działanie niecelowe, ponieważ środki w tej formie powinny być wypłacane w sytuacji, gdy będą adekwatne do potrzeb wykonawcy dla realizacji kontraktu i będzie on w stanie te środki faktycznie wykorzystać. W niniejszym przypadku nie było to możliwe w okresie blisko trzech miesięcy od daty przekazania środków, bo zgodnie z warunkami zawartej umowy stronom przysługiwało prawo do odstąpienia od umowy w całości w terminie do 27 marca 2025 r. bez podawania powodów, a wykonawca nie mógł wypłacić środków z rachunku powierniczego do upływu powyższego terminu. W Agencji Uzbrojenia ujawniono również nierzetelne zawarcie umowy na usługę zarządzania projektem dotyczącym dostaw sprzętu wojskowego poprzez nieuwzględnienie w niej postanowień zabezpieczających interes Skarbu Państwa, ponieważ wynagrodzenie wykonawcy było wypłacane niezależnie od faktycznych postępów w realizacji rzeczowej projektu lub ich braku, wskutek czego w sposób niecelowy i niegospodarny wypłacono wynagrodzenie wykonawcy za IV kwartał 2023 r. oraz za trzy pierwsze kwartały 2024 r. zarządzania projektem w kwocie 6,7 mln zł. Problem ten został zidentyfikowany również przez samą Agencję, która podjęła kroki mające na celu renegotiację kontraktu. Dodatkowo w Agencji Uzbrojenia stwierdzono przypadek nierzetelnego sporządzenia aneksu do umowy na dostawę pocisków rakietowych, w którym nie zabezpieczono interesów Skarbu Państwa poprzez niezaktualizowanie regulacji dotyczących kar umownych za zwłokę w dostawach zaplanowanych na 2024 r., co skutkowało brakiem podstawy do naliczenia i skutecznego wyegzekwowania kary umownej w kwocie 986,2 tys. zł³¹⁴.

³¹³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 59/2025/P/25/001/KON, Warszawa 2025.

³¹⁴ Jak wyżej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Pomimo nierozpoznania faktycznych potrzeb Minister Rozwoju i Technologii w ramach części *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* wystąpił we wrześniu 2024 r. do Ministra Finansów z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej budżetu państwa³¹⁵ na kwotę 30,3 mln zł, z przeznaczeniem na inwestycje w energooszczędne mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym. W konsekwencji otrzymane środki finansowe nie zostały wykorzystane³¹⁶.

W 2024 r. w dwóch ministerstwach (Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w ramach części *Sprawy wewnętrzne*³¹⁷ oraz Ministerstwie Zdrowia w ramach części *Zdrowie*³¹⁸) podobnie jak w 2023 r. udzielono dotacji celowych na zadania inwestycyjne wskazane w art. 114 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej³¹⁹, w kwotach odpowiednio 86,5 mln zł i 0,6 mln zł nieuprawnionym podmiotom leczniczym działającym w formie instytutów badawczych, tj. z naruszeniem przepisu art. 115 ust. 3 i 4 tejże ustawy w brzmieniu obowiązującym w czasie udzielania dotacji.

Minister Klimatu i Środowiska w ramach części *Środowisko* udzielił w 2024 r. dotacji celowej (3,2 mln zł) dla Tatrzańskiego Parku Narodowego na zakup czterech busów elektrycznych przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnościami w rejon Morskiego Oka. Dotacja ta została udzielona w sytuacji, gdy nie określono zasad wykorzystania zakupionych busów oraz nie opracowano programu edukacyjnego zakładającego ich wykorzystanie. W ocenie NIK takie działanie świadczy o nierzetelnej weryfikacji przez Ministra przygotowania jednostki dotowanej do realizacji zadania³²⁰.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie zatwierdził rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym na realizację dwóch zadań na kwotę 2,1 mln zł (*Budowa windy w budynku szkoleniowo konferencyjnym – etap 2 – realizacja* na kwotę 0,4 mln zł oraz *Harcerska Wyprawa Pamięci* na kwotę 1,7 mln zł) w terminie określonym w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj. w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia. Termin na zatwierdzenie rozliczenia dotacji upłynął odpowiednio 17 lutego 2025 r. i 29 sierpnia 2024 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 1 kwietnia 2025 r. rozliczenia dotacji nie zostały zatwierdzone³²¹.

W Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, z powodu nieprzygotowania do realizacji zadania o wartości 18,7 mln zł dotyczącego przebudowy i modernizacji budynku, pomiesz-

³¹⁵ Poz. 70 – Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększenia Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym.

³¹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*, nr KIN.410.1.2.2025.

³¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej*. Nr ewid. 41/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

³¹⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

³¹⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 450, ze zm.

³²⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

³²¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Nr ewid. 47/2025/P/25/001/KAP, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

czeń i infrastruktury technicznej w siedzibie Ministerstwa wydatkowano jedynie 0,8% planowanych środków. Brakowało zaktualizowanej dokumentacji projektowej, wymaganych uzgodnień BHP i przeciwpożarowych, a wskutek przeprowadzonych w trakcie roku konsultacji, analiz i uzgodnień technicznych zmieniono koncepcję i założenia realizacji zadania³²².

Wojewoda Podlaski, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 171 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, nie poinformował Ministra Finansów o dwóch zmianach w planie wydatków majątkowych polegających na zwiększeniu wydatków na zakupy inwestycyjne łącznie o 192,3 tys. zł³²³.

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu nie dokonano zmian w planie finansowym dysponenta III stopnia obsługiwanego przez Biuro Dyrektora Generalnego w stosunku do stanu na początek roku, w zakresie siedmiu zadań inwestycyjnych na 0,6 mln zł, których realizacja nie była możliwa w 2024 r., bądź których wykonanie przekraczało plan finansowy³²⁴.

Przy realizacji zadań stwierdzono przypadki nierzetelnego odbioru zadań, w tym akceptacji dokumentów niezgodnych ze stanem faktycznym, skutkujące dokonaniem nieuzasadnionego lub przedwczesnego wydatku. Nieprawidłowości te wystąpiły między innymi w: Lubuskim Urzędzie Wojewódzkim w Gorzowie Wielkopolskim przy zakupie i dostawie mobilnego robota pirotechnicznego wraz z wyposażeniem (0,9 mln zł)³²⁵, Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze przy modernizacji instalacji monitoringu wizyjnego w budynku Sądu Rejonowego w Zgorzelcu (0,5 mln zł)³²⁶, Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu przy wymianie stolarki drzwiowej w pomieszczeniach tego urzędu (0,4 mln zł)³²⁷ oraz u Rzecznika Praw Pacjenta przy zakupie, dostawie i montażu dwóch podświetlanych napisów na fasadzie budynku (32 tys. zł)³²⁸.

Podczas realizacji zadań finansowanych w ramach wydatków majątkowych NIK ujawniła również przypadki naruszenia przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych i nieprzestrzegania uregulowań wewnętrznych, w tym głównie nieprawidłowości formalne dotyczące między innymi nierzetelnego dokumentowania postępowań oraz niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych. Nieprawidłowości te na łączną kwotę 9,7 mln zł wystąpiły między innymi w postępowaniach dotyczących: modernizacji sieci LAN w Wojewódz-

³²² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 34 – Rozwój regionalny, nr KAP.410.1.5.2025.

³²³ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie. Nr ewid. 33/2025/P/25/001/LBI, Warszawa 2025.

³²⁴ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

³²⁵ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie. Nr ewid. 49/2025/P/25/001/LZG, Warszawa 2025.

³²⁶ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 15 – Sądy powszechne. Nr ewid. 42/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

³²⁷ Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

³²⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu finansowego Funduszy Kompensacyjnych: Badań Klinicznych, Szczepień Ochronnych i Zdarzeń Medycznych, nr KZD.410.1.2.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Krakowie³²⁹, dostawy komputerów, akcesoriów i oprogramowania biurowego oraz biurowych urządzeń wielofunkcyjnych w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Olsztynie³³⁰, zakupu bezpiecznych łóżek, krzeseł i stolików dla pacjentów przez Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Branicach³³¹, trzech zamówień obejmujących modernizację, dostawę, instalację oraz uruchomienie platformy transportowej, świadczenie serwisu i wsparcia pogwarancyjnego serwerów oraz modyfikację, rozbudowę i wsparcie dla systemu bezpieczeństwa poczty w Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu³³², wykonania termomodernizacji stropu w budynku Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie³³³.

W 2024 r. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu poniósł wydatki w kwocie 21,9 mln zł w związku z realizacją umowy z 20 czerwca 2023 r. na zaprojektowanie i wykonanie systemu kontroli dostępu w sądach apelacji wrocławskiej, którą zawarł w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzonego z naruszeniem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, gdyż szacunkowa wartość zamówienia nie została ustalona z należytą starannością, co mogło mieć wpływ na skorzystanie z wyłączenia stosowania tejże ustawy³³⁴.

W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Zielonej Górze wartość zamówienia na dostawę samochodu – mobilnego biura w kwocie 320 tys. zł ustalono wcześniej niż 3 miesiące przed dniem wszczęcia postępowania, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Ponadto wbrew przepisowi art. 283 tejże ustawy, wyznaczając termin składania ofert w tym postępowaniu, nie zachowano minimalnego, siedmiodniowego terminu na dokonanie tej czynności, a także z przekroczeniem 30-dniowego terminu, tj. niezgodnie z art. 309 ust. 1 ustawy, zamieszczono ogłoszenie o wyniku tego postępowania w Biuletynie Zamówień Publicznych³³⁵.

W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Łodzi nie udokumentowano procesu szacowania wartości zamówienia na dostawę samochodu z napędem elektrycznym o wartości 171 tys. zł³³⁶, a w Zachodniopomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Szczecinie nie udokumentowano ustalenia szacunkowej wartości wydatku, który został określony

³²⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2024 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 31/2025/P/25/001/2025/LKR, Warszawa 2025.

³³⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2024 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie*. Nr ewid. 46/2025/P/25/001/2025/LOL, Warszawa 2025.

³³¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

³³² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 15 – Sądy powszechne*. Nr ewid. 42/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

³³³ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2024 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie*. Nr ewid. 31/2025/P/25/001/2025/LKR, Warszawa 2025.

³³⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 15 – Sądy powszechne*. Nr ewid. 42/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

³³⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie*. Nr ewid. 49/2025/P/25/001/LZG, Warszawa 2025.

³³⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie*. Nr ewid. 50/2025/P/25/001/LLO, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

we wniosku o realizację zamówienia na dostawę namiotu stelażowego na potrzeby doposażenia magazynu w wysokości 150 tys. zł³³⁷.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wynikają z zaciągniętych przez Ministra Finansów zobowiązań na finansowanie potrzeb pożyczkowych i pokrycie deficytu budżetu państwa. Są to przede wszystkim odsetki i opłaty z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych, a także odsetki od zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz od środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt i zarządzanie. Pokrywane są one ze środków budżetu państwa w ramach jednej części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

W 2024 r. *wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa* wyniosły 65 791,2 mln zł i były na poziomie 98,9% planowanych. Na przestrzeni lat 2021-2024 wydatki te zwiększyły się o 39 833,5 mln zł, tj. o 153,5%. Najwyższy kwotowy wzrost, wynoszący 28 992,1 mln zł (o 88,6%), nastąpił w 2023 r. i wynikał przede wszystkim ze skokowego wzrostu w 2022 r. rynkowych stóp procentowych oraz stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, co przełożyło się na wysokość odsetek od obligacji zmiennoprocentowych oraz oprocentowania nowych emisji obligacji stałoprocentowych w kolejnym roku. W porównaniu do 2023 r. wydatki te wzrosły o 4080,9 mln zł, tj. o 6,6%.

W 2024 r. na obsługę długu krajowego wydatkowano środki w wysokości 57 650,4 mln zł, a na obsługę zadłużenia zagranicznego - 8140,8 mln zł. Koszty obsługi długu krajowego i długu zagranicznego w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły odpowiednio o 2789,4 mln zł i 1291,4 mln zł. Czynnikiem wpływającym na wzrost wydatków krajowych była obsługa większego o 7,3 mld zł salda długu, wzrost oprocentowania obsługiwanych skarbowych papierów wartościowych i wyższe koszty ich emisji. Niższe wydatki na obsługę długu krajowego, w ujęciu rok do roku, poniesiono na przedterminowy odkup obligacji rynkowych oraz na odsetki od depozytów jednostek sektora finansów publicznych z uwagi na wysokość oprocentowania i stan depozytów. W przypadku obsługi zadłużenia zagranicznego wzrost wydatków był spowodowany zwiększeniem wolumenu obsługiwanego długu zagranicznego na skutek finansowania potrzeb pożyczkowych, wyższe było też oprocentowanie i dyskonto obsługiwanego długu. Na obniżenie wydatków z tytułu obsługi długu zagranicznego w 2024 r. w porównaniu do poprzedniego roku wpływ miało inne ukształtowanie się w latach 2023-2024 kursów walutowych. W 2024 r. średnioroczny kurs złotego był niższy o 5,2% w przypadku euro i dolara amerykańskiego i o 12,3% dla jena japońskiego.

Udział *wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa* w wydatkach budżetu państwa w latach 2021-2023 zwiększył się z 5% do 9,4%, natomiast w 2024 r. zmniejszył się do 7,9%. W relacji do PKB wydatki te pozostały na poziomie odnotowanym w roku 2023, tj. 1,8%.

Relacja kosztów obsługi długu Skarbu Państwa poniesionych w 2024 r. do wielkości zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2023 r. wyniosła 4,9%, tj. utrzymała się na poziomie

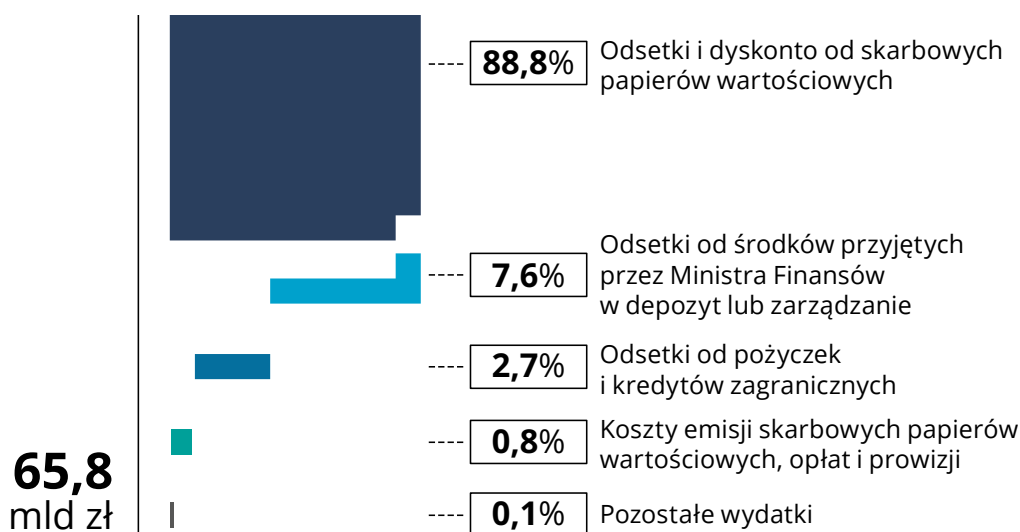
³³⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 30/2025/P/25/001/LSZ, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zbliżonym do roku poprzedniego (5%) i była blisko dwukrotnie wyższa niż w latach 2021-2022, kiedy wynosiła średnio 2,6%.

Szczegółowa kontrola wydatków, poniesionych na obsługę długu publicznego w łącznej kwocie 24 076 mln zł potwierdziła, że Minister Finansów prowadził terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami i porozumieniami obsługę zobowiązań Skarbu Państwa.

Infografika 39. Struktura wydatków budżetu państwa na obsługę długu publicznego w 2024 r.



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

Wydatki na obsługę długu krajowego

W 2024 r. koszty obsługi długu krajowego wyniosły 57 650,4 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Były wyższe od zrealizowanych rok wcześniej o 5,1% głównie w wyniku przyrostu obsługiwanego długu na skutek finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 24. Wydatki na obsługę długu krajowego w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM	19 833,3	27 684,0	54 861,0	57 650,4
Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego, w tym od:	19 674,7	27 403,0	54 570,7	57 233,3
obligacji rynkowych, w tym:	18 324,2	20 454,5	41 573,5	42 336,0
transakcje swap	1 323,1	-3 387,0	5 154,8	1 808,0
obligacji oszczędnościowych	1 149,8	2 150,7	6 388,8	9 877,6
środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra Finansów	123,9	4 793,7	6 606,9	5 019,7
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	158,6	280,9	290,2	417,1

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

W wydatkach związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa dominującą pozycję stanowią odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych sprzedawanych inwestorom instytucjonalnym. W 2024 r. poniesiono z tego tytułu 42 336 mln zł. Struktura wydatków na obsługę obligacji rynkowych nieco zmieniła się w porównaniu do 2023 r., tj. wzrósł udział kosztów obligacji stałoprocentowych z 46% do 55%, natomiast zmniejszył się udział obligacji zmiennoprocentowych z 53,3% w poprzednim roku do poziomu 43%. Wydatki te obejmowały saldo transakcji na instrumentach pochodnych swap³³⁸ w wysokości 1808,0 mln zł, tj. różnicę pomiędzy kwotą 7104,2 mln zł stanowiącą sumę płatności dokonanych w 2024 r. a kwotą 5296,2 mln zł z tytułu transakcji zawartych w 2023 r. Minister Finansów przeprowadza transakcje swap od wielu lat (za wyjątkiem roku 2022) w celu rozłożenia kosztów obsługi długu w czasie przy wykorzystaniu bieżących oszczędności. Transakcje swap zawarte w 2024 r. obniżą koszty następnego roku o 7369,3 mln zł. Wyłączając wpływ transakcji swap wydatki na obsługę obligacji rynkowych wyniosły 40 528 mln zł i w porównaniu do wydatków poniesionych w 2023 r. również bez transakcji swap, były wyższe o 4109,3 mln zł, tj. o 11,3%. Wynikało to w największym stopniu ze wzrostu sprzedaży o 53,1% i tym samym wartości nominalnej obligacji, od których ponoszono koszty w 2024 r. przy nieco niższych stopach procentowych obligacji zmiennoprocentowych średnio o 1,3 punktu procentowego, a także nieco niższych kuponach nowych serii obligacji emitowanych i sprzedawanych w 2024 r.

Wydatki na obsługę obligacji oszczędnościowych oferowanych inwestorom indywidualnym zaplanowano w ustawie budżetowej przed nowelizacją w kwocie 8730 mln zł,

³³⁸ Operacje swap zawierane na rynku krajowym polegają na umownej sprzedaży i wykupie obligacji skarbowych, w przypadku której nie następuje przepływ kapitału, a jedynie wymiana płatności odsetkowych liczonych od uzgodnionej sumy kapitałowej. Na podstawie art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

natomiast wykonanie wyniosło 9877,6 mln zł, tj. o 13% więcej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 99,4% kwoty w planie po zmianach. Wynikało to przede wszystkim z wyższych o 1014,5 mln zł od prognozowanych odsetek z tytułu przedterminowego wykupu obligacji detalicznych. Wzrost skali przedterminowego wykupu dotyczył w szczególności obligacji, których oprocentowanie w kolejnych okresach odsetkowych uzależnione jest od wskaźnika inflacji, w tym głównie czteroletnich obligacji indeksowanych inflacją (COI)³³⁹. W związku z odnotowanymi niskimi wartościami inflacji, która w styczniu 2024 r. wyniosła 3,9%³⁴⁰, a następnie obniżyła się w pierwszej połowie 2024 r. do poziomów poniżej 3%, oprocentowanie tych obligacji w kolejnych okresach odsetkowych uległo znaczącemu obniżeniu. Czynniki te wpłynęły na decyzje konsumenckie i spowodowały wzrost przedterminowego wykupu. W związku z wysokim wykupem agent emisji na prośbę emitenta przeprowadził w kwietniu 2024 r. kampanię promocyjno-informacyjną, której głównym celem było zachęcenie posiadaczy obligacji wykupywanych w tym okresie do zamiany na nowe emisje, a także wsparcie budowania skłonności do oszczędzania poprzez skarbowe obligacje oszczędnościowe. Kolejna kampania promocyjno-informacyjna związana z wysokimi wykupami obligacji³⁴¹ została przeprowadzona przez agenta emisji w okresie czerwiec-sierpień. Kampanie przyniosły oczekiwane rezultaty³⁴², sprzedaż obligacji oszczędnościowych w 2024 r. osiągnęła rekordowy poziom 82 631,3 mln zł i była wyższa od średniej z lat 2021-2023 o blisko 70%. Wielkość sprzedaży wpłynęła w 2024 r. jedynie na koszty obsługi obligacji, które w swojej konstrukcji mają wbudowaną comiesięczną wypłatę odsetek³⁴³. W porównaniu do 2023 r. koszty obsługi obligacji oszczędnościowych były wyższe o 3488,8 mln zł, tj. o 54,6%. Wpływ na to miał głównie przyrost zadłużenia, który wyniósł 30%, a w latach 2021-2024 zadłużenie z tytułu emisji obligacji oszczędnościowych wzrosło o 155,9%

Podobnie jak w latach poprzednich, w ustawie budżetowej przed nowelizacją zaplanowano wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych (503 mln zł), tzw. bonów krótkich, sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku. Możliwość emisji bonów, przyjmowana w każdej ustawie budżetowej, jest standardowym założeniem w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa. Mogą być one sprzedawane w celu zarządzania rozkładem w czasie finansowania potrzeb pożyczkowych lub w ramach zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej. Operacje tego typu stanowią zabezpieczenie w procesie zarządzania długiem, a na etapie planowania są traktowane jako potencjalne. W planie po zmianach wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych nie były zakładane. Ze względu na dobrą sytuację płynnościową w 2024 roku Minister Finansów nie przeprowadził emisji bonów skarbowych.

³³⁹ W przypadku tych obligacji stopa procentowa od drugiego do czwartego okresu odsetkowego jest obliczana na podstawie stopy wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjmowanej dla 12 miesięcy i ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w miesiącu poprzedzającym pierwszy miesiąc danego okresu odsetkowego, powiększonej o stałą marżę.

³⁴⁰ Wstępne dane ogłoszone przez Główny Urząd Statystyczny 15 lutego 2024 r.

³⁴¹ Dotyczyło to rocznych i dwuletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu zmiennym.

³⁴² Łączna wartość obligacji oszczędnościowych zakupionych w kwietniu 2024 r. wyniosła blisko 7 mld zł, a w okresie czerwiec-sierpień 2024 r. blisko 33 mld zł, co razem stanowiło 48,4% całorocznej sprzedaży.

³⁴³ Dotyczyło to trzymiesięcznych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym oraz rocznych i dwuletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o zmiennej stopie procentowej. Ich udział w całej kwocie kosztów z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych w 2024 r. wyniósł 11,6%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano początkowo 5419,4 mln zł, a w wyniku zmian planu kwotę tę zmniejszono do wysokości 5047,4 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 5019,7 mln zł. Wydatki te były niższe od poniesionych na ten cel w 2023 r. o 1587,2 mln zł, tj. o 24%. Wynikało to w dużym stopniu z niższych poziomów oprocentowania depozytów terminowych, które uzależnione jest od stawek WIBID (blisko o jeden punkt procentowy), a także niższego (średnio o 0,7 punktu procentowego) oprocentowania depozytów overnight opartego o stopę depozytową NBP. Ponadto inna była struktura zawiązywanych depozytów.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 261,3 mln zł, natomiast w wyniku zmian plan zwiększono o 179,0 mln zł. Wykonanie wydatków z tego tytułu wyniosło 417,1 mln zł, tj. na poziomie 94,7% planu po zmianach. Konieczność zmiany planu wynikała z wyższych o 156,3 mln zł od prognozowanych wydatków na wynagrodzenie agentów emisji obligacji oszczędnościowych. Wysokość wydatków z tego tytułu uzależniona jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży obligacji oszczędnościowych, która w 2024 r. była blisko dwukrotnie wyższa od planowanej. Również z tego powodu koszty emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje były wyższe o 43,7% w porównaniu do 2023 r.

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego

W 2024 r. zaplanowano wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 9494,3 mln zł. W wyniku zmian w budżecie plan zmniejszony został o 760 mln zł tj. do kwoty 8734,3 mln zł, natomiast zrealizowane wydatki wyniosły 8140,8 mln zł, co stanowiło 93,2% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków poniesionych w 2023 r. ich poziom zwiększył się o 19%. Było to spowodowane zwiększeniem zadłużenia zagranicznego w związku z finansowaniem potrzeb pożyczkowych w latach 2023-2024 oraz wyższym oprocentowaniem i dyskontem od obsługiwanego długu. Średnioroczne kursy euro i dolara amerykańskiego ukształtowały się na niższym poziomie niż w 2023 r. powodując zmniejszenie kosztów w porównaniu do poprzedniego roku o około 500 mln zł.

Tabela 25. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	w mln zł			
OGÓŁEM	6 124,4	5 034,3	6 849,4	8 140,8
Odsetki i dyskonto od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego, w tym od:	6 050,9	4 974,9	6 757,3	8 021,1
obligacji, w tym:	5 671,8	4 590,0	5 114,4	6 755,2
transakcje Currency Interest Rate Swap	-204,9	-319,1	-377,2	-557,0
kredytów i pożyczek	379,1	384,9	1 641,5	1 773,7
Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	73,4	59,4	92,1	119,7

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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W ustawie budżetowej na wydatki związane z obsługą zagranicznych skarbowych papierów wartościowych zaplanowano 6707,1 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2024 r. płatności kuponowych z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich, planowanej w pierwszym półroczu 2024 r. emisji obligacji nominowanej w dolarach amerykańskich oraz uwzględniając wynik transakcji Currency Interest Rate Swap³⁴⁴ zawartych w latach 2014-2024. Faktycznie poniesione wydatki z tego tytułu wyniosły 6755,2 mln zł, w tym saldo transakcji Currency Interest Rate Swap powodujące pomniejszenie wydatków o 557 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 508,9 mln zł w związku z niższym kursem złotego w stosunku do euro i dolara niż pierwotnie planowano. Wyłączając wpływ transakcji Currency Interest Rate Swap, koszty obsługi obligacji zagranicznych były wyższe niż w 2023 r. o 1461 mln zł, tj. o 30,8%. W 2024 r. ponoszone były wydatki z tytułu obsługi 44 serii obligacji zagranicznych, tj. o sześć więcej niż w roku poprzednim, w tym trzech serii obligacji w dolarach amerykańskich wyemitowanych w 2024 r. W przypadku pozostałych emisji obligacji przeprowadzonych w 2024 r., tj. pięciu emisji w euro i pięciu emisji w jenach japońskich, odsetki będą płacone począwszy od 2025 r.

W związku z obsługą kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe, tj. Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy i Bank Rozwoju Rady Europy w 2024 r. zostały poniesione wydatki w łącznej wysokości 1483,6 mln zł, natomiast z tytułu zaciągnięcia długoterminowych pożyczek z Unii Europejskiej w ramach instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) wydatkowano 290 mln zł. Koszty kredytów i pożyczek były wyższe o 8,1% w porównaniu do 2023 r., co było spowodowane przede wszystkim przyrostem zadłużenia o blisko 30%.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 146,6 mln zł, a ich wykonanie wyniosło 119,7 mln zł, tj. 82% planu. W porównaniu do 2023 r. poniesione wydatki były wyższe o 27,6 mln zł, co było związane przede wszystkim z poniesieniem wyższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych w stosunku do 2023 r.³⁴⁵ Ponadto w 2024 r. po raz pierwszy wystąpiły wydatki w wysokości 1,9 mln zł z tytułu obsługi pożyczek otrzymanych z Unii Europejskiej w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) na realizację Krajowego Planu Odbudowy.

Środki własne Unii Europejskiej

W budżecie państwa na 2024 r. wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej zostały ujęte w części *Środki własne Unii Europejskiej*. Zgodnie z art. 125 ust. 2 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się:

- udział we wpływach z ceł, opłat rolnych i cukrowych,

³⁴⁴ Transakcje Currency Interest Rate Swap to operacje na instrumentach pochodnych polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych. Saldo transakcji ma wartość ujemną, gdy suma płatności dokonanych przez Ministra Finansów jest niższa niż kwota uzyskana od partnerów transakcji.

³⁴⁵ W 2023 r. przeprowadzono osiem emisji obligacji zagranicznych, a w 2024 r. – 13.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- środki obliczone na podstawie podatku od towarów i usług, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej,
- środki obliczone na podstawie wartości rocznego dochodu narodowego brutto.

W 2024 r. do środków własnych Unii Europejskiej zaliczały się te same kategorie wydatków, co w roku poprzednim, tj.:

- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie dochodu narodowego brutto,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT,
- tradycyjne środki własne,
- wpłaty państw członkowskich obliczone na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi (dalej: środki własne od plastiku),
- mechanizmy korekcyjne polegające na obniżeniu wpłat opartych na dochodzie narodowym brutto.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu dochodu narodowego brutto jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych Unii Europejskiej pomiędzy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Jest to podział proporcjonalny do udziału dochodu narodowego brutto danego państwa członkowskiego w łącznej wartości tego dochodu wszystkich państw członkowskich.

Wysokość składki z tytułu VAT polega na zastosowaniu jednolitej stawki poboru VAT w wysokości 0,3% do podstawy VAT, obliczonej dla każdego państwa członkowskiego zgodnie z zasadami wspólnotowymi.

Do tradycyjnych środków własnych zalicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych Unii Europejskiej państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego Unii Europejskiej 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”.

Wysokość wpłaty środków własnych od plastiku obliczana jest na podstawie masy odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi. Jednolita stawka wynosi 0,80 euro za każdy kilogram odpadów w danym roku.

W ustawie budżetowej na 2024 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* zaplanowano wydatki w kwocie 34 460,1 mln zł. W budżecie ogólnym Unii Europejskiej wysokość składki na 2024 r. uwzględniająca korekty finansowe wyniosła 31 200,3 mln zł (7189,8 mln euro).

W 2024 r. Minister Finansów zmniejszył limit wydatków w części *Środki własne Unii Europejskiej* z tytułu opłat celnych o kwotę 550 mln zł, w związku z nowelizacją ustawy budżetowej na 2024 r.

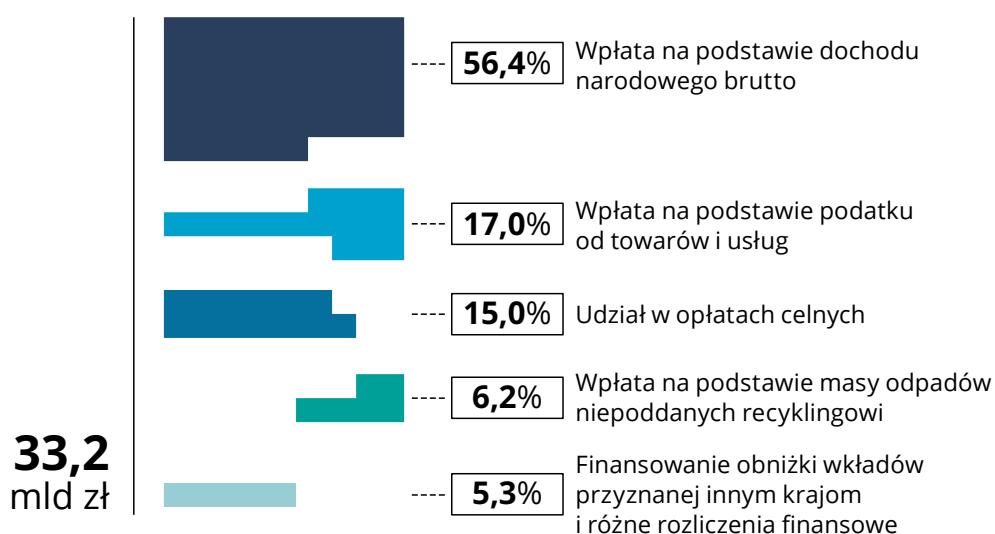
Zrealizowane wydatki w części *Środki własne Unii Europejskiej* wyniosły 33 198 mln zł, co stanowiło 91,7% planu po zmianach. W związku z powyższym nie uruchamiano środków zaplanowanych w części *Rezerwy celowe* w kwocie 2000 mln zł, a dysponent części, niezwłocznie po oszacowaniu nadmiaru środków budżetowych i zaistnieniu przesłanek uzasadniających ich zablokowanie, podjął pięć decyzji o zablokowaniu wydatków na łączną kwotę 712,1 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki w 2024 r. stanowiły 109,5% wydatków zrealizowanych w 2023 r. Wzrost tych wydatków rok do roku wynikał między innymi ze zwiększenia składki obliczonej na podstawie dochodu narodowego brutto, VAT i mechanizmów korekcyjnych, a także odsetek za opóźnienia w przekazywaniu środków własnych Unii Europejskiej.

Na koniec 2024 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej* wystąpiła niedopłata polskiej składki w kwocie 27,7 mln zł z tytułu dochodu narodowego brutto, której rozliczenie zostało dokonane poprzez zwiększenie płatności składki za styczeń 2025 r. Na koniec 2024 r. zobowiązania wymagalne nie wystąpiły.

Infografika 40. Struktura wydatków budżetu państwa na sfinansowanie składki do Unii Europejskiej w 2024 r.



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

Struktura wydatków budżetu państwa przeznaczonych na wpłaty polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej nie uległa w porównaniu z rokiem poprzednim większym zmianom. Również w 2024 r. najwyższy udział miała wpłata oparta na dochodzie narodowym brutto, a suma opłat celnych oraz składki obliczanej na podstawie podatku od towarów i usług kształtowała się na poziomie 32% łącznej kwoty składki.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 26. Wysokość składki do budżetu Unii Europejskiej w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mln zł			
OGÓŁEM	32 230,4	34 293,9	30 313,6	33 198,0
Wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto	20 030,9	19 731,4	16 847,0	18 734,7
Wpłata obliczona na podstawie podatku od towarów i usług	4 036,9	4 201,7	4 874,8	5 655,4
Wpłata z tytułu udziału w opłatach celnych	5 156,1	6 330,1	4 471,5	4 992,3
Wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi	1 696,4	2 596,7	2 490,9	2 045,0
Wpłata z tytułu finansowania obniżki przyznanej dla Austrii, Danii, Niemiec i Szwecji na lata 2021-2027	1 305,8	1 430,6	1 629,4	1 768,6
Różne rozliczenia finansowe (odsetki)	4,2	3,4	0,0	1,9

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

W porównaniu do roku poprzedniego, w 2024 roku najbardziej wzrosła wpłata obliczona na podstawie dochodu narodowego brutto, która była wyższa o 1887,7 mln zł, tj. o 11,2%. Znaczny wzrost dotyczył także wpłaty obliczonej na podstawie podatku od towarów i usług oraz należności celnych odprowadzonych do budżetu Unii Europejskiej, które zwiększyły się odpowiednio o 780,6 mln zł (tj. o 16%) i 520,8 mln zł (tj. o 11,6%).

O 17,9%, tj. o 445,9 mln zł, obniżyła się wpłata z tytułu odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych niepoddanych recyklingowi.

W latach 2022-2024 Polska zajmowała szóste miejsce wśród państw członkowskich pod względem wielkości składki wpłacanej do budżetu Unii Europejskiej. W 2021 r. było to miejsce siódme.

Zgodnie z art. 125 ust. 3 ustawy o finansach publicznych do środków własnych Unii Europejskiej zalicza się również odsetki i kary za nieterminowe lub nieprawidłowo naliczone płatności.

W 2024 r. w części *Środki własne Unii Europejskiej*, w związku z ustaleniami kontroli Komisji Europejskiej i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych zapłacono odsetki w łącznej wysokości 1,9 mln zł. Zapłata odsetek wynikała z nieterminowego zrealizowania łącznie 1518 płatności w okresach: od 20 czerwca 2014 r. do 17 listopada 2023 r., od 20 kwietnia 2018 r. do 20 maja 2019 r. i od 20 maja 2021 r. do 20 kwietnia 2023 r. Opóźnienia skutkujące zapłatą odsetek wystąpiły poza zakresem odpowiedzialności dysponenta części *Środki własne Unii Europejskiej*.

3.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 65 295 mln zł i stanowiły 54,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2024. Na niski poziom tego wskaźnika istotny wpływ miało niewykonanie wydatków zaplanowanych na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Gdyby wydatków tych nie brać pod uwagę, stopień wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich wyniósłby 66,8%. Na niski poziom realizacji wydatków wpływ miały także opóźnienia wydatkowania środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027. Wartość zrealizowanych wydatków budżetu środków europejskich w 2024 r. była o 9786,9 mln zł, tj. o 13%, niższa niż przed rokiem.

W 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich realizowane były w czterech grupach ekonomicznych: *Dotacje i subwencje*, *Wydatki bieżące jednostek budżetowych*, *Wydatki majątkowe* oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych*. Wydatki poniesione w ramach trzech pierwszych z wyżej wymienionych grup stanowiły prawie 100% wszystkich wydatków.

Tabela 27. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2021-2024 według grup ekonomicznych

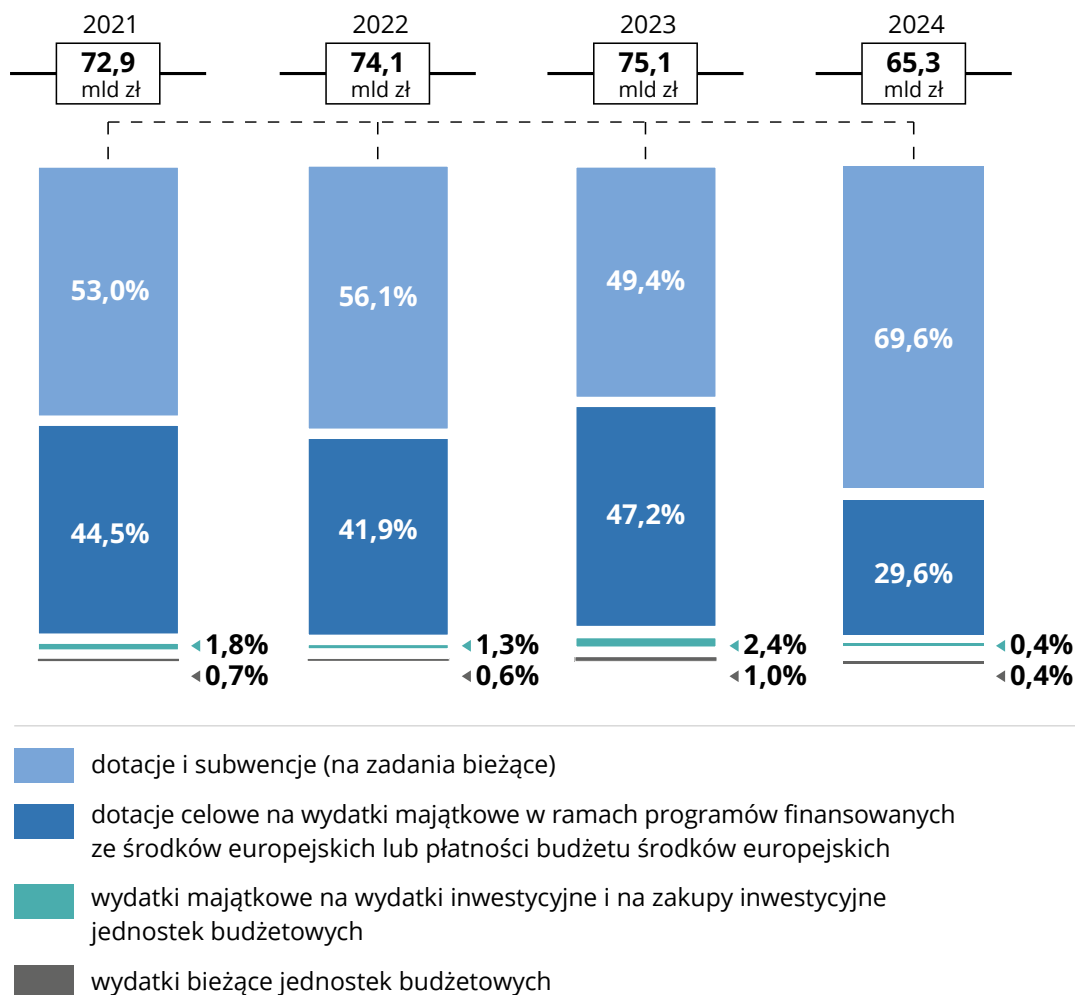
Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mld zł			
OGÓŁEM, w tym:	72,9	74,1	75,1	65,3
Dotacje i subwencje (na zadania bieżące)	38,6	41,6	37,1	45,5
Wydatki bieżące jednostek budżetowych	0,5	0,4	0,8	0,2
Wydatki majątkowe, w tym:	33,8	32,1	37,2	19,6
Wydatki inwestycyjne i na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	1,3	1,0	1,8	0,3
Dotacje celowe w ramach programów finansowanych ze środków europejskich lub płatności budżetu środków europejskich	32,4	31,1	35,4	19,3

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

W 2024 r. udział wydatków grupy *Dotacje i subwencje* (69,6%) w wydatkach budżetu środków europejskich był znacznie wyższy od udziału grupy *Wydatki majątkowe* (30%), co wynikało ze wzrostu wydatków na Wspólną Politykę Rolną (o 3,7 mld zł) oraz odblokowania wydatków na KPO – część grantowa (9,5 mld zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 41. Udział wydatków budżetu środków europejskich według grup ekonomicznych w latach 2021-2024



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

Szczegóły wydatkowania środków z budżetu środków europejskich w ramach poszczególnych programów operacyjnych, instrumentów oraz Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Rybackiej i Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – części grantowej przedstawia tabela 28.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 28. Wydatki budżetu środków europejskich w latach 2023-2024 według programów

Wyszczególnienie	2023	2024		4:3
	Wykonanie	Plan po zmianach	Wykonanie	
		mln zł		
1	2	3	4	5
OGÓŁEM	75 082,1	67 681,9	65 295,0	96,5
Umowa Partnerstwa 2021-2027	4 360,3	18 231,0	16 229,1	89,0
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027	1 099,1	1 101,1	926,7	84,2
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027	478,3	1 253,6	881,9	70,3
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027	135,7	599,1	591,4	98,7
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027	13,4	5 229,3	4 678,2	89,5
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027	1,8	1 010,1	972,1	96,2
16 Programów regionalnych	2 632,0	9 037,7	8 178,9	90,5
Instrument „Łącząc Europę” 2021-2027	358,7	438,1	438,1	100,0
Program Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027	-	89,1	85,5	96,0
Program Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027	-	275,8	273,3	99,1
Umowa Partnerstwa 2014-2020	47 289,8	13 759,3	13 517,7	98,2
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	17 373,8	6 295,8	6 266,3	99,5
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój	8 236,4	1 739,0	1 729,3	99,4
Program Operacyjny Polska Cyfrowa	1 359,2	172,9	172,9	100,0
Program Operacyjny Polska Wschodnia	1 253,5	379,3	355,2	93,6
Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój	2 516,1	97,6	97,1	99,5
Regionalne Programy Operacyjne 2014-2020	16 550,8	5 074,7	4 896,9	96,5
Instrument „Łącząc Europę” 2014-2020	1 602,0	954,3	928,2	97,3
Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020	-	75,1	70,8	94,3
Wspólna Polityka Rolna	19 798,1	23 476,2	23 473,0	100,0
Krajowy Plan Odbudowy – część grantowa	0,0	9 547,2	9 547,2	100,0
Norweski Mechanizm Finansowy i MF EOG III Perspektywy Finansowej	1 106,8	827,1	723,4	87,5
Szwajcarsko-Polski Program Współpracy II	0,6	6,4	6,4	100,0
Narodowa Strategia Spójności 2007-2013	3,3	2,3	2,3	100,0

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

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W okresie 2004-2024, w ramach poszczególnych perspektyw finansowych polityki spójności, Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej 164,1 mld euro. W latach 2014-2024 Polska pozostawała największym beneficjentem pomocy unijnej. W Perspektywie Finansowej 2021-2027, w ramach polityki spójności, Unia Europejska przeznaczyła do wykorzystania dla naszego kraju 76 mld euro³⁴⁶.

Perspektywa Finansowa 2021-2027. Programy krajowe i regionalne³⁴⁷

Do końca 2024 r. z beneficjentami krajowych i regionalnych programów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 zawarto 11 432 umowy o dofinansowanie projektu³⁴⁸. Kwota dofinansowania ze środków Unii Europejskiej osiągnęła poziom 112 255,4 mln zł, co stanowiło 34,8% alokacji na lata 2021-2027.

Szczegóły dotyczące zawartych z beneficjentami umów przedstawione są w tabeli 29.

Tabela 29. Zawarte umowy o dofinansowanie projektu w ramach programów krajowych i regionalnych PF 2021-2027 na koniec 2024 r.

Fundusze Europejskie	Zawarte umowy/wydane decyzje o dofinansowaniu projektu			Poziom realizacji alokacji na lata 2021-2027
	Liczba	ogółem wartość wydatków kwalifikowalnych	w tym: środki UE	
		mln zł		%
OGÓŁEM	11 432	159 875,4	112 255,4	34,8
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	224	47 852,4	31 074,8	29,8
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	900	18 641,2	11 699,8	34,0
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	93	5 446,9	3 791,9	44,3
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	475	12 528,7	10 375,8	59,5
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	591	7 648,4	5 496,8	48,1
Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	69	1 366,3	1 089,1	45,9
16 Programów regionalnych	9 080	66 391,6	48 727,3	33,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

³⁴⁶ Z tego 72,2 miliarda euro z polityki spójności oraz 3,8 mld euro z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

³⁴⁷ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

³⁴⁸ Ilość i wartość podpisanych umów obejmuje również decyzje o dofinansowanie projektu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2024 r. w ramach programów krajowych i regionalnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 16 996 mln zł, co stanowiło 5,3% alokacji na lata 2021-2027.

Szczegóły dotyczące kwot wydatków certyfikowanych prezentuje tabela 30.

Tabela 30. Realizacja krajowych i regionalnych funduszy europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 według stanu na 31 grudnia 2024 r.

Fundusze Europejskie	Wartość alokacji na lata 2021-2027		Wydatki wykazane w złożonych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej poświadczeniach i deklaracjach wydatków oraz wnioskach o płatność (środki UE)		5:3
	mln euro	mln zł	mln euro	mln zł	%
1	2	3	4	5	6
OGÓŁEM	74 935,1	322 970,5	3934,9	16 996,0	5,3
Program Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko	24 188,2	104 251,3	1 397,7	6 027,5	5,8
Program Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki	7 973,2	34 364,7	335,7	1 451,2	4,2
Program Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy	1 988,0	8 568,4	119,3	523,1	6,1
Program Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego	4 049,1,3	17 451,6	158,8	689,6	4,0
Program Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej	2 650,1	11 422,0	163,0	704,8	6,2
Program Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich	550,0	2 370,5	84,8	410,2	17,3
16 Programów regionalnych	33 536,4	144 541,9	1 665,6	7 189,6	5,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Plan certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej w 2024 r. w programach współfinansowanych z funduszy europejskich dla PF 2021-2027 został przyjęty przez Stały Komitet Rady Ministrów 8 lutego 2024 r. Minimalną docelową wartość planowanych wydatków kwalifikowalnych do zadeklarowania do Komisji w 2024 r. określono na 25 376 mln zł, z tego 13 266,7 mln zł w ramach sześciu programów krajowych i 12 109,2 mln zł w ramach 16 programów regionalnych. Uwzględniając wydatki certyfikowane narastająco na koniec 2023 r., cel certyfikacji do końca 2024 r. określono na 25 436 mln zł, co miało umożliwić zawniaskowanie do Komisji Europejskiej o płatności ze środków Unii Europejskiej w wysokości około 4,8 mld euro, tj. średnio 6,4% alokacji Unii Europejskiej na lata 2021-2027. W 2024 r. certyfikowano do Komisji Europejskiej łącznie 20 581,1 mln zł, co stanowiło

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

81,1% celu certyfikacji na 2024 r., z tego: 11 797,2 mln zł w programach krajowych (88,9% celu) oraz 8 783,9 mln zł w ramach programów regionalnych (72,5% celu).

Realizacja certyfikacji wydatków poniżej planu wynikała między innymi z:

- trwającego dłużej niż zakładano procesu oceny wniosków o dofinansowanie, w tym trudności z pozyskaniem ekspertów do oceny wniosków,
- niskiego zainteresowania potencjalnych wnioskodawców składaniem wniosków o dofinansowanie w ramach niektórych działań lub braku zainteresowania potencjalnych odbiorców wsparcia,
- opóźnień we wdrażaniu projektów, wynikających między innymi z konieczności wcześniejszej realizacji wsparcia finansowanego z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności³⁴⁹, przedłużających się procedur udzielenia zamówień publicznych,
- trudności wynikających z przyjętych formuł realizacji niektórych rodzajów projektów – na przykład realizowanych w formule finansowania niepowiązanego z kosztami, w przedsięwzięciach, podzielonych na fazy pilotażu i wdrożenia.

W celu przyspieszenia tempa kontraktacji i certyfikacji w 2024 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej podejmował działania, polegające między innymi na:

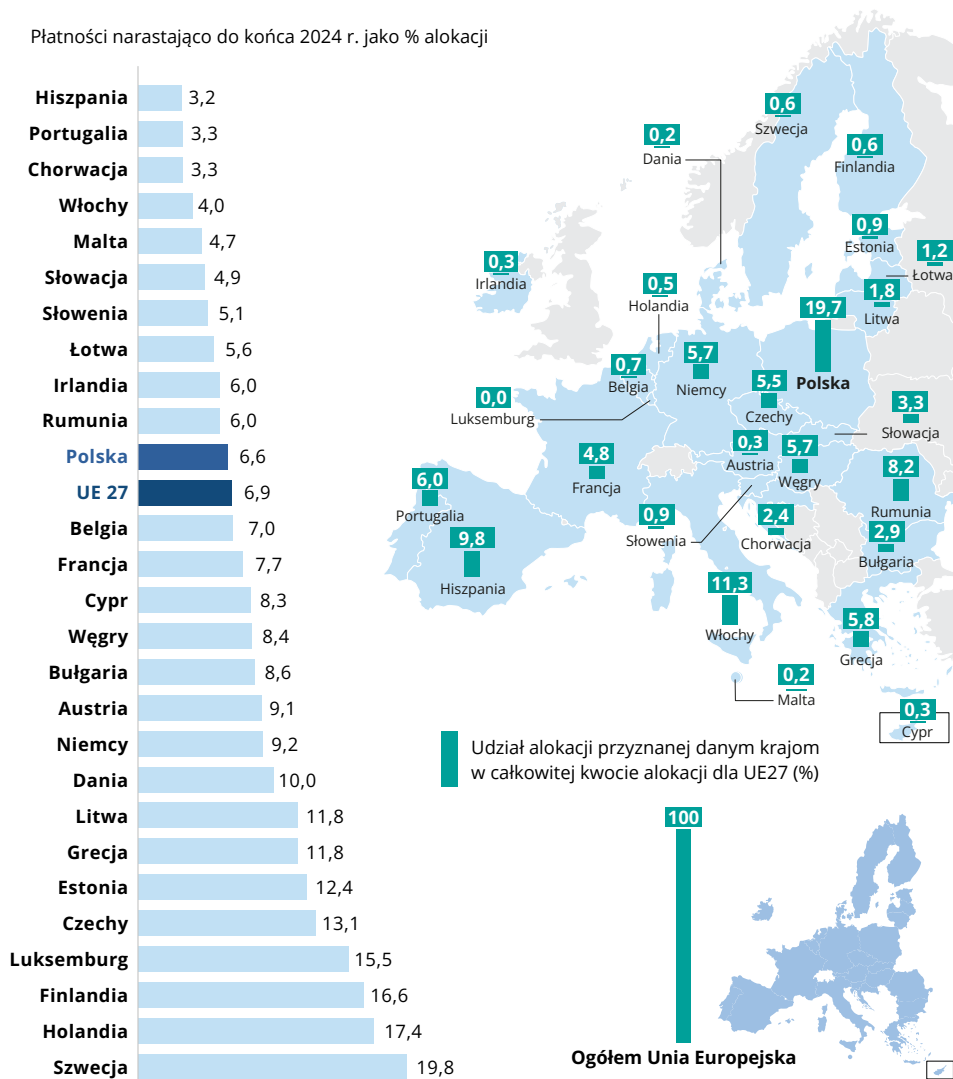
- bieżącym monitoringu stanu realizacji prognoz kontraktacji i certyfikacji, realizacji priorytetów/działania i pojedynczych projektów, analizie możliwości certyfikacji środków w projektach, w których pierwotnie nie planowano certyfikowania lub spodziewano się niższych kwot wydatków,
- identyfikacji obszarów/działania o niskim potencjale wdrożeniowym i przesunięciach środków,
- niwelowaniu barier we wdrażaniu, dotyczących między innymi linii demarkacyjnej pomiędzy krajowymi a regionalnymi programami i procedur wydłużających uzgadnianie projektów (na przykład w obszarze zdrowia),
- wypracowaniu rozwiązań umożliwiających certyfikację jak największej liczby zaliczek,
- rewizji projektów między innymi w zakresie uproszczenia sposobu rozliczania,
- wprowadzeniu weryfikacji wniosków o płatność w oparciu o analizę ryzyka w celu zmniejszenia liczby wniosków podlegających weryfikacji,
- objęciu szczegółowym monitoringiem instytucji notujących największe opóźnienia we wdrażaniu projektów.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowuje znaczny, tj. o 24,6 punktu procentowego, w porównaniu do stanu na 31 grudnia 2023 r., wzrost poziomu kontraktacji, natomiast zauważa nadal niski wskaźnik certyfikacji wydatków do Komisji Europejskiej (5,3%). Izba ponownie wskazuje na konieczność zapewnienia skutecznych działań w celu przyspieszenia poziomu certyfikacji zaplanowanych środków w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

³⁴⁹ Na przykład w Programie Rządowym Aktywny Maluch 2022-2029 w ramach Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego, w którym jedną z głównych przyczyn opóźnienia była konieczność koncentracji na utworzeniu infrastruktury miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech ze środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (budowa, rozbudowa, przebudowa infrastruktury).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 42. Poziom płatności z Komisji Europejskiej w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej na koniec 2024 r. w odniesieniu do alokacji oraz podział alokacji pomiędzy różne kraje Unii Europejskiej – Perspektywa Finansowa 2021-2027



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

Na podstawie art. 14f ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁵⁰, w 2024 r. zostało sporządzone *Sprawozdanie z realizacji Umowy Partnerstwa na lata 2021-2027* za lata 2022-2023. W sprawozdaniu przedstawiono między innymi informacje na temat postępu rzeczowego i finansowego, refundacji płatności z Komisji Europejskiej, wymiaru terytorialnego, monitorowania przestrzegania przepisów dotyczących koncentracji tematycznej i celów Unii Europejskiej, stanu spełnienia warunków podstawowych.

³⁵⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Instytucje Zarządzające sporządziły i przekazały do Komisji Europejskiej zestawienia zawierające dane dotyczące postępów w zakresie osiągniętych wartości wskaźników w ramach poszczególnych funduszy.

W Programie Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko odnotowano postęp w realizacji 29 wskaźników produktu na poziomie wynoszącym od 1% do 35% celu na 2029 r. W przypadku 19 wskaźników, dla których określono cel pośredni na 2024 r., osiągnięto od 0,1% do 776% wartości tego celu.

W Programie Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy odnotowano postęp w realizacji 11 wskaźników produktu na poziomie wynoszącym od 0,2% do 20% celu na 2029 r. W przypadku pięciu wskaźników, dla których określono cel pośredni na 2024 r., osiągnięto od 10% do 100% wartości celu.

W Programie Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki odnotowano postęp w realizacji 88 wskaźników produktu na poziomie wynoszącym od 0,4% do 60,8% celu na 2029 r. W przypadku 84 wskaźników, dla których określono cel pośredni na 2024 r., osiągnięto od 1,2% do 633,3% wartości tego celu.

W Programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego odnotowano postęp w realizacji 360 wskaźników produktu na poziomie wynoszącym od 0,2% do ponad 33% celu na 2029 r. W przypadku 45 wskaźników, dla których określono cel pośredni na 2024 r., osiągnięto od 0,2% do ponad 333% wartości tego celu.

W Programie Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej odnotowano postęp w realizacji 11 wskaźników produktu na poziomie wynoszącym od 0,4% do 67,7% celu na 2029 r. W przypadku 10 wskaźników, dla których określono cel pośredni na 2024 r., osiągnięto od 40% do 500% wartości tego celu.

W ramach Programie Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich odnotowano postęp w realizacji wszystkich 33 wskaźników produktu na poziomie od 0,5% do 123% celu na 2029 r. Poziom realizacji celu pośredniego na 2024 r. dla wskaźników wyniósł od 2,3% do 418,5% wartości tego celu.

W obszarze 16 programów regionalnych w 2024 r., w przypadku 1016 wskaźników produktu został określony cel pośredni i według danych z wniosków beneficjentów o płatność, został on zrealizowany dla około 20% wskaźników. Cel ten został wykonany na poziomie: do 50% w przypadku 130 wskaźników³⁵¹, 50%-100% w przypadku 65 wskaźników³⁵², ponad 100% w przypadku 218 wskaźników³⁵³.

Jako przyczyny niższej od planowanej realizacji wskaźników Instytucje Zarządzające wskazywały, między innymi, późne przyjęcie kluczowych unijnych aktów prawnych umożliwiających uruchomienie procesu ogłaszania naborów, małe zainteresowanie potencjalnych wnioskodawców naborami, nakładanie się naborów na poziomie krajowym, przesunięcia w harmonogramach naborów wniosków. Wskazywano także, że szczególnym czynnikiem

³⁵¹ Najwięcej w przypadku Funduszy Europejskich dla: Dolnego Śląska, Małopolski i Mazowsza.

³⁵² Najwięcej w przypadku Funduszy Europejskich dla: Kujaw i Pomorza oraz Lubelskiego.

³⁵³ Najwięcej w przypadku Funduszy Europejskich dla: Lubelskiego, Podlaskiego, Świętokrzyskiego i Wielkopolski.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

warunkującym realizację założeń programu była sytuacja gospodarcza, na którą znacząco wpływa wojna w Ukrainie oraz walka ze skutkami powodzi.

W 2024 r. nie realizowano programów w ramach Mechanizmów Finansowych 2021-2028. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przewiduje, iż rozpoczęcie ich realizacji nastąpi w 2025 r.

W 2024 r. zostały przeprowadzone spotkania z Komisją Europejską w ramach rocznego przeglądu wdrażania programów operacyjnych. Z inicjatywy Instytucji Koordynującej 25 października 2024 r. została przeprowadzona sesja horyzontalna rocznego przeglądu wykonania z udziałem przedstawicieli Komisji Europejskiej oraz krajowych i regionalnych Instytucji Zarządzających. Podczas spotkań omawiano, między innymi, ryzyka związane z realizacją zasady n+3, proponowane działania zaradcze oraz zagadnienia związane z przeglądem śródkresowym.

W związku z wymogiem przedłożenia do 31 marca 2025 r. do Komisji oceny wyniku przeglądu śródkresowego, w tym propozycji ostatecznej alokacji kwoty elastyczności w 2024 r. na poziomie Instytucji Koordynującej uzgodniono koncepcję przeglądu i przygotowano formularz oceny programu. Instytucje Zarządzające we współpracy z Instytucjami Pośredniczącymi i/lub Instytucjami Wdrażającymi, przeprowadzały analizy stanu realizacji priorytetów i działań, ocenę efektów, celów pośrednich oraz sporządzały propozycje zmian w programach. Wyniki ocen programów i propozycje zmian były prezentowane na posiedzeniach Komitetu Monitorującego oraz na spotkaniach rocznych z Komisją Europejską. Przygotowanie oceny programów w ramach przeglądu i aktualny stan prac nad przeglądem były omawiane podczas posiedzenia Komitetu ds. Umowy Partnerstwa oraz na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu ds. Funduszy Unii Europejskiej. Planowane zmiany obejmują między innymi: przesunięcia alokacji pomiędzy priorytetami lub działaniami, kategoriami interwencji, rozszerzenie zakresu interwencji o możliwość realizacji projektów związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, dodanie nowych priorytetów³⁵⁴, dodanie nowych form wsparcia (np. instrumentów finansowych), podział kwoty elastyczności.

Umowa Partnerstwa 2014-2020. Krajowe i regionalne programy operacyjne³⁵⁵

Całkowita kwota wydatków kwalifikowalnych zadeklarowana w poświadczeniach przekazanych przez Instytucję Certyfikującą do Komisji Europejskiej (certyfikacja) do końca 2024 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych odpowiadająca wkładowi Unii Europejskiej wyniosła 360 848 mln zł, co stanowiło 103% alokacji na lata 2014-2020.

Od początku wdrażania Perspektywy Finansowej 2014-2020 do 31 grudnia 2024 r. w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych zawarto z beneficjentami

³⁵⁴ Na przykład w celu umożliwienia odbudowy obszarów dotkniętych skutkami powodzi z 2024 r., wsparcia rozwoju i wytwarzania technologii krytycznych w sektorach technologii czystych i zasobooszczędnych, technologii cyfrowych i biotechnologii.

³⁵⁵ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli Wykonanie budżetu państwa w części 34 – Rozwój regionalny.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

łącznie 102 737 umów o dofinansowanie³⁵⁶ na kwotę ogółem 594 820,2 mln zł³⁵⁷. W kwocie ogółem środki Unii Europejskiej wynosiły 350 905,4 mln zł³⁵⁸, co stanowiło 100,1% alokacji na lata 2014-2020.

W krajowych programach operacyjnych w części Unii Europejskiej certyfikacja wyniosła 213 675 mln zł, co stanowiło 102% alokacji. We wszystkich programach przekroczono 100% alokacji. W przypadku regionalnych programów operacyjnych certyfikacja w ujęciu narastającym wyniosła 147 173,1 mln zł, tj. 104,3% alokacji.

Komisja Europejska do końca 2024 r. (ujęcie narastające) przekazała Polsce płatności na łączną kwotę 89 865,8 mln euro, co stanowiło 97,9% przyznanej alokacji. Powyższy wskaźnik plasował Polskę na ósmym miejscu wśród krajów Unii Europejskiej, przy średniej dla 28 krajów Unii wynoszącej 95,9%. Na koniec 2024 r. Polsce pozostawała do wykorzystania kwota 1880,9 mln euro³⁵⁹.

Na mocy art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795³⁶⁰ wprowadzono zmiany w rozporządzeniu 1303/2013 polegające na przesunięciu terminu złożenia ostatecznego wniosku o płatność okresową za ostatni rok obrachunkowy na 31 lipca 2025 r. i terminu przekazania dokumentów zamknięcia do 15 lutego 2026 r. W przypadku Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój i Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna przekazanie dokumentów zamknięcia do Komisji Europejskiej nastąpiło w lutym 2025 r., natomiast w przypadku pozostałych programów operacyjnych Perspektywy Finansowej 2014-2020 dokumenty te zostaną przekazane do Komisji do 15 lutego 2026 r. W 2024 r. prowadzono prace związane z: opracowaniem wytycznych i procedur zamykania programów Perspektywy Finansowej 2014-2020, zatwierdzaniem ostatnich wniosków o płatność, realizacją ewaluacji ex post dotyczących programów oraz sporządzaniem sprawozdań końcowych.

Na podstawie art. 14f ust. 1-2 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Minister Funduszy i Polityki Regionalnej sporządził w 2024 r. *Sprawozdanie końcowe z postępów we wdrażaniu Umowy Partnerstwa na lata 2014-2020*³⁶¹. W dokumencie tym zawarto między

³⁵⁶ W 2024 r. w stosunku do 2023 r. liczba umów zmniejszyła się o 541 w związku z rozwiązaniem umów z powodu między innymi: braku możliwości zrealizowania projektów zgodnie z założeniami i warunkami umownymi, w tym niewywiązywania się z terminów umownych, rezygnacji beneficjentów, trudności w wyłonieniu wykonawców, nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli.

³⁵⁷ Dane wygenerowane 1 stycznia 2025 r. z CST2021.

³⁵⁸ Kwoty umów w zakresie wkładu Unii Europejskiej pomniejszone o oszczędności z wniosków końcowych.

³⁵⁹ Stan danych z baz Komisji Europejskiej na 29 grudnia 2024 r. https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020-Finances/ESIF-2014-2020-EU-payments-daily-update-/gayr-92qh/about_data.

³⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/795 z dnia 29 lutego 2024 r. w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP) oraz zmiany dyrektywy 2003/87/WE oraz rozporządzeń (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, nr 1303/2013, nr 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 i (UE) 2021/24 (Dz. Urz. UE. L 2024/795 z 29.02.2024 r. str. 795). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013 r., s. 320, ze zm.).

³⁶¹ Sprawozdanie zostało sporządzone wg stanu na 31 grudnia 2023 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

innymi informacje o najważniejszych działaniach i wydarzeniach związanych z wdrażaniem Perspektywy Finansowej 2014-2020, stan realizacji postępu rzeczowego i finansowego (w tym realizacji celów tematycznych, ram wykonania oraz refundacji płatności z Komisji Europejskiej)³⁶², kontekstu strategicznego (realizacji strategii np. Strategia „Europa 2020”), instrumentów rozwoju terytorialnego, ewaluacji, realizacji zasad horyzontalnych i zasady partnerstwa oraz działań informacyjno-promocyjnych.

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 215/2014³⁶³ cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki zawarte w odpowiednich ramach wykonania osiągnęły co najmniej 85% wartości celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości celu końcowego do końca 2023 r.³⁶⁴

Według powyższego *Sprawozdania* osiągnięto wymagany pułap realizacji dla 91,2% wskaźników ram wykonania w krajowych programach operacyjnych oraz dla 94,1% wskaźników ram wykonania w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych.

W Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko wykonanie jednego z 29 wskaźników pozostawało na poziomie poniżej 85% celu końcowego³⁶⁵. Według stanu na koniec 2024 r. wskaźnik ten osiągnął 89% wartości docelowej.

W Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa wykonanie dwóch z 12 wskaźników pozostawało na poziomie poniżej 85%³⁶⁶ celu końcowego. Według stanu na koniec 2024 r. wskaźniki te osiągnęły ponad 100%. Najwyższa Izba Kontroli w trakcie kontroli w Ministerstwie Obrony Narodowej zidentyfikowała nieprawidłowość polegającą na niezrealizowaniu celów projektu *Budowa ogólnopolskiej platformy wysokiej jakości i dostępności e-usług publicznych w podmiotach leczniczych utworzonych i nadzorowanych przez MON (Projekt E-zdrowie)*³⁶⁷, pomimo upływu ponad roku od daty jego zakończenia.

³⁶² Zgodnie ze sprawozdaniem, ostateczne dane dotyczące postępu zostaną przedstawione w sprawozdaniach końcowych dla poszczególnych programów operacyjnych.

³⁶³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 215/2014 z dnia 7 marca 2014 r. ustanawiające zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego w zakresie metod wsparcia w odniesieniu do zmian klimatu, określania celów pośrednich i końcowych na potrzeby ram wykonania oraz klasyfikacji kategorii interwencji w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz. Urz. UE L 69 z 8 marca 2014 r., s. 65, ze zm.).

³⁶⁴ W przypadku gdy ramy wykonania obejmują trzy lub więcej wskaźników, cele pośrednie lub końcowe priorytetu uważa się za osiągnięte, jeżeli wszystkie wskaźniki z wyjątkiem jednego osiągnęły co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego do końca 2018 r. lub co najmniej 85% wartości odpowiedniego celu końcowego do końca 2023 r. Wskaźnik, który nie osiągnął 85% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego, musi osiągnąć co najmniej 75% wartości odpowiedniego celu pośredniego lub docelowego.

³⁶⁵ Wskaźnik: *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych*.

³⁶⁶ Wskaźniki: *Dodatkowe gospodarstwa domowe objęte szerokopasmowym dostępem do sieci o przepustowości co najmniej 30 Mb/s (regiony słabiej rozwinięte, regiony lepiej rozwinięte), Całkowita kwota certyfikowanych wydatków kwalifikowanych*.

³⁶⁷ Podstawowym celem Projektu e-zdrowie było zapewnienie pacjentom 28 podmiotów leczniczych: [1] możliwości udostępnienia elektronicznej dokumentacji medycznej; [2] możliwości zarządzania rejestracjami (np. zmianę terminu, odwołanie wizyty).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W przypadku Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój wykonanie dwóch z 18 wskaźników pozostawało na poziomie poniżej 85%³⁶⁸ celu końcowego. Według stanu na koniec 2024 r. jeden ze wskaźników osiągnął wartość powyżej 100%, zaś drugi przekroczył 85,5%.

W Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój wykonanie dwóch z 48 wskaźników pozostawało na poziomie poniżej 85% celu końcowego. Zgodnie ze sprawozdaniem końcowym z realizacji Programu oba wskaźniki osiągnęły poziom 85%.

W ramach Programu Operacyjnego Polska Wschodnia jeden z siedmiu wskaźników został wykonany poniżej 85%³⁶⁹ celu końcowego. Tempo i poziom osiągania wartości wskaźnika wynikało ze specyfiki projektów kolejowych, które wymagały wprowadzenia dostosowań zakresu rzeczowego w trakcie realizacji i pozyskania pozwoleń administracyjnych. Na koniec 2024 r. poziom wskaźnika osiągnął 79% wartości docelowej. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej ocenia, że do momentu przekazania sprawozdania końcowego z realizacji Programu Operacyjnego Polska Wschodnia możliwa będzie jego realizacja na poziomie 97%.

W przypadku regionalnych programów operacyjnych 309 z 324 wskaźników ram wykonania osiągnęło wartość powyżej 85% celu końcowego. Ostateczne wartości wskaźników zostaną wykazane w sprawozdaniach końcowych z wdrażania programów. Instytucje Zarządzające regionalnymi programami operacyjnymi nie identyfikują zagrożeń nieosiągnięcia wymaganych minimalnych wartości wskaźników.

Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego w 2024 r. odnotowano wzrost (w stosunku do 2023 r.) wartości części osiągniętych rezultatów lub efektów rzeczowych, w tym: liczba inicjatyw badawczych finansowanych w ramach Programu Badania 2014-2021 zwiększyła się o dwie – do 211, wartość środków certyfikowanych do wartości alokacji wzrosła o 17,1 punktu procentowego – do 89%, a wartość środków certyfikowanych w ramach programów wzrosła o 117,7 mln euro do 609,9 mln euro.

Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego wyniosły 723,4 mln zł.

Instrument „Łącząc Europę” (CEF 2014-2020 i 2021-2027)

Polska była największym beneficjentem CEF³⁷⁰ Transport w Unii Europejskiej w latach 2014-2020 – projekty z Polski otrzymały ponad 18,5 mld zł. W ramach perspektywy 2021-2027 Polska otrzymała ponad 3 mld euro dofinansowania. W wyniku rozstrzygnięcia w lipcu 2024 r. trzeciego naboru w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF 2) w sektorze transportu polscy wnioskodawcy otrzymają dofinansowanie dla 11

³⁶⁸ Wskaźniki: *Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku, Liczba jednostek naukowych ponoszących nakłady inwestycyjne na działalność B+R.*

³⁶⁹ Wskaźnik: *Całkowita długość przebudowanych lub zmodernizowanych linii kolejowych.*

³⁷⁰ Connecting Europe Facility.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

projektów na kwotę 506,2 mln euro³⁷¹. Złożono w nim 24 wnioski na łączną kwotę dofinansowania w wysokości 2,4 mld euro³⁷².

We wrześniu 2024 r. ogłoszono czwarty, ostatni nabór wniosków do instrumentu „Łącząc Europę” w sektorze transportu w ramach nowej perspektywy finansowej CEF na lata 2021-2027, w którym pula dofinansowania wynosiła 2,5 mld euro. Nabór ten zakończył się w styczniu 2025 r., a wnioskodawcy z Polski złożyli 19 wniosków aplikacyjnych na łączną kwotę dofinansowania CEF w wysokości ponad 1,8 mld euro (w tym w przeważającej większości, tj. 99,5% z puli Funduszu Spójności). Polskie aplikacje dotyczyły przede wszystkim portów morskich (osiem projektów) oraz sektora kolejowego (siedem projektów)³⁷³.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 oraz 2014-2020 wyniosły odpowiednio 438,1 mln zł i 928,2 mln zł, co odpowiadało 100% oraz 97,3% planu po zmianach.

Wspólna Polityka Rolna

W latach 2004-2024 na finansowanie zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej wpłynęły z budżetu Unii Europejskiej do Polski środki w wysokości 79 661,7 mln euro, w tym 4777,7 mln euro w 2024 r.

W 2024 r. łączne wydatki budżetu środków europejskich poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej wyniosły 23 473 mln zł i stanowiły 100% planu po zmianach. Wydatki te były o 3674,9 mln zł (o 18,6%) wyższe niż w 2023 r.

Instrumentem wsparcia I filara Wspólnej Polityki Rolnej o największym wymiarze finansowym były płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego, które zrealizowano w kwocie 16 605,9 mln zł³⁷⁴.

Największy udział w dokonanych płatnościach bezpośrednich stanowiły płatności na podstawowe wsparcie dochodu do celów zrównoważoności w wysokości 6254,7 mln zł (37,7%). Kolejne istotne pozycje to płatności na ekoschematy – 5923,1 mln zł (35,7%) i wsparcie dochodów związane z produkcją – 2173,7 mln zł (13,1%)³⁷⁵. Płatności z trzech wyżej wskazanych tytułów stanowiły ponad 86% ogółu płatności w ramach systemu wsparcia bezpośredniego.

Kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020, od początku jego realizacji wyniosła na dzień 31 grudnia 2024 r.

³⁷¹ Znamy wyniki trzeciego naboru w ramach CEF 2 – Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dostęp: 29 kwietnia 2025 r.)

³⁷² Trzeci nabór do CEF Transport 2021-2027 – zamknięty! – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (funduszeuropejskie.gov.pl); dostęp: 11 kwietnia 2024 r.

³⁷³ Zakończył się ostatni nabór do CEF Transport 2021-2027 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dostęp: 29 kwietnia 2025 r.)

³⁷⁴ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. Wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. I filar WPR finansowany był z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji.*

³⁷⁵ Jak wyżej.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

– 92 288,1 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 79 797,6 mln zł (99,1% limitu środków Programu), a kwota zrealizowanych płatności – 70 577,3 mln zł (87,3% limitu środków Programu)³⁷⁶.

W 2024 r. na realizację Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 wydatkowano z budżetu środków europejskich 4972,6 mln zł³⁷⁷. Wydatki te były o 17,6% niższe niż w 2023 r., kiedy to wydatkowano na jego realizację środki w wysokości 6031,1 mln zł.

Kwota zadeklarowanych przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa wydatków, podlegających refundacji z budżetu Unii Europejskiej w ramach tego Programu, poniesionych do dnia 31 grudnia 2024 r., wyniosła 10 190,6 mln euro, a kwota zaliczki z Komisji Europejskiej – 260,9 mln euro. Na koniec 2024 r. wydatki (zasada n+3 dla 2021 r.) wyniosły 107,1% przyznanych Polsce środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Na koniec 2024 r. kwota pomocy, o którą złożyli wnioski beneficjenci Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 wyniosła 11 054,2 mln zł, kwota wynikająca z zawartych umów i wydanych decyzji o przyznaniu pomocy – 3543 mln zł (18,1% limitu środków Planu), a kwota zrealizowanych płatności – 397 mln zł (2,8% limitu środków Planu)³⁷⁸.

W 2024 r. na realizację Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023-2027 wydatkowano z budżetu środków europejskich 1603,1 mln zł³⁷⁹. W 2023 r. w ramach Planu nie realizowano wydatków refundowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej pełniący funkcję jednostki certyfikującej – w sprawie rocznych sprawozdań finansowych oraz deklaracji zarządczej Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w zakresie Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich za rok budżetowy dotyczący tych funduszy, obejmujący okres od 16 października 2023 r. do 15 października 2024 r. – wydał 14 lutego 2025 r. opinię bez zastrzeżeń.

³⁷⁶ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*.

³⁷⁷ Jak wyżej.

³⁷⁸ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*. Dane dotyczą pomocy finansowanej z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

³⁷⁹ Jak wyżej.

Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 oraz Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027

W 2024 r. wydatki budżetu środków europejskich na Program Operacyjny Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosły 70,8 mln zł, tj. 94,3% planu po zmianach. W ramach programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa 2021-2027 zrealizowano wydatki z budżetu środków europejskich w wysokości 85,5 mln zł, co stanowiło 96% planu po zmianach³⁸⁰.

Od początku funkcjonowania Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 do końca 2024 r. złożono 16 855 wniosków³⁸¹ o pomoc na łączną kwotę 3676,1 mln zł, tj. 116,8% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zawartej w tym Programie, zawarto 15 045 umów czynnych³⁸² na kwotę 3119,2 mln zł (99,1% limitu środków) i zrealizowano płatności³⁸³ w liczbie 15 253 (liczba operacji) na kwotę 3159,1 mln zł (100,3% limitu).

W związku z rozporządzeniem 2024/795, podjęto decyzję o przesunięciu terminu na złożenie ostatecznego wniosku o płatność w ramach Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze na lata 2014-2020 na dzień 31 lipca 2025 r. Zgodnie z powyższym rozliczenie za ostatni rok obrachunkowy obejmować będzie okres od 1 lipca 2023 r. do 30 czerwca 2025 r., w związku z czym instytucja audytowa nie sporządzała Opini audytowej z audytu wydatków dla Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 za rok obrachunkowy 2023/2024.

Od początku funkcjonowania Programu Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 do końca 2024 r. złożono 2302 wnioski o pomoc na łączną kwotę 1443,6 mln zł, tj. 46,2% limitu środków wynikającego z tabeli finansowej zawartej w tym Programie, zawarto 1347 umów na kwotę 891,6 mln zł (28,6% limitu środków) i zrealizowano płatności na kwotę 115,3 mln zł (3,7% limitu)³⁸⁴.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

W roku 2024 miały miejsce kolejne zmiany Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności³⁸⁵ wprowadzone zmienioną decyzją wykonawczą Rady Unii Europejskiej³⁸⁶ zaakceptowaną 16 lipca 2024 r. przez Radę Unii Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN), co było formalnym końcem procesu drugiej rewizji Planu. Podstawą zmian

³⁸⁰ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej*.

³⁸¹ Wnioski spełniające kryteria wyboru (tzw. pozytywna lista).

³⁸² Liczba czynnych umów jest rezultatem pomniejszenia liczby pierwotnych umów o liczbę rozwiązanych umów.

³⁸³ W tym płatności zaliczkowe.

³⁸⁴ Na podstawie wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach: 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 35 – Rynki rolne, 62 – Rybołówstwo*.

³⁸⁵ W lutym 2023 r. miała miejsce pierwsza rewizja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Szczegółowy opis wystąpienie pokontrolne P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 34 – Rozwój regionalny*.

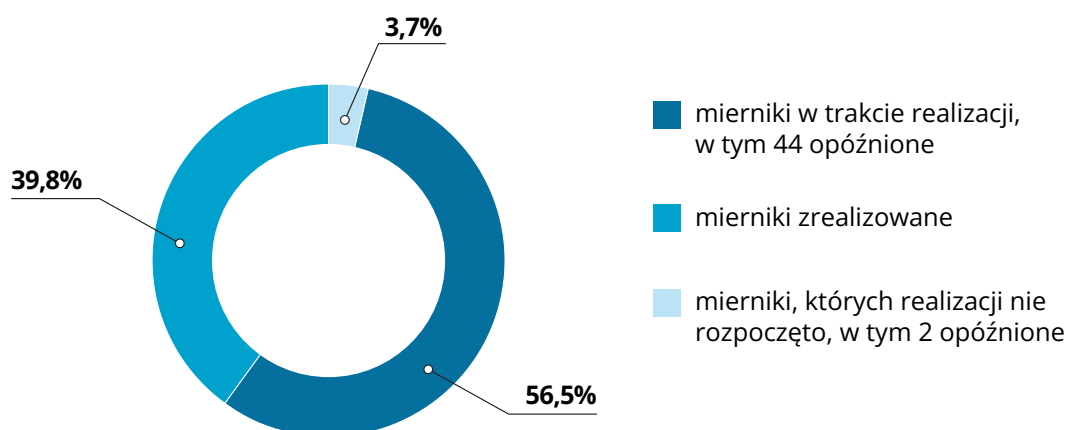
³⁸⁶ Decyzja Wykonawcza Rady z 1 lipca 2024 r. zmieniająca decyzję wykonawczą (UE) (ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1) z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

był przegląd stanu realizacji reform i inwestycji zawartych w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, przeprowadzony w styczniu i lutym 2024 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej wraz z innymi resortami. Celem rewizji było umożliwienie realizacji ujętych w KPO reform i inwestycji poprzez dostosowanie zobowiązań w zakresie realizacji wskaźników i kamieni milowych (dalej: mierniki), do realnych możliwości wdrożeniowych. Po II rewizji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, dla Polski przewidziano do wykorzystania łącznie 59 818,2 mln euro, z tego: 34 541,3 mln euro w formie preferencyjnych pożyczek i 25 276,9 mln euro w postaci wsparcia o charakterze bezzwrotnym (część grantowa). W ramach KPO Polska realizuje 57 inwestycji oraz 54 reformy. Po II rewizji Polska ma do zrealizowania 175 kamieni milowych i 147 wskaźników ilościowych, czyli łącznie 322 mierniki³⁸⁷.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. zrealizowanych zostało 128 mierników, z tego w części pożyczkowej 44 (37 kamieni milowych i siedem wskaźników), a w części grantowej 84 (70 kamieni milowych i 14 wskaźników). W trakcie realizacji pozostawały 182 mierniki, w tym opóźnione były 44 mierniki (dziewięć w części pożyczkowej i 35 w części grantowej). Nie rozpoczęto realizacji 12 mierników, w tym opóźnione były dwa.

Infografika 43. Realizacja mierników w ramach Krajowego Planu Odbudowy według stanu na 31 grudnia 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej.

W latach 2023-2024 z tytułu części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności do Polski wpłynęły środki w wysokości 7301,3 mln euro³⁸⁸, co stanowiło 28,9% alokacji. Na koniec 2024 r. na rachunku konsolidacyjnym Ministra Finansów pozostawała, z tytułu KPO, kwota 5061,4 mln euro.

³⁸⁷ W części pożyczkowej 60 kamieni milowych i 30 wskaźników, a w części grantowej 115 kamieni milowych i 117 wskaźników.

³⁸⁸ Z tego: kwota środków otrzymanej w 2023 r. zaliczki – 551,2 mln euro oraz środki, które wpłynęły z Komisji Europejskiej w 2024 r. – 6750,1 mln euro.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa, w 2024 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano 9547,2 mln zł³⁸⁹, tj. 100% planu po zmianach, jednakże stanowiło to jedynie 25,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (37 213,4 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2024 r., pomimo zgromadzenia przez Ministra Finansów znacznych środków na rachunku konsolidacyjnym dla Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, nie dokonano spłaty zobowiązania Skarbu Państwa wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu poniesionych przez tę spółkę w latach 2022-2023 wydatków w wysokości 5183,8 mln zł na realizację inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zgodnie z zapewnieniami Ministerstwa Finansów ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych przez PFR na finansowanie planu rozwojowego nastąpi po zakończeniu jego realizacji.

Szczegółowe informacje dotyczące Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności oraz jego realizacji przez instytucje odpowiedzialne i Polski Fundusz Rozwoju S.A. zostały zawarte w rozdziale IX *Realizacja Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności* niniejszej *Analizy*.

Efekty wydatkowania środków europejskich

Efekty wydatkowania środków europejskich 2014-2020³⁹⁰ oraz środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności³⁹¹ przedstawia infografika 44.

³⁸⁹ Kwota wykazana w sprawozdaniu Rb-28 UE KPO, zawierająca także środki w wysokości 4,5 mln zł, pozostające na koniec 2024 r. na rachunku programowym Polskiego Funduszu Rozwoju.

³⁹⁰ Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020 – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dostęp: 22 kwietnia 2025 r.).

³⁹¹ Efekty Realizacji Krajowego Planu Odbudowy – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (dostęp: 22 kwietnia 2025 r.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 44. Efekty wydatkowania środków europejskich 2014-2020 oraz środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności na koniec 2024 r.

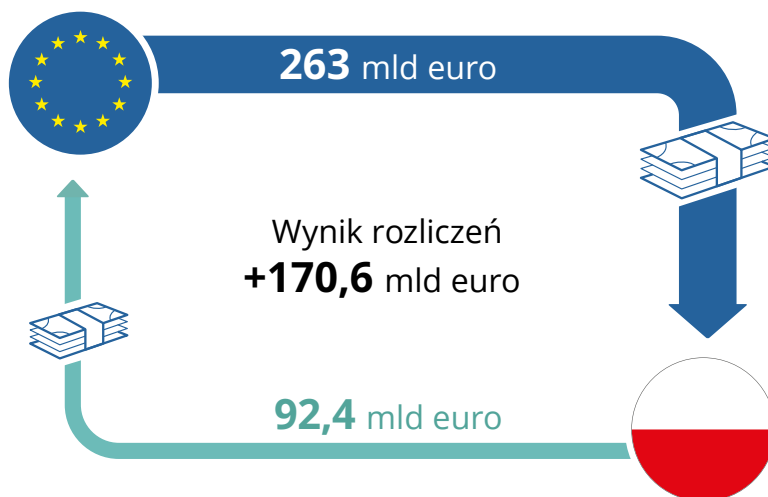
Efekty wydatkowania:

środków europejskich 2014-2020	środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności
Infrastruktura i transport 	
1 832 km wybudowanych i przebudowanych autostrad i dróg ekspresowych	≈42 000 gospodarstw domowych z dostępem do szerokopasmowego internetu
3 533 km wybudowanych i przebudowanych dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych	>300 000 laptopów zakupionych dla nauczycieli
>7 500 zakupionych i zmodernizowanych jednostek taboru kolejowego	>7 000 nowych miejsc utworzonych w żłobkach i klubach dziecięcych
≈3 800 zakupionych jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej	≈246 000 domów jednorodzinnych objętych termomodernizacją
Badania i rozwój 	>162 000 mieszkań w domach wielorodzinnych objętych termomodernizacją
≈12 000 zrealizowanych prac i projektów badawczo-rozwojowych	>331 000 domów jednorodzinnych z zainstalowanym ekologicznym ogrzewaniem
≈4 600 wdrożonych wyników tych prac	≈42 000 rolników i rybaków, którzy zmodernizowali infrastrukturę i wyposażenie swoich gospodarstw
Innowacje 	
≈13 200 wprowadzonych innowacji produktowych	
>7 100 wprowadzonych innowacji procesowych	
Praca i przedsiębiorczość 	
>83 000 osób, które otrzymały bezzwrotne wsparcie na założenie firmy	
Usuwanie barier społecznych 	
>157 000 osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem	
>14 600 obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami	

Źródło: opracowanie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej „Efekty Funduszy Europejskich 2014-2020” (dostęp: 30 kwietnia 2025 r.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

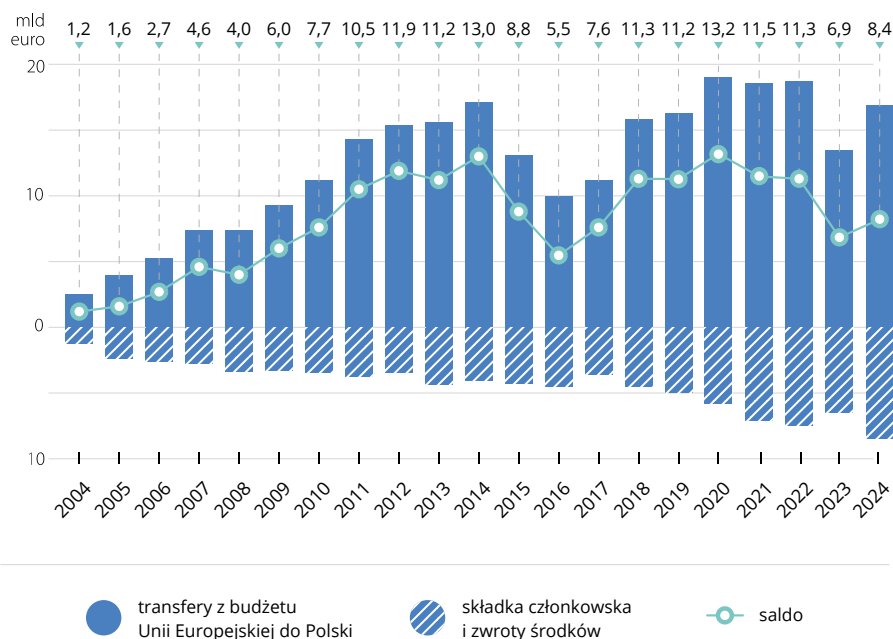
Infografika 45. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej do końca 2024 r.



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

Od przystąpienia w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej do 31 grudnia 2024 r. Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej środki finansowe w wysokości 262 975,3 mln euro³⁹². W tym okresie do budżetu Unii Europejskiej przekazano z tytułu składek członkowskich kwotę 91 339,1 mln euro oraz dokonano zwrotów na kwotę 1078,3 mln euro, w tym 825,8 mln euro z tytułu rozliczenia zaliczek. Saldo rozliczeń finansowych pomiędzy Polską a Unią Europejską na koniec 2024 r. wyniosło 170 558 mln euro i w porównaniu do 2023 r. wzrosło o 8430,3 mln euro.

Infografika 46. Wynik rozliczeń pomiędzy Polską a Unią Europejską w latach 2004-2024



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

³⁹² Łącznie z Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności – częścią grantową w wysokości 7301,3 mln euro.

4. Wynagrodzenia i zatrudnienie

- Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych w 2024 r. wyniosły 97 mld zł, a przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tych jednostkach kształtowało się na poziomie 10 445 zł. Wielkości te były odpowiednio o 23,4% i 20% wyższe niż w roku 2023.
- *Sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.*, dotyczące wykonanych wynagrodzeń w państwowych jednostkach budżetowych, nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. Nie obejmuje również wynagrodzeń finansowanych ze środków pozabudżetowych oraz świadczeń wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom zawodowym w związku z pełnioną przez nich służbą.
- W roku 2024, podobnie jak w latach 2021-2023, wystąpiło istotne zróżnicowanie wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w poszczególnych jednostkach budżetowych, od 2,5% w części *Państwowa Agencja Atomistyki* do 40,7% w części *Gospodarka złożami kopalin*.
- Rok 2024 był pierwszym w analizowanym okresie lat 2021-2024, kiedy w skontrolowanych jednostkach odnotowano spadek wydatków na nagrody w porównaniu do roku poprzedniego. Wydatki z tego tytułu wyniosły 402,1 mln zł i były o 1,4% niższe niż przed rokiem.
- W 2024 r. ponad 20 tysięcy pracowników skontrolowanych jednostek obsługujących dysponentów części budżetowych otrzymało wynagrodzenia w formie dodatków zadaniowych lub specjalnych za realizację dodatkowych zadań. Wydatki z tego tytułu wyniosły 236,8 mln zł.
- W 2024 r. w kontrolowanych jednostkach wydatkowano 106,2 mln zł na umowy cywilnoprawne z osobami fizycznymi, których przedmiotem były między innymi usługi eksperckie i bieżące wsparcie związane z administrowaniem siedzibami tych jednostek. Wydatki na ten cel w porównaniu do roku ubiegłego wzrosły o 36,5%.
- Pracownicy kontrolowanych jednostek otrzymali w 2024 r. wynagrodzenia w łącznej wysokości 58,7 mln zł, które zostały sfinansowane z innych źródeł niż budżet państwa i budżet środków europejskich.
- Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach wyższych wyniosło 773 805 osób i w porównaniu do roku poprzedniego było o 18 976 osób wyższe. Wzrost odnotowano zarówno wśród osób objętych, jak i nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

W ustawie budżetowej na rok 2024 na wynagrodzenia (bez składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy) w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw³⁹³ (zwana dalej: ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń) zaplanowano środki w wysokości 69 669,5 mln zł, w tym 2233,1 mln zł w rezerwach celowych. W porównaniu do roku 2023 planowane na ten cel wydatki wzrosły o 13 391,9 mln zł, tj. o 23,8%. Wydatki na wynagrodzenia zaplanowane w rezerwach celowych w porównaniu z rokiem poprzednim były niższe o 35,2%.

Zmiany planowanych na 2024 r. środków na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, w porównaniu do ustawy budżetowej na rok 2023, wynikały przede wszystkim ze zwiększenia funduszu wynagrodzeń i uposażeń pozostających w dyspozycji:

- Ministra Obrony Narodowej z uwagi na wzrost liczby żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego (860,1 mln zł), oraz wzrostem limitu zatrudnienia pracowników cywilnych w związku z koniecznością zabezpieczenia nowych zadań realizowanych przez siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej (40,5 mln zł);
- Ministra Finansów z tytułu realizacji programu wieloletniego *Modernizacja Krajowej Administracji Skarbowej w latach 2023-2025* (489,9 mln zł);
- Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z uwagi na wzrost zatrudnienia funkcjonariuszy, w związku z realizacją ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ustanowieniu *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2022-2025*, o ustanowieniu *Programu modernizacji Służby Więziennej w latach 2022-2025* oraz o zmianie ustawy o Policji i niektórych innych ustaw³⁹⁴ (135,5 mln zł). Wynikało to również ze wzrostu zatrudnienia funkcjonariuszy Policji w Centralnym Biurze Zwalczania Cyberprzestępczości, w związku z realizacją ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z powołaniem Centralnego Biura Zwalczania Cyberprzestępczości³⁹⁵ (60,1 tys. zł);
- Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w związku ze wzrostem zatrudnienia związanego z realizacją zadań w zakresie kultury (12,6 mln zł);
- Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego na właściwą realizację zadań w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego (8,4 mln zł);

a także w związku ze wzrostem dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia żołnierzy oraz nagrody rocznej funkcjonariuszy (506,4 mln zł).

Na wzrost ten wpływ miały również skutki przechodzące związane z rozdysponowaniem w 2023 r. rezerw celowych na wynagrodzenia w wysokości 1571,5 mln zł, w tym na realizację zadania *Wzrost konkurencyjności i motywacyjności zatrudnienia w jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej* oraz na sfinansowanie podwyższenia minimalnego wynagrodzenia w niektórych jednostkach budżetowych.

³⁹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1356.

³⁹⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 86.

³⁹⁵ Dz. U. poz. 2447, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Planując przedmiotowe wydatki przyjęto również, że kwota bazowa dla:

- osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe³⁹⁶ będzie się kształtować na poziomie ustalonym w 2017 r.;
- osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, dla których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, będzie kształtować się na poziomie o 20% wyższym od kwot obowiązujących w roku poprzednim;
- nauczycieli wzrośnie o 30% w porównaniu do kwoty obowiązującej w 2023 r.

Dla pozostałych pracowników ustalono średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na poziomie 120%.

W trakcie 2024 r. Minister Finansów na wniosek dysponentów części budżetowych dokonał zmniejszenia planowanych wydatków ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej o:

- 21 mln zł – przeznaczonych na uposażenia żołnierzy zawodowych, na podstawie art. 40 ust. 8 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny³⁹⁷. Środki te zostały przeznaczone w ramach części *Obrona narodowa* na zwiększenie zdolności produkcji amunicji;
- 16,6 mln zł – przeznaczonych na wynagrodzenia w ramach realizowanych programów finansowanych z udziałem środków budżetu Unii Europejskiej i innych środków pochodzących z zagranicznej pomocy bezzwrotnej, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych;
- 1,1 mln zł – przeznaczonych na uposażenia funkcjonariuszy Policji i Straży Granicznej, na podstawie art. 10a ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń. Środki te zwiększyły uposażenia funkcjonariuszy ujmowane w dotacjach w części *Sprawy wewnętrzne* dla Szkoły Głównej Straży Granicznej oraz Akademii Policji w Szczycie.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2024 r. w sprawie przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych, w tym wynagrodzeń, dotacji podmiotowej i celowej, określonych w ustawie budżetowej na rok 2024³⁹⁸, przeniesiono planowane w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej wynagrodzenia w wysokości 8,6 mln zł z sześciu części budżetowych³⁹⁹ do części *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów; Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; Sprawy wewnętrzne; Sprawy zagraniczne; Gospodarka złożami kopalin; Klimat* oraz *Aktywa państwowe*⁴⁰⁰.

W załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2024, poza planowanymi kwotami na wynagrodzenia, które zostały przyznane poszczególnym dysponentom, ujęto również

³⁹⁶ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. z 2023 r. poz. 624).

³⁹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.

³⁹⁸ Dz. U. poz. 971.

³⁹⁹ Z części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – 3283 tys. zł, *Gospodarka* – 401 tys. zł, *Zabezpieczenie społeczne* – 1150 tys. zł, *Energia* – 3698 tys. zł i *Rodzina* – 111 tys. zł.

⁴⁰⁰ Do części: *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – 1261 tys. zł, *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 568 tys. zł, *Sprawy wewnętrzne* – 332 tys. zł, *Sprawy zagraniczne* – 1346 tys. zł, *Gospodarka złożami kopalin* – 3698 tys. zł, *Klimat* – 401 tys. zł i *Aktywa państwowe* – 1037 tys. zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

środki zaplanowane na ten cel w poszczególnych pozycjach rezerw celowych⁴⁰¹ w wysokości 2233,1 mln zł, w tym 397,3 mln zł z przeznaczeniem na:

- podwyższenie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach oświatowych prowadzonych przez organy administracji rządowej – 388,7 mln zł (poz. 29);
- wypłaty wynagrodzeń dla osób odwołanych z kierowniczych stanowisk państwowych, a także nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych i odpraw w związku z przejściem na rentę z tytułu niezdolności do pracy oraz ekwiwalentów za niewykorzystany urlop wypoczynkowy dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz pracowników jednostek organizacyjnych stanowiących wyodrębnioną część budżetową, w których średnioroczne zatrudnienie w roku poprzednim nie przekraczało 50 osób – 7,1 mln zł (poz. 21);
- zwiększenie wynagrodzeń wynikających ze zmian organizacyjnych i nowych zadań – 1,5 mln zł (poz. 19).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024 kwota planowanych wydatków na powyższy cel w części *Rezerwy celowe* została obniżona do poziomu 1803,7 mln zł.

Minister Finansów, dokonując na podstawie art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych zmiany przeznaczenia rezerw celowych, zwiększył zaplanowane środki z przeznaczeniem na wynagrodzenia o 1,9 mln zł.

Ostatecznie wysokość planowanych wydatków na wynagrodzenia w części *Rezerwy celowe* wyniosła 1805,6 mln zł. Z kwoty tej pomiędzy poszczególnych dysponentów rozdysponowano 534,3 mln zł, tj. 29,6% planu po zmianach.

Po odnotowanym w latach 2022-2023 wzroście zawartych w ustawie budżetowej środków na wynagrodzenia w ramach rezerw celowych, które zostały rozdysponowywane do dysponentów dopiero w trakcie roku budżetowego, w 2024 r. nastąpił ich spadek. Analizując lata 2021-2024, najwyższy udział wydatków ujętych w rezerwach celowych do ogółu wydatków na wynagrodzenia wystąpił w roku 2023, kiedy wyniósł on 6%, natomiast w pozostałych latach kształtował się w wysokości 2,7% w 2022 r., 2,6% w 2024 r. i 1,9% w 2021 r.

Dodatkowo w ramach rezerw celowych, niezaplanowanych w załączniku nr 6, to jest: *Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa* – poz. 16; *Środki na realizację zadań Funduszu Ochrony Rolnictwa* – poz. 30 oraz *Środki na realizację ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)* – poz. 58, dla osób, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń, rozdysponowano środki z przeznaczeniem na:

- uzupełnienie brakującej kwoty w części *Rolnictwo* na wynagrodzenia w szkołach dla nauczycieli oraz pracowników administracji i obsługi – 12,4 mln zł;

⁴⁰¹ Środki na wynagrodzenia ujęte w załączniku 6 zostały zaplanowane w części *Rezerwy celowe*, w poz. 6, 19, 20, 21, 24, 29, 40, 44, 49, 56, 62, 66, 70, 74, a także w poz. 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- wynagrodzenia z powodu wzrostu zatrudnienia od 1 września 2024 r. w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w celu sprawnego wdrożenia programu *Aktywny Rodzic* – 0,1 mln zł;
- zwrot uregulowanego zobowiązania Skarbu Państwa, wynikającego z prawomocnego wyroku sądu powszechnego – 20 tys. zł.

Do rozliczenia wynagrodzeń i zatrudnienia w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli przyjęła, podobnie jak w latach ubiegłych, układ wynikający ze *Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.*

Rozliczenia dokonano w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych, do których ma zastosowanie ustawa o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw, ujętych w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2024. Załącznik ten nie obejmuje całości wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, w tym między innymi wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach. W konsekwencji tego w rozliczeniu nie ujęto na przykład wynagrodzeń sędziów sądów powszechnych, a jedynie niewielką grupę sędziów delegowanych do Ministerstwa Sprawiedliwości, oraz uposażeń posłów i senatorów. Najwyższa Izba Kontroli od 2010 r. wskazuje na potrzebę przedstawienia w ustawie budżetowej i sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa pełnych danych o wynagrodzeniach.

Tabela 31. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie według statusu zatrudnienia w latach 2021–2024

Wyszczególnienie ¹	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	6 771,1	7 387,5	8 358,5	10 049,1	148,4	136,0	120,2
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:							
– członkowie korpusu służby cywilnej	7 090,4	7 671,1	8 637,0	10 329,3	145,7	134,7	119,6
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	14 941,7	17 802,7	18 938,7	20 279,2	135,7	113,9	107,1
– etatowi członkowie SKO	10 313,2	10 272,4	11 087,2	13 235,9	128,3	128,8	119,4
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	7 580,7	7 803,9	9 061,5	11 182,6	147,5	143,3	123,4
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	6 699,3	7 264,7	8 046,8	9 545,6	142,5	131,4	118,6

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	16 289,0	17 480,6	21 090,4	24 961,0	153,2	142,8	118,4
– pracownicy RCL	11 542,3	12 792,4	13 995,9	16 894,5	146,4	132,1	120,7
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	10 192,6	11 089,5	12 547,1	14 360,5	140,9	129,5	114,5
– etatowi członkowie kolegiów RIO	9 901,8	9 875,0	11 731,6	14 297,3	144,4	144,8	121,9
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	13 397,9	13 196,8	14 073,6	16 167,8	120,7	122,5	114,9
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	3 771,2	4 247,5	4 758,4	6 066,8	160,9	142,8	127,5
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	6 498,3	6 765,7	7 413,3	9 632,8	148,2	142,4	129,9
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3}	5 626,1	6 381,0	7 357,4	9 000,9	160,0	141,1	122,3

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2021, 2022, 2023 i 2024.

² W danych od 2021 r. uwzględniono zrealizowane wydatki na wynagrodzenia w Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15 oraz w Urzędzie tej Komisji, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz.190, ze zm.).

³ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie lat 2021-2024 wystąpił systematyczny wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wynoszący odpowiednio 9,1%, 13,1% i 20,2%. Podobną dynamikę zaobserwujemy w przypadku przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń (8,2%, 12,6% i 19,6%), natomiast dla osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń była wyższa i kształtowała się na poziomie od 13,4% do 22,3%.

W 2024 r. największy wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w porównaniu do roku poprzedniego wystąpił w częściach: *Gospodarka złożami kopalin* (o 40,7%), *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* (o 35,1%), *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* (o 28,1%), *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* (o 27,8%) oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje Finansowe* (o 24,7%).

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę, że część wydatków o charakterze wynagrodzeniowym wypłacanych funkcjonariuszom i żołnierzom realizowana była w ramach pozapłacowego paragrafu wydatków bieżących, tj. paragrafu *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności*. Dotyczyło to w szcze-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

gólności świadczenia motywacyjnego oraz świadczenia za długoletnią służbę. Należności te są świadczeniami okresowymi, wypłacanymi w okresach miesięcznych, a ich wysokość uzależniona jest od stażu służby. Sposób ustalania drugiego świadczenia jest co do zasady tożsamy ze sposobem ustalania należności o podobnym charakterze, a realizowanych z paragrafu dotyczącego wynagrodzeń⁴⁰², takich jak: dodatek za długoletnią służbę wojskową⁴⁰³, dodatek za wysługę lat funkcjonariuszy Straży Granicznej⁴⁰⁴, dodatek za wieloletnią służbę funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej⁴⁰⁵, dodatek za wysługę lat funkcjonariuszy Służby Więziennej⁴⁰⁶, czy też wzrost uposażenia zasadniczego policjantów⁴⁰⁷ i strażaków⁴⁰⁸ z tytułu wysługi lat. Dlatego, zdaniem Izby, wydatki te powinny być realizowane w ramach paragrafów klasyfikacji budżetowej dotyczących wynagrodzeń i uposażeń, a nie świadczeń niezaliczanych do wynagrodzeń. Tylko w części *Sprawy wewnętrzne* szacowane na 2024 r. wydatki na realizację tych należności wyniosły ponad 550 mln zł⁴⁰⁹, tj. 26,9% wydatków wykonanych w tej części w paragrafie *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności* i 4,8% wydatków wykonanych w paragrafie *Uposażenia żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy*.

Ponadto ze środków paragrafu *Równoważniki pieniężne i ekwiwalenty dla żołnierzy i funkcjonariuszy oraz pozostałe należności* funkcjonariuszom i żołnierzom wypłacane są odprawy w związku ze zwolnieniem ze służby oraz ekwiwalenty za niewykorzystany urlop. Wydatki z tych tytułów nie są planowane i realizowane w ramach środków na wynagrodzenia i nie są wykazywane w sprawozdaniach Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku pozostałych pracowników.

Na brak przejrzystości wydatków służb mundurowych w zakresie należności żołnierzy i funkcjonariuszy, jak również brak spójności w zakresie definicji wynagrodzenia żołnierzy, funkcjonariuszy oraz pracowników⁴¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę w kontroli *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*⁴¹¹, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. Problem braku przejrzystości i nieporównywalności w systemie uposażeń, świadczeń i innych należności funkcjonariuszy i żołnierzy zawodowych dostrzeżono również w Ministerstwie Finansów. Zapowiedziano podjęcie działań mających na celu uporządkowanie przez właściwych ministrów tego systemu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono, że w Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego, powstałym z dniem 1 stycznia 2024 r., nie przeprowadzono w 2024 r. warto-

⁴⁰² Paragraf *Uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy*.

⁴⁰³ Art. 439 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.).

⁴⁰⁴ Art. 108 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 915, ze zm.).

⁴⁰⁵ Art. 240 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, ze zm.).

⁴⁰⁶ Art. 58 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1869, ze zm.).

⁴⁰⁷ Art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2025 r. poz. 636).

⁴⁰⁸ Art. 88 ust. 2 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1443, ze zm.).

⁴⁰⁹ Świadczenie motywacyjne 249,8 mln zł, świadczenie za długoletnią służbę 300,9 mln zł.

⁴¹⁰ W ustawie z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2024 r. poz. 1356).

⁴¹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/011 – *Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024*, nr KBF.410.7.1.2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

ściowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁴¹², co było niezgodne z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴¹³.

W Komendzie Głównej Policji w Warszawie ustalono, że na 66 funkcjonariuszy, którzy złożyli raporty o zwolnienie⁴¹⁴ ze służby w związku z nabyciem praw emerytalnych, 36 podwyższono dodatki funkcyjne/służbowe (od 167,2 zł do 8700 zł) na łączną kwotę 96,1 tys. zł. W przypadku 23 funkcjonariuszy podwyższenie dotyczyło tylko miesiąca, w którym odchodzili oni ze służby. Wobec dwóch funkcjonariuszy wydano rozkazy podwyższające dodatki funkcyjne/służbowe po dacie złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (na kwoty 800 zł i 1100 zł), a wobec trzech funkcjonariuszy w dniu złożenia przez nich raportów o zwolnienie ze służby (kwoty 200 zł, 1000 zł i 1350 zł). Wydawanie wskazanych powyżej rozkazów personalnych, miało *de facto* na celu zwiększenie uposażeń funkcjonariuszy odchodzących ze służby w Policji oraz innych wypłaconych świadczeń, a w konsekwencji wzrost zaopatrzenia emerytalnego wypłacanego z Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Przypadki zwiększania dodatków do uposażenia w dniu lub po dacie złożenia raportu o zwolnienie ze służby NIK stwierdziła w tej jednostce w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.⁴¹⁵

W Instytucie Finansów w Warszawie wydatki w wysokości 139,3 tys. zł na wypłatę 17 odpraw z tytułu rozwiązania stosunków pracy w trybie ustawy o zwolnieniach grupowych⁴¹⁶ zostały poniesione ze środków zaplanowanych w paragrafie *Wynagrodzenia osobowe pracowników*. Było to niezgodne z postanowieniami określonymi w załączniku nr 4 *Klasyfikacja paragrafów wydatków i środków* do rozporządzenia w sprawie szczegółowej klasyfikacji budżetowej, zgodnie z którymi, wydatki z tego tytułu winny zostać zrealizowane ze środków zaplanowanych w paragrafie *Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń*. W konsekwencji o tę kwotę zawyżono dane dotyczące wynagrodzeń osobowych pracowników Instytutu wykazane w sprawozdaniu Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach za IV kwartał 2024 r.⁴¹⁷

W Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu 46 pracownikom wypłacono łącznie 237,2 tys. zł tytułem ekwiwalentów za niewykorzystane urlopy wypoczynkowe bez uprzedniego skutecznego zobligowania tych osób do wykorzystania przysługujących im urlopów wypoczynkowych przed rozwiązaniem stosunków pracy. Stosownie do art. 161 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴¹⁸ pracodawca jest obowiązany udzielić pracownikowi urlopu w tym roku kalendarzowym, w którym pracownik uzyskał do niego prawo. Urlop zaległy powinien być wykorzystany najpóźniej do końca września kolejnego roku.

⁴¹² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka oraz w części 67 – Polska Akademia Nauk*, nr KNO.410.1.4.2025.

⁴¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 409, ze zm.

⁴¹⁴ Z datą zwolnienia w roku 2024 lub 2025.

⁴¹⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy Wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej*. Nr ewid. 41/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

⁴¹⁶ Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2025 r. poz. 570).

⁴¹⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Nr ewid. 55/2025/P/25/001/KBF, Warszawa 2025.

⁴¹⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 277.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Ponadto, stosownie do art. 167¹ Kodeksu pracy, w okresie wypowiedzenia umowy o pracę pracownik jest obowiązany wykorzystać przysługujący mu urlop, jeżeli w tym okresie pracodawca udzieli mu urlopu⁴¹⁹.

Wyniki analizy wydatków na nagrody, przeprowadzonej w 18 ministerstwach⁴²⁰, 24 urzędach centralnych⁴²¹ i wszystkich urzędach wojewódzkich wskazują, że w 2024 r. przeznaczono na ten cel środki w łącznej kwocie 402,1 mln zł, tj. 1,4% niższej niż rok wcześniej. Odwrócono tym samym tendencję, która występowała w latach 2021-2023, kiedy to wydatki te rosły rok do roku. Tendencja ta nie dotyczy wydatków na nagrody dla osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, bowiem w 2024 r., względem roku ubiegłego, wzrosły one o 12,4% (z 1,4 mln zł do 1,5 mln zł).

Tabela 32. Wydatki na nagrody dla osób zatrudnionych w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM ¹ , w tym:	225,6	345,8	407,9	402,1	178,2	116,3	98,6
osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:							
ministerstwach	1,0	1,0	1,4	1,5	146,9	148,6	112,4
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	-	-	-	-	x	x	x
	1,0	1,0	1,4	1,5	146,9	148,6	112,4

¹ Dotyczy wydatków na nagrody wypłaconych z funduszu nagród (w przypadku służby cywilnej, utworzonego w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych – zgodnie z art. 93 ustawy o służbie cywilnej, czy też w ramach dokonanych zwiększeń funduszu nagród z tzw. oszczędności.

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

Podobnie kształtuje się sytuacja w zakresie średnich nagród wypłaconych pracownikom państwowych jednostek budżetowych, aczkolwiek dysproporcje są tu jeszcze bardziej wyraźne, bowiem średnia nagroda ogółem była o 4,4% niższa niż w 2023 r. (spadek z 11,1 tys. zł do 10,6 tys. zł), podczas gdy średnia nagroda ogółem dla osób na stanowiskach kierowniczych wzrosła o 23% (z 15,3 tys. zł do 18,9 tys. zł).

⁴¹⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

⁴²⁰ W 2024 r. funkcjonowało 19 ministerstw, bowiem w styczniu 2024 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki podzielono na Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego oraz Ministerstwo Edukacji Narodowej, a z Ministerstwa Aktywów Państwowych w marcu 2024 r. wyodrębniono Ministerstwo Przemysłu (zajmujące się gospodarką surowcami energetycznymi). W roku 2024 Ministerstwo Aktywów Państwowych nie zostało objęte kontrolą budżetową. W 2023 r. funkcjonowało 17 ministerstw, a w latach 2021-2022 – 16, ponieważ z końcem 2020 r. zlikwidowano Ministerstwo Cyfryzacji, a w roku 2023 z powrotem je utworzono.

⁴²¹ Analizą nie objęto: Agencji Wywiadu oraz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – informacjom tym nadano klauzulę „poufne” w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.), Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – wypłatę nagród sfinansowano w ramach państwowej osoby prawnej i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego – nagrody wypłacono z Funduszu Administracyjnego.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 33. Średnie nagrody wypłacone osobom zatrudnionym w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM, w tym:	3 505,9	9 786,5	11 112,4	10 628,1	163,4	108,6	95,6
dla osób zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, z tego w:	13 596,3	13 532,2	15 321,3	18 887,6	138,9	139,6	123,3
ministerstwach	-	-	-	-	x	x	x
urzędach wojewódzkich	-	-	-	-	x	x	x
pozostałych jednostkach	13 596,3	13 532,2	15 321,3	18 887,6	138,9	139,6	123,3

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

Średnia kwota wypłaconych w 2024 r. nagród dla jednego pracownika zatrudnionego w państwowej jednostce budżetowej⁴²² wyniosła od 1,5 tys. zł do 46,8 tys. zł.

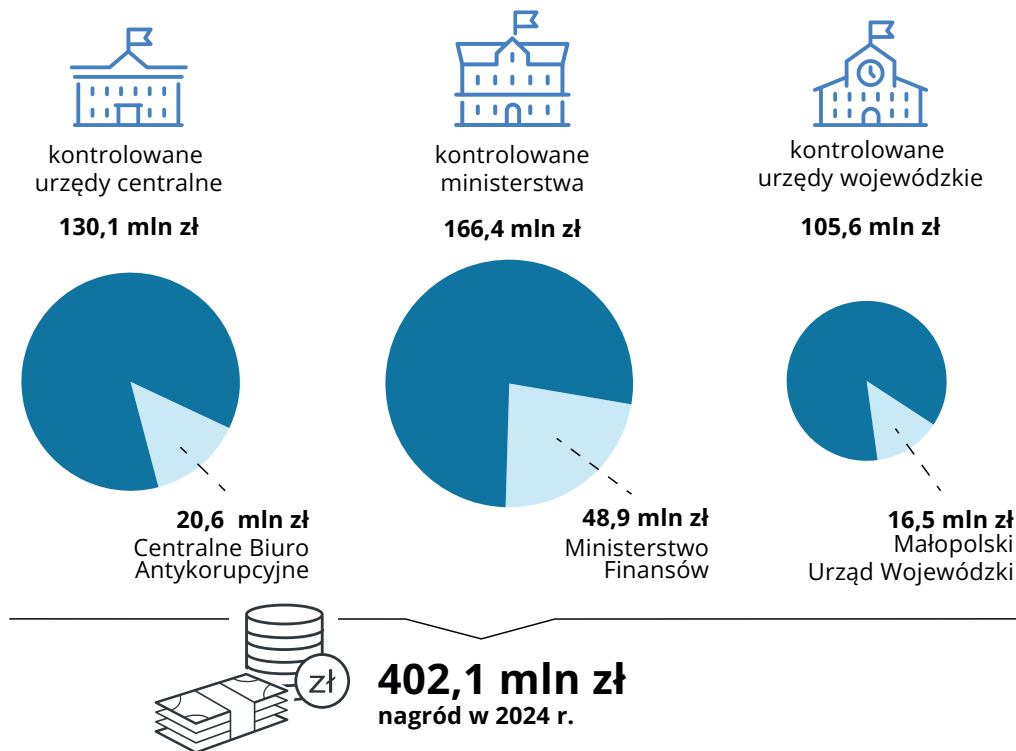
W 2024 r., tak jak w całym analizowanym okresie, odnotowuje się zróżnicowanie średniej⁴²³ kwoty wypłaconej nagrody w poszczególnych grupach jednostek. I tak, średnia kwota nagród wypłaconych pracownikom ministerstw w 2024 r. mieściła się w przedziale od 1,5 tys. zł (Ministerstwo Sportu i Turystyki) do 25,3 tys. zł (Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego), urzędów wojewódzkich od 2,9 tys. zł (Opolski Urząd Wojewódzki) do 12,6 tys. zł (Śląski Urząd Wojewódzki), a pozostałych jednostek od 5,5 tys. zł (Biuro Rzecznika Praw Dziecka) do 46,8 tys. zł (Sąd Najwyższy).

⁴²² Nie uwzględniono tu: Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w którym wypłacono nagrody w wysokości 107,4 tys. zł; Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, gdzie 42 pracownikom wypłacono nagrody w wysokości 362,4 tys. zł, oraz Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, ponieważ nagród tam nie wypłacono.

⁴²³ Średnia wyliczona jako łączna kwota wydatków na nagrody w danym roku przez przeciętne zatrudnienie w tym okresie według sprawozdania Rb-70.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 47. Struktura wydatków na nagrody w kontrolowanych jednostkach w 2024 r. (z zaznaczeniem instytucji z największym zrealizowanym budżetem na ten cel)



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

Średnia kwota wypłaconych nagród w całym 2024 r. dla jednej osoby zajmującej kierownicze stanowisko państwowe w urzędach centralnych kształtowała się w przedziale od 3,3 tys. zł (Urząd Państwowej Komisji ds. przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15) do 111,3 tys. zł (Krajowe Biuro Wyborcze). Najwyższe średnie nagrody dla kierownictwa przyznano w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich (78,4 tys. zł), w Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji (67,4 tys. zł) oraz w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (54,8 tys. zł). W ministerstwach oraz urzędach wojewódzkich w latach 2021-2024 osobom na tych stanowiskach nagród nie przyznano.

W skontrolowanych ministerstwach najwyższe kwoty na dodatki zadaniowe lub specjalne⁴²⁴ poniesiono w: Ministerstwie Finansów – 21,8 mln zł na rzecz 1919 pracowników, w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie wydatkowano 9,1 mln zł na rzecz 815 pracowników oraz w Ministerstwie Zdrowia – 8,6 mln zł dla 690 pracowników. W przypadku urzędów wojewódzkich największe wydatki z tego tytułu poniesiono w urzędach wojewódzkich: dolnośląskim – 5,1 mln zł dla 509 pracowników, lubelskim – 4,1 mln zł dla 515 pracowników i mazowieckim – 4,2 mln zł dla 750 pracowników.

Powyższe dane wskazują na potrzebę zoptymalizowania sposobu organizacji pracy w jednostkach, w których pracownikom zleczanych jest wiele dodatkowych zadań.

⁴²⁴ Z wyłączeniem dodatków dla pracowników w związku z realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki budżetu państwa na wynagrodzenia bezosobowe⁴²⁵ w 2024 r. wyniosły 1063,3 mln zł. W porównaniu do roku 2023 były one wyższe o 104,8 mln zł (10,9%), do 2022 r. o 102,9 mln zł (10,7%), zaś do 2021 r. o 86,8 mln zł (8,9%).

Wydatki budżetu środków europejskich na wynagrodzenia bezosobowe w 2024 r. wyniosły 1,2 mln zł. W odniesieniu do roku poprzedniego były one niższe o 6,8 mln zł (84,8%). Spadek ten był spowodowany rozpoczęciem procesu zawierania porozumień o dofinansowanie zarówno realizowanych projektów, jak i wykonania nowych przedsięwzięć w ramach programów Perspektywy Finansowej 2021-2027. W analizowanym okresie najwyższe wydatki z tego tytułu – w wysokości 11 mln zł – zrealizowano w 2021 r., natomiast w 2022 r. była to kwota 7,4 mln zł.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w 114 jednostkach budżetowych⁴²⁶ wskazują, że w 2024 r. umowy zlecenia, trwające trzy miesiące i dłużej lub powtarzane nieprzerwanie przez ten okres, zawarto z 5199 osobami. W porównaniu do roku poprzedniego było to o 803 osoby więcej, tj. o 18,3%. Wśród tych osób 400 stanowili pracownicy jednostek, na rzecz których realizowano zlecenie, co oznacza 23,5% wzrost względem roku ubiegłego. Wydatki na realizację tych umów wyniosły 97,7 mln zł i były wyższe niż rok wcześniej o 27,1 mln zł (38,4%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyko, że długotrwałe umowy zlecenia mogą nosić znamiona umów o pracę. W *Rekomendacjach* opracowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów⁴²⁷ wskazano, że zawieranie umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników, powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy. Przyczynami zawierania umów cywilnoprawnych nie mogą być braki kadrowe lub wymagania przewidziane procedurą naboru. Obowiązujące regulacje wewnętrzne powinny minimalizować możliwość zaistnienia przypadków zawierania umów cywilnoprawnych zamiast umów o pracę. Zasadą powinno być wykonywanie przez pracowników zadań na podstawie i w ramach stosunku pracy, a zawieranie umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami nie powinno mieć miejsca.

Największy wzrost zatrudnienia na podstawie umów zleceń w 2024 r. zaobserwowano w urzędach wojewódzkich, gdzie liczba zleceniobiorców z 1947 osób w 2023 r. wzrosła do 2667 osób, tj. o 37%, w tym o 75,9% z pracownikami własnymi. Tym samym wydatki urzędów wojewódzkich na tego typu umowy wzrosły aż o 185,9% (z 14,6 mln zł do 41,7 mln zł). Tak istotny wzrost wydatków na umowy zlecenia wynikał przede wszystkim z nałożenia na wojewodów nowych zadań związanych z wejściem w życie od 1 stycznia 2024 r. ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o świadczeniu wspierającym⁴²⁸, która wprowadziła do systemu nowy rodzaj świadczenia dla osób z niepełnosprawnościami. Decyzje ustalające poziom potrzeby wsparcia wydawały na wniosek osób niepełnosprawnych wojewódz-

⁴²⁵ Paragrafy: *Honoraria i Wynagrodzenia bezosobowe*.

⁴²⁶ W tym: w ministerstwach, urzędach wojewódzkich i urzędach centralnych.

⁴²⁷ Dokument *Rekomendacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* jest dostępny na stronie internetowej Kancelarii Prezesa Rady Ministrów <https://www.gov.pl/web/premier/nadzor>, w zakładce Kontrola i nadzór, w punkcie Materiały.

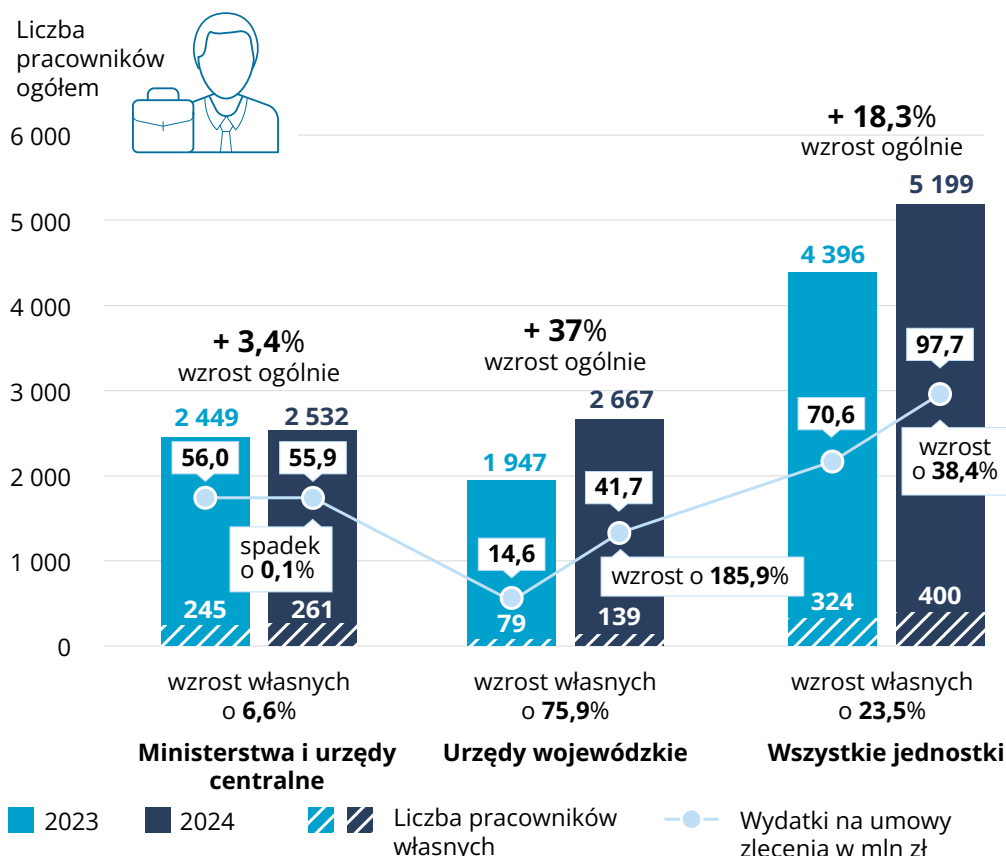
⁴²⁸ Dz. U. poz. 1429, ze zm.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności, będące wyodrębnioną komórką organizacyjną podległą bezpośrednio wojewodzie⁴²⁹. Z wyjaśnień wojewodów wynika, że wojewódzkie zespoły orzekające o niepełnosprawności nie były przygotowane na tak znaczną liczbę wniesionych wniosków (i to w wersji papierowej, a nie elektronicznej) w tak szybkim czasie, a przyznane w ustawie budżetowej środki na zatrudnienie pracowników etatowych do wykonywania nowego zadania okazały się niewystarczające.

Najwyższa Izba Kontroli przyjmuje, że opisany wyżej tak istotny wzrost liczby umów zleceń z własnymi pracownikami był uzasadniony sytuacją przejściową w związku z powierzeniem wojewodom nowych zadań z zakresu świadczeń wspierających. Zwraca jednocześnie uwagę, że w kolejnych latach zadanie to należy realizować przez etatowych pracowników urzędów wojewódzkich w ramach ich zakresów obowiązków. Wojewodowie powinni bowiem dostosować strukturę i organizację urzędów wojewódzkich, w tym zatrudnienie, do nałożonych na nich zadań, między innymi wnioskując o dodatkowe środki na ich realizację w ustawach budżetowych.

Infografika 48. Struktura liczby osób zatrudnionych na podstawie umów zleceń oraz wydatków na ten cel w kontrolowanych jednostkach w latach 2023-2024



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

⁴²⁹ Zgodnie z ustawą z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Najwięcej umów zleceń w kontrolowanych jednostkach zawarto na wykonywanie zadań podstawowych, tj. realizowanych przez komórki merytoryczne kontrolowanych jednostek. W 2024 r. umowy takie podpisano z 4455 osobami (w tym z 260 pracownikami własnymi – więcej o 21,5% w stosunku do roku 2023), którym wypłacono wynagrodzenia w łącznej wysokości 81,5 mln zł (w 2023 r. wydatki z tego tytułu wyniosły 56,2 mln zł). Umowy dotyczące zadań pomocniczych, tj. realizowanych przez komórki obsługowe kontrolowanych jednostek⁴³⁰, zawarto z 744 osobami (w tym 140 pracownikami własnymi, co oznacza wzrost względem roku ubiegłego o 27,3%). Wydatki z tego tytułu w 2024 r. wyniosły 16,2 mln zł (w 2023 r. – 14,7 mln zł).

Ponadto w kontrolowanych jednostkach w 2024 r. zostało zawartych 1578 umów o dzieło finansowanych w ramach paragrafu *Wynagrodzenia bezosobowe*. W porównaniu do roku poprzedniego liczba osób, z którymi podpisano tego typu umowy, zmniejszyła się o 245 osób, tj. o 13,4%. Wśród tych osób 45 było pracownikami jednostek, na rzecz których wykonywana była umowa o dzieło (rok wcześniej przypadków takich stwierdzono 44). Pomimo spadku liczby zawartych umów wydatki poniesione z tego tytułu wzrosły o 14,2%, osiągając poziom 8,6 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli, analizując realizację umów cywilnoprawnych w ramach przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r., stwierdziła następujące nieprawidłowości:

- w Ministerstwie Sprawiedliwości w wyniku nierzetelnego i niegospodarnego sporządzania i rozliczania 14 umów zleceń poniesiono wydatki w wysokości 302 tys. zł, w tym: w odniesieniu do dwóch umów nie zawarto w nich sposobu weryfikacji wysokości wynagrodzenia z rzeczywistym wymiarem czasowym i zakresem świadczonych usług (32,5 tys. zł); w przypadku 12 umów nierzetelnie dokumentowano czas świadczonych usług i nie przestrzegano obowiązku rozliczania ze zleconych czynności (251 tys. zł); błędnie naliczono wynagrodzenia za wykonane usługi w dziewięciu umowach (nadpłata wynagrodzenia w łącznej kwocie 18,5 tys. zł)⁴³¹,
- w Opolskim Urzędzie Wojewódzkim w Opolu zawarto sześć umów cywilnoprawnych z członkami Wojewódzkiego Zespołu Orzekania o Niepełnosprawności bez uzyskania wymaganej akceptacji Dyrektora Generalnej, ponadto umowy te nie zawierały postanowień dotyczących kar umownych za niewłaściwą realizację zadania oraz sposobu odstąpienia od umowy. Na ich podstawie wydatkowano łącznie kwotę 301,3 tys. zł⁴³²,
- w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy w przypadku czterech umów zleceń z własnymi pracownikami nie wypełniono obowiązków w zakresie minimalnej stawki godzinowej, wynikającej z ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę⁴³³, bowiem nie egzekwowano od tych pracowników wymogu przedkładania informacji o liczbie godzin poświęconych na wykonanie zlecenia. Brak tych danych uniemożliwiał zweryfikowanie, czy wynagrodzenie za wykonanie

⁴³⁰ Do kategorii tej zaliczono: kadry, księgowość, administrację, wspomaganie informatyczne.

⁴³¹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 37 – Sprawiedliwość*. Nr ewid. 39/2025/P/25/001/KPB, Warszawa 2025.

⁴³² Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/16 – Województwo opolskie*. Nr ewid. 51/2025/P/25/001/LOP, Warszawa 2025.

⁴³³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1773.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zleconych zadań zapewnia pracownikom otrzymanie za każdą godzinę wykonania zlecenia wynagrodzenia w wysokości co najmniej minimalnej stawki godzinowej. Z tytułu tych umów wydatkowano łącznie 88,7 tys. zł⁴³⁴,

- w Krajowym Ośrodku Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich w Garwolinie zawarto trzy umowy zlecenia z własnymi pracownikami na realizację zadań dodatkowych, zamiast zastosować inne formy wynagradzania w ramach umowy o pracę, np. przyznać dodatki zadaniowe czy nagrody finansowe. Za realizację tych umów wypłacono wynagrodzenie w łącznej wysokości 68,4 tys. zł⁴³⁵,
- w 32. Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zamościu nie wskazano w dwóch umowach zlecenia z własnymi pracownikami (na łączną kwotę 33,6 tys. zł) jednoznacznych zasad realizacji określonych w nich zadań, tzn. w jakim zakresie czasowym i kiedy mają być one wykonane, aby nie pokrywały się z czasem pracy przewidzianym na realizację obowiązków pracowniczych wynikających z umów o pracę⁴³⁶,
- w Podlaskim Urzędzie Wojewódzkim w Białymstoku wypłacono wynagrodzenie w wysokości 9 tys. zł na podstawie umowy zlecenia przed spełnieniem wszystkich wymaganych umową warunków⁴³⁷.

Tabela 34. Przeciętne zatrudnienie według statusu zatrudnienia w latach 2021–2024

Wyszczególnienie ¹	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
OGÓŁEM	519 102	524 534	534 775	551 818	106,3	105,2	103,2
Osoby objęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, w tym:	405 896	409 245	418 403	435 426	107,3	106,4	104,1
– członkowie korpusu służby cywilnej	115 492	115 526	116 956	118 944	103,0	103,0	101,7
– osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe ²	213	222	228	252	118,3	113,5	110,5
– etatowi członkowie samorządowych kolegiów odwoławczych	560	561	557	557	99,5	99,3	100,0
– funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej	10 487	10 925	10 993	11 427	109,0	104,6	103,9
– żołnierze zawodowi i funkcjonariusze ³	258 741	261 369	268 613	282 846	109,3	108,2	105,3

⁴³⁴ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie*. Nr ewid. 26/2025/P/25/001/LBY, Warszawa 2025.

⁴³⁵ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego*. Nr ewid. 25/2025/P/25/001/KZD, Warszawa 2025.

⁴³⁶ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa*. Nr ewid. 59/2025/P/25/001/KON, Warszawa 2025.

⁴³⁷ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie*. Nr ewid. 33/2025/P/25/001/LBI, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie ¹	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	osoby				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
– sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości lub innej jednostki organizacyjnej podległej Ministrowi Sprawiedliwości albo przez niego nadzorowanej, prokuratorzy oraz asesory i aplikanci prokuratorscy	6 187	6 232	6 205	6 167	99,7	99,0	99,4
– pracownicy RCL	154	161	159	153	99,4	95,0	96,2
– eksperci, asesory i aplikanci eksperccy Urzędu Patentowego RP	181	176	169	173	95,6	98,3	102,4
– etatowi członkowie kolegiów RIO	197	202	194	195	99,0	96,5	100,5
– członkowie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie UZP	42	44	47	49	116,7	111,4	104,3
– członkowie służby zagranicznej niebędący członkami korpusu służby cywilnej	530	499	462	450	84,9	90,2	97,4
– nauczyciele zatrudnieni w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej	13 112	13 328	13 820	14 213	108,4	106,6	102,8
Osoby nieobjęte mnożnikowymi systemami wynagrodzeń ^{2,3}	113 206	115 289	116 372	116 392	102,8	101,0	100,0

¹ Załącznik nr 6 do ustawy budżetowej na rok: 2021, 2022, 2023 i 2024.

² W danych od 2021 r. uwzględniono zrealizowane przeciętne zatrudnienie w *Państwowej Komisji do spraw wyjaśniania przypadków czynności skierowanych przeciwko wolności seksualnej i obyczajności wobec małoletniego poniżej lat 15* oraz w Urzędzie tej Komisji osób, dla których zrealizowano wynagrodzenia, których nie zaplanowano w załączniku nr 6 do ustawy budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.).

³ Bez Agencji Wywiadu.

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

W całym analizowanym okresie wystąpił wzrost przeciętnego miesięcznego zatrudnienia rok do roku. Największy wzrost w 2024 r. wynoszący 17 023 osób odnotowano w grupie osób objętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń, na co największy wpływ miało zwiększenie zatrudnienia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy.

Nieprawidłowości w obszarze zatrudnienia wystąpiły w trzech kontrolowanych jednostkach. Dotyczyły one naruszeń wewnętrznych regulacji (Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu)⁴³⁸, braku rzetelności przy rozliczaniu czasu pracy (Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie)⁴³⁹, czy też braków w dokumentacji akt osobowych (Ministerstwo Klimatu i Środowiska)⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie*. Nr ewid. 27/2025/P/25/001/LWR, Warszawa 2025.

⁴³⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie*. Nr ewid. 30/2025/P/25/001/LSZ, Warszawa 2025.

⁴⁴⁰ Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach: 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat*. Nr ewid. 44/2025/P/25/001/KSI, Warszawa 2025.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 35. Zatrudnienie i wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych i uczelniach publicznych w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	Wykonanie								9:3	9:5	9:7
	2021		2022		2023		2024				
	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie	Przeciętne zatrudnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie			
	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł	osoby	zł			
	%										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
OGÓŁEM	736 640	7 162,5	742 704	7 691,9	754 829	8 705,8	773 805	10 445,0	145,8	135,8	120,0
Jednostki budżetowe	584 691	7 054,1	590 312	7 634,2	601 780	8 639,0	619 458	10 354,1	146,8	135,6	119,9
Uczelnie publiczne	151 949	7 579,5	152 392	7 915,1	153 049	8 968,3	154 347	10 809,8	142,6	136,6	120,5

Źródło: wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów.

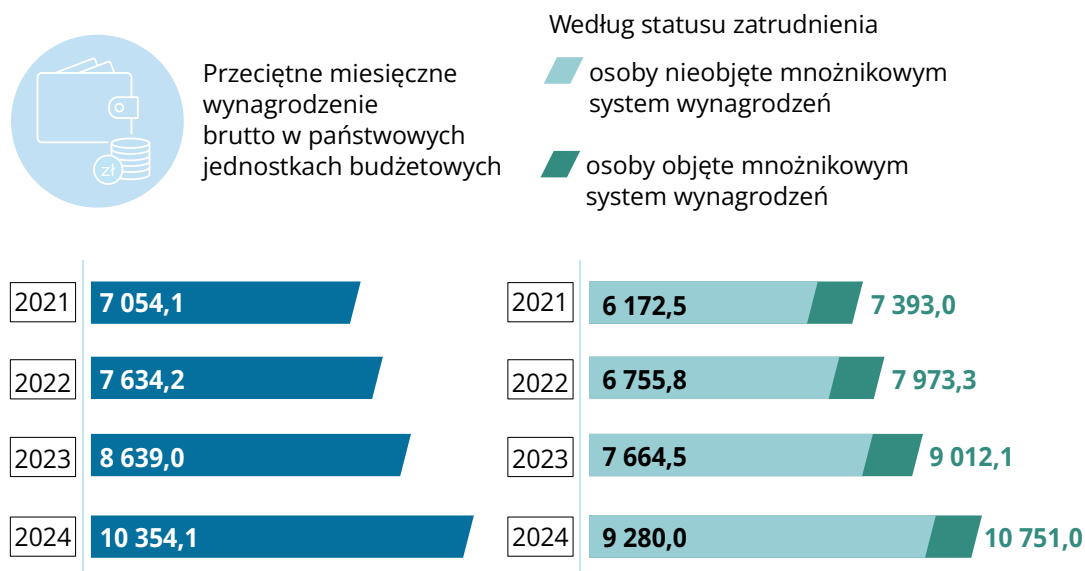
W 2024 r. wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych⁴⁴¹ wyniosły 76 966,8 mln zł i w porównaniu do 2023 r. wzrosły o 23,4%.

Wzrost ten był spowodowany między innymi zwiększeniem w porównaniu do roku poprzedniego średniorocznego wskaźnika wzrostu wynagrodzeń i uposażeń o 12,2 punktu procentowego. W porównaniu do 2022 r. wydatki na wynagrodzenia w tych jednostkach wzrosły o 42,3%, a do 2021 r. o 55,5%.

⁴⁴¹ Z uwzględnieniem załącznika nr 4 do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 oraz wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w urzędach organów władzy publicznej, kontroli, ochrony prawa oraz sądach i trybunałach, wymienionych w art. 139 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 49. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2021-2024



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

Wydatki na wynagrodzenia w uczelniach publicznych w 2024 r. wyniosły 820 021,5 mln zł, co stanowiło 97,2% planu po zmianach i 121,6% wykonania 2023 r. W odniesieniu do 2022 r. wydatki te wzrosły o 38,3%, a do 2021 r. o 44,9%.

Jak wynika z kontroli przeprowadzonych u 75 dysponentów części budżetowych, pracownicy i funkcjonariusze zatrudnieni w urzędach obsługujących 41 dysponentów wykonujący zadania w ramach określonych programów lub projektów otrzymali wynagrodzenia za ich realizację ze środków pozabudżetowych⁴⁴², pochodzących z państwowych funduszy celowych, środków wspólnotowych lub zagranicznych, niebędących środkami w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2) i 3) ustawy o finansach publicznych. Wynagrodzenia pracowników kontrolowanych jednostek były również finansowane ze środków Krajowego Planu Odbudowy.

W 2024 r. ze środków państwowych funduszy celowych wypłacono wynagrodzenia 1417 osobom w wysokości 46,4 mln zł. Najwięcej środków – 41,4 mln zł wypłacono 893 osobom ze środków Funduszu Cyberbezpieczeństwa, w formie świadczenia teleinformatycznego za realizację zadań z zakresu cyberbezpieczeństwa.

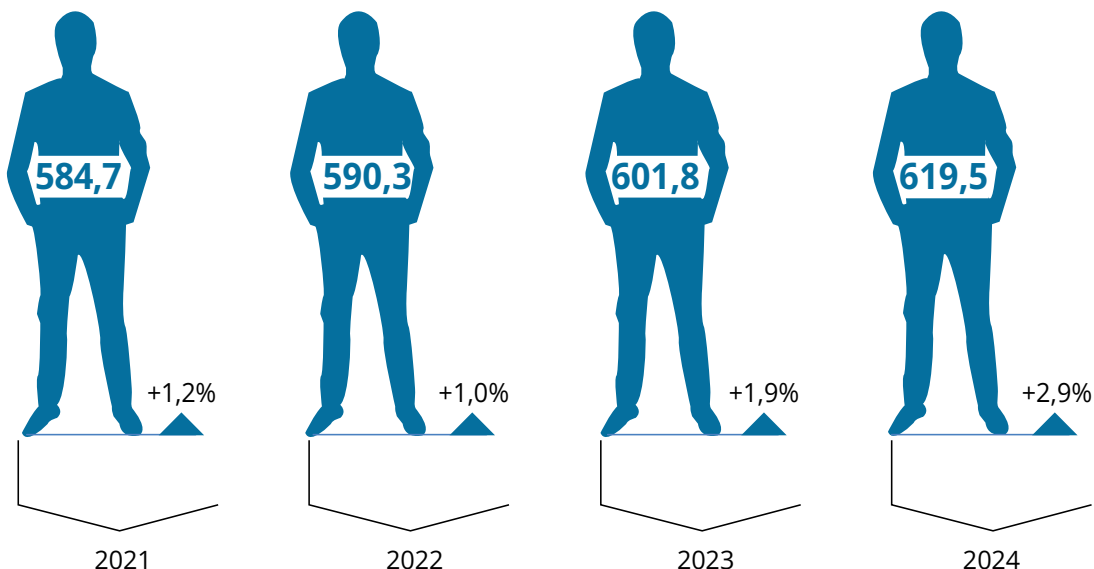
Wynagrodzenia za realizację projektów w ramach Krajowego Planu Odbudowy ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w 2024 r. w wysokości 11,5 mln zł otrzymało 455 osób. Za realizację zadań na podstawie porozumień i umów międzynarodowych wynagrodzenia wypłacono 54 osobom w wysokości 0,8 mln zł.

Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w analizowanym okresie wzrosło z 584 691 osób w 2021 r. do 619 458 osób w 2024 r., tj. o 5,9%. Największy wzrost nastąpił w 2024 r. W porównaniu do 2023 r. przeciętne zatrudnienie wzrosło o 2,9%, tj. o 17 678 osób.

⁴⁴² To jest niebędących środkami budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Infografika 50. Przeciętne miesięczne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych w latach 2021-2024



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

5. Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

- W 2024 r. odnotowano dalszy, znaczny wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o ponad 30%. Choć zrealizowane potrzeby były niższe od założonych w znowelizowanej ustawie budżetowej, to – przyjmując, że poziom potrzeb pożyczkowych jest syntetyczną miarą oceny sytuacji budżetowej państwa – należy zauważyć, że nastąpiło istotne pogorszenie tego parametru.
- Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przebiegało ono w 2024 r. bez większych zakłóceń, w warunkach ich znacznego wzrostu w ciągu roku, istotnej zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych roku 2025.
- W 2024 r. odnotowano znaczący wzrost finansowania potrzeb pożyczkowych netto poprzez sprzedaż obligacji oszczędnościowych, który wyniósł 42%.
- Kolejny rok z rządu w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie ujęto finansowania zadań państwa przeprowadzonego przez fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2024 r. zaciągnięto nowe, gwarantowane przez Skarb Państwa zobowiązania dłużne na kwotę 74 mld zł, a koszty obsługi wyniosły 15,1 mld zł.
- Na rachunkach budżetu państwa poziom wolnych środków złotych i walutowych w 2024 r. wynosił średnio 93,8 mld zł.

- **Wysoki poziom płynności wynikał z dwóch głównych źródeł: w ramach konsolidacji złotowej korzystano z wysokich stanów środków jednostek sektora finansów publicznych, natomiast w ramach konsolidacji walutowej – z napływu środków unijnych.**
- **Mechanizm konsolidacji złotowej i walutowej pozwolił na pozyskanie tańszych środków i powstanie oszczędności w obsłudze długu Skarbu Państwa. Dodatkowo pozytywnym aspektem konsolidacji walutowej były mniejsze emisje skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych, co było zgodne z założeniami *Strategii zarządzania długiem*.**
- **Nie wszystkie działania Ministra Finansów realizowały cel minimalizacji kosztów obsługi długu, czego przykładem było nieodpłatne przekazanie Fundusowi Reprywatyzacji obligacji skarbowych, w tym obligacji kuponowych, od których płacone są odsetki, na realizację niesprecyzowanych co do terminu zadań.**

5.1. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

W 2024 r. po raz kolejny odnotowano znaczący wzrost potrzeb pożyczkowych netto⁴⁴³ budżetu państwa. W ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r.⁴⁴⁴ zaplanowano je w wysokości 252 271,5 mln zł, to jest wyższej o 83,4% w stosunku do potrzeb zrealizowanych w roku poprzednim. Na kształtowanie się potrzeb pożyczkowych wpływał w głównej mierze deficyt budżetu państwa zaplanowany w pierwotnej ustawie budżetowej w kwocie ponad dwukrotnie wyższej od wykonanego w 2023 r., deficyt budżetu środków europejskich (wobec nadwyżki środków tego budżetu w 2023 r.), planowane do udzielenia kredyty i pożyczki w kwotach wyższych niż zrealizowane w 2023 r. oraz kwoty pochodzące z zarządzania środkami europejskimi.

Potrzeby pożyczkowe brutto zaplanowane w kwocie 449 029,3 mln zł obejmowały potrzeby netto powiększone o wykupy długu Skarbu Państwa z tytułu obligacji i kredytów zapadających w 2024 r. w kwocie 196 757,8 mln zł.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej⁴⁴⁵, będącej rezultatem zmniejszenia dochodów budżetu państwa, przy niezmienionym poziomie planowanych wydatków tego budżetu, a w konsekwencji – zwiększenia limitu deficytu budżetu państwa o kwotę 56 300 mln zł, nastąpił wzrost potrzeb pożyczkowych netto⁴⁴⁶ do kwoty 308 571,5 mln zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej deficyt budżetu państwa został określony na kwotę 240 300 mln zł. Oznaczało to, że w porównaniu do wykonania z roku poprzedniego zaplanowany deficyt był wyższy o 180,6%.

⁴⁴³ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

⁴⁴⁴ Załącznik nr 5 do ustawy budżetowej.

⁴⁴⁵ Nowelizacja ustawy budżetowej zmniejszyła kwotę dochodów budżetu państwa co spowodowało wzrost deficytu, a w rezultacie potrzeb pożyczkowych netto i brutto. W obszarze finansowania potrzeb pożyczkowych, poza wzrostem kwoty, zmianom uległa również struktura finansowania głównie w wyniku dostosowania jej do faktycznie zrealizowanego przed nowelizacją finansowania.

⁴⁴⁶ Załącznik nr 3 ustawy zmieniającej ustawę budżetową.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zrealizowane potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 180 466,7 mln zł (58,5% planu po zmianach) i były wypadkową rzeczywistych potrzeb w kwocie 227 508,2 mln zł (wynikających głównie z deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, salda kredytów i pożyczek udzielonych i spłaconych, płatności związanych z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych) oraz zmniejszenia potrzeb pożyczkowych o kwotę 47 041,5 mln zł (nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, zarządzania środkami europejskimi oraz pozostałe przychody).

Deficyt budżetu państwa wyniósł 211 002,7 mln zł i pomimo że był niższy o 29 297,3 mln zł od kwoty przyjętej w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, to jednocześnie był wyższy o 125 374,1 mln zł od deficytu z 2023 r., który wyniósł 85 628,6 mln zł. Zrealizowany w 2024 r. deficyt budżetu państwa był wynikiem dochodów niższych od planu po nowelizacji o 2836 mln zł (o 0,5%) i wydatków niższych o 32 133,1 mln zł (o 3,9%). Jedynie w styczniu 2024 r. budżet państwa odnotował dodatni wynik, w kwocie 13 684,2 mln zł. W pozostałych 11 miesiącach 2024 r. dochody nie wystarczały na pokrycie wydatków (niedobór wyniósł średnio 20 426,1 mln zł), a największa kwota deficytu, tak jak w latach poprzednich, dotyczyła grudnia i wyniosła 69 167,3 mln zł (32,8% rocznego deficytu). Największe wydatki w grudniu 2024 r. zrealizowano w częściach: *Obrona narodowa* – 29 721,8 mln zł (w tym 20 812,4 mln zł w ostatniej dekadzie tego miesiąca), *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 15 853,6 mln zł oraz *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 14 157,2 mln zł, w tym kwota 12 000 mln zł została przekazana 17 grudnia 2024 r. na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Podkreślić przy tym należy, że w ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydatki budżetu państwa, a tym samym deficyt tego budżetu zostały zaniżone w związku ze stosowanym na coraz szerszą skalę mechanizmem finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, co Najwyższa Izba Kontroli ocenia krytycznie od kilku lat. Szerzej na ten temat w pkt 5.3.

Deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany w kwocie 32 508,4 mln zł. Zrealizowany deficyt tego budżetu ukształtował się na poziomie 11 545,9 mln zł, to jest niższym o 20 962,5 mln zł od ujętego w ustawie budżetowej. Było to spowodowane głównie mniejszym zaangażowaniem wydatków z budżetu środków europejskich - przy planie w wysokości 120 660,1 mln zł wykonanie wydatków wyniosło 65 295 mln zł. Szerzej na ten temat w rozdziale IV w punkcie 3.2. *Wydatki budżetu środków europejskich*.

Potrzeby pożyczkowe netto w 2024 r. wynikały również z udzielania kredytów i pożyczek (krajowych i zagranicznych) ze środków budżetu państwa. W ustawie budżetowej zaplanowano saldo kredytów i pożyczek w wysokości 22 565,7 mln zł, które obejmowało przewidywane wypłaty z budżetu państwa (22 740,6 mln zł) oraz spłaty pożyczek (174,9 mln zł). Wysokość planowanych potrzeb z tego tytułu była głównie efektem prognozy wypłat pożyczek w ramach Krajowego Programu Odbudowy⁴⁴⁷, zgłoszonej przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, w kwocie 20 915,1 mln zł, z czego wypłacono jedynie 3000 mln zł (14,3%). Również wykorzystanie pozostałych kredytów i pożyczek było niewielkie – nie

⁴⁴⁷ Pożyczki, o których mowa w art. 141 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2025 r. poz. 198).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zaistniała potrzeba udzielenia pożyczki dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., a niższe od planowanych wypłaty kredytów eksportowych wynikały głównie z opóźnień w realizacji kontraktów finansowanych z tych środków. Ostatecznie saldo przychodów i rozchodów udzielonych kredytów i pożyczek zwiększyło potrzeby pożyczkowe netto o kwotę 3349,8 mln zł.

Kolejną pozycję pozostałych potrzeb pożyczkowych stanowiły wpłaty do międzynarodowych instytucji finansowych z tytułu uczestnictwa Polski w tych instytucjach. Płatności w 2024 r. w kwocie 1502,9 mln zł zostały zrealizowane na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, Banku Rozwoju Rady Europy oraz Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego. W 2024 r. nie zaistniała konieczność uruchomienia płatności z tytułu umów gwarancyjnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz w ramach z Europejskiego Instrumentu Tymczasowego Wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE).

Nieplanowane potrzeby pożyczkowe w kwocie 106,9 mln zł wystąpiły z tytułu pożyczek udzielanych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zakładając przychody i rozchody na poziomie 330 mln zł⁴⁴⁸, zaplanowano zrównoważone saldo pożyczek na ten cel. W ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej realizowanych ze środków budżetu państwa⁴⁴⁹ udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁴⁵⁰ oraz w ramach 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 2023-2027⁴⁵¹. Osiągnięte przychody, stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez podmioty w 2024 r., wyniosły 147,9 mln zł (44,8% planu), a zrealizowane rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek 254,8 mln zł (77,2% planu).

Na etapie planowania potrzeb pożyczkowych netto nie zakładano potrzeb z tytułu zarządzania przez Ministra Finansów środkami jednostek sektora finansów publicznych⁴⁵² w ramach zarządzania płynnością tego sektora (konsolidacja złotowa), przyjmując, że przychody (środki zgromadzone przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach depozytów terminowych w Banku Gospodarstwa Krajowego) będą równe rozchodom (zwroty środków na rachunki jednostek). Faktycznie zrealizowane przychody wyniosły 125 040,3 mln zł, przy rozchodach w wysokości 93 052,7 mln zł, a nadwyżka tych środków w kwocie 31 987,5 mln zł zmniejszyła potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i służyła bieżącemu finansowaniu lub zwiększała poziom wolnych środków. Pozyskane w ten sposób środki były tańsze niż w przypadku zwiększenia długu poprzez emisję skarbowych

⁴⁴⁸ Załącznik nr 18 do ustawy budżetowej.

⁴⁴⁹ Część *Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

⁴⁵⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2068.

⁴⁵¹ Dz. U. poz. 332.

⁴⁵² Ilekroć jest mowa o środkach jednostek zarządzanych przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji złotowej, należy przez to rozumieć wszystkie podmioty (także spoza sektora jednostek finansów publicznych), które składają wolne środki w depozyt lub zarządzanie terminowe lub overnight na rachunkach w BGK, zarządzanych przez tego Ministra.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

papierów wartościowych na rynku krajowym (oprocentowanie depozytów terminowych wyniosło 5,08% wobec średniej rentowności obligacji rynkowych na poziomie 5,33%).

Na etapie ustawy budżetowej zakładano, że z tytułu zarządzania środkami europejskim w ramach konsolidacji walutowej powstaną potrzeby pożyczkowe w wysokości 11 618 mln zł, wynikające z wpływu mniejszych kwot z Unii Europejskiej niż planowane wydatki budżetu środków europejskich. Rzeczywisty wpływ środków z Unii Europejskiej, w kwocie stanowiącej równowartość 72 555,2 mln zł, przewyższył kwotę środków przekazanych na finansowanie wydatków budżetu środków europejskich, zgodnie ze zgłoszonymi zapotrzebowaniami tego budżetu, w wysokości 59 237,6 mln zł. Powstałe w rezultacie tych przepływów dodatnie saldo w wysokości 13 317,7 mln zł zmniejszyło potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto wynikało także z pozostałych przychodów i rozchodów. Na etapie planowania stanowią one potencjalne zabezpieczenie środków na wypadek nieprzewidzianych lub możliwych do wystąpienia zdarzeń. W ustawie budżetowej przyjęto, że w pozycji *pozostałe przychody i rozchody krajowe* wystąpi nieznaczące dodatnie saldo w kwocie 24,1 mln zł, nietworzące potrzeb pożyczkowych. Miało ono być wynikiem wpływu środków z prywatyzacji (w wysokości 1,2 mln zł) oraz wpływów z rachunku rezerw poręczeniowych (w wysokości 28,1 mln zł) w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa⁴⁵³. Faktycznie zrealizowane saldo *pozostałych przychodów i rozchodów* wyniosło 1736,3 mln zł i w rezultacie zmniejszyło potrzeby pożyczkowe. Było ono wynikiem rozliczeń pomiędzy budżetem środków europejskich i budżetem państwa oraz nadwyżki depozytów zabezpieczających transakcje Cross Currency Interest Rate Swap złożonych przez banki będące stroną tych transakcji nad depozytami Ministra Finansów.

W rezultacie odmiennego od planu zrealizowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a także w wyniku powstałych odchyłeń w pozostałych składnikach potrzeb pożyczkowych netto, potrzeby te w 2024 r. wyniosły 180 466,7 mln zł. Był to poziom o 128 104,8 mln zł niższy od założonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Jednak przyjmując, że poziom potrzeb pożyczkowych jest syntetyczną miarą oceny sytuacji budżetowej państwa, należy zauważyć w 2024 r. dalsze znaczne pogorszenie tego parametru – w 2023 r. zrealizowane potrzeby w wysokości 137 567,6 mln zł były oceniane jako najwyższe od lat.

⁴⁵³ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (dalej: ustawa 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.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 36. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, z tego:	-7 996,9	-5 610,1	137 567,6	252 271,5	308 571,5	180 466,7
Deficyt budżetu państwa	26 373,4	12 578,1	85 628,6	184 000,0	240 300,0	211 002,7
Deficyt budżetu środków europejskich	-660,5	1 386,4	-968,3	32 508,4	32 508,4	11545,9
Kredyty i pożyczki udzielone	-84,0	-38,8	-16,4	22 565,7	22 565,7	3 349,8
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	10,1	-4,4	51,2	0,0	0,0	106,9
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	1 498,6	1 552,5	1 515,9	1 603,6	1 603,6	1 502,9
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	-23 308,8	-6 113,8	38 226,2	0,0	0,0	-31 987,5
Zarządzanie środkami europejskimi	-10 090,9	-12 418,5	14 300,4	11 618,0	11 618,0	-13 317,7
Pozostałe przychody i rozchody	-1 734,7	-2 551,5	-1 170,0	-24,1	-24,1	-1 736,3
2. Wykupy długu:	172 515,4	168 350,1	137 388,6	196 757,8	219 348,5	214 113,8
– krajowego	134 873,5	140 887,9	108 609,2	160 905,2	184 426,8	179 195,2
– zagranicznego	37 641,9	27 462,2	28 779,4	35 852,6	34 921,7	34 918,7
3. Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa (1+2)	164 518,5	162 740,0	274 956,2	449 029,3	527 920,0	394 580,6

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

5.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, przy czym proces ten odbywał się w warunkach znacznego wzrostu potrzeb w ciągu roku, istotnej zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb roku 2025, zaplanowanych w kwocie 366 663,2 mln zł, to jest wyższej od planowanych w ustawie budżetowej na 2024 r. o 45,3% i ponad dwukrotnie wyższych od wykonanych w 2024 r.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wybór rynków i instrumentów dokonywany był z uwzględnieniem wymogu minimalizacji kosztów obsługi długu, stosownie do celu określonego w *Strategii zarządzania długiem* (dalej także: *Strategia*). Minister Finansów wykorzystał instrumenty pozwalające na korzystniejsze rozłożenie w czasie kosztów obsługi oraz uzyskanie oszczędności w wydatkach części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

W planie finansowania potrzeb pożyczkowych netto założono pozyskanie środków z trzech źródeł: emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych (kwota 179 820,7 mln zł), pożyczki z Unii Europejskiej z tytułu Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (40 014,9 mln zł) oraz wykorzystania środków zgromadzonych na rachunku walutowym (32 932 mln zł).

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej będącej rezultatem zmniejszonych dochodów i wzrostu deficytu budżetu państwa, a w konsekwencji zwiększonych potrzeb pożyczkowych netto, założono przyrost finansowania krajowego o 55 102,2 mln zł z tytułu emisji nowych obligacji o 11 032,7 mln zł oraz w wyniku urealnienia poziomu środków pochodzących z 2023 r. (44 069,5 mln zł zamiast przyjętego na etapie ustawy budżetowej salda zerowego).

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w 2024 r. zrealizowano w kwocie 180 466,7 mln zł, to jest niższej o 128 104,8 mln zł w porównaniu do kwoty ujętej w ustawie po nowelizacji. Wynikało to przede wszystkim z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na sfinansowanie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich, a także istotnego zmniejszenia pozostałych potrzeb pożyczkowych, przede wszystkim z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek.

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto pozyskano środki z emisji długu na rynku krajowym i rynkach zagranicznych (obligacje skarbowe oraz kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych) w kwocie 190 213,4 mln zł. Pożyczka w ramach Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności zapewniła środki o równowartości 38 253,4 mln zł.

Zgodnie z założeniami kolejnych *Strategii zarządzania długiem*, głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych w 2024 r. był rynek krajowy. Z emisji krajowych obligacji skarbowych Minister Finansów pozyskał kwotę 157 151,7 mln zł (saldo przychodów i rozchodów). Finansowanie zagraniczne zapewniło środki walutowe o równowartości 71 315,1 mln zł. Pomimo iż głównym źródłem finansowania był rynek krajowy, to istotnie wzrósł w porównaniu do 2023 r. udział finansowania zagranicznego – z 25,3% do 38,2%.

W strukturze finansowania potrzeb pożyczkowych netto krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi 77% stanowiły obligacje rynkowe, które zapewniły 121 593 mln zł (nadwyżka przychodów ze sprzedaży obligacji nad rozchodami z tytułu wykupów). Pod względem oprocentowania przeważały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i obligacji zerokuponowych. W czerwcu 2024 r. rozpoczęła się sprzedaż na rynku hurtowym nowej emisji obligacji indeksowanych inflacją. Duże zainteresowanie ze strony inwestorów nową emisją spowodowało, że udział tych papierów na koniec roku wyniósł 7,5%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Rentowności obligacji rynkowych podlegały w 2024 r. znacznym wahaniom: rentowność obligacji dwuletnich na przestrzeni roku kształtowała się w przedziale 4,68%–5,43%, a średniorocznie 5,08% wobec 5,67% w 2023 r.; rentowność obligacji pięcioletnich wahała się w przedziale 4,87%–5,73%, a średniorocznie wyniosła 5,33% wobec 5,67% w 2023 r.; rentowność obligacji dziesięcioletnich pozostawała w przedziale 5,05%–5,98%, a średniorocznie 5,55% wobec 5,84% w 2023 r. W porównaniu do rentowności przyjętych do ustawy budżetowej, rzeczywiste rentowności emitowanych obligacji kształtowały się na poziomach nieznacznie wyższych (oraz zbliżonych do wartości w nowelizacji ustawy).

Średnia rentowność obligacji hurtowych na rynku krajowym w 2024 r., wynosząca 5,33%, była wyższa od rentowności obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne, która osiągnęła 4,37%, a po przeprowadzeniu transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS⁴⁵⁴) obniżyła się do 3,75%. Korzystniejsza była również miara ryzyka refinansowania (ATM⁴⁵⁵) długu zaciągniętego na rynkach zagranicznych: o ile dla nowo wyemitowanego długu krajowego wskaźnik ten wynosił 6,2 roku, to dla długu zagranicznego 14,6 roku.

W 2024 r. utrzymywało się duże zainteresowanie inwestorów indywidualnych obligacjami oszczędnościowymi. Udział środków pochodzących ze sprzedaży tych obligacji w finansowaniu krajowymi skarbowymi papierami wartościowymi wyniósł 22,6%. Saldo sprzedaży i wykupu tych obligacji wyniosło 35 558,7 mln zł (wobec 25 114,8 mln zł w 2023 r.). Rok 2024 przyniósł zmianę preferencji nabywców obligacji oszczędnościowych, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście udziału obligacji o stałym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży (do 41,3% z 20,1% w 2023 r.), kosztem spadku udziału obligacji o oprocentowaniu zmiennym opartym o inflację (28,2% wobec 54,6% w 2023 r.).

Średnie oprocentowanie obligacji oszczędnościowych wynoszące 6,02% było wyższe od średniej rentowności obligacji hurtowych (5,33%). Wyższa rentowność (a w konsekwencji wyższe koszty obsługi) tych obligacji były akceptowane przez Ministra Finansów z uwagi na to, że sprzedaż obligacji oszczędnościowych wpływała na zmniejszenie emisji obligacji hurtowych i ograniczenie w ten sposób presji na spadek ich cen (wzrost rentowności), a ponadto realizowano strategiczne cele zarządzania długiem, takie jak dywersyfikacja bazy inwestorów, oraz dodatkowe, jak zwiększenie skali oszczędności krajowych poprzez budowę kultury oszczędzania.

Finansowanie zagraniczne także odbiegało od założeń przyjętych zarówno w ustawie budżetowej, jak i w nowelizacji. Pozyskane środki walutowe miały zapewnić pokrycie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 103 463,4 mln zł, zwiększonej po nowelizacji ustawy do 104 661,2 mln zł. Ostatecznie finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych netto wyniosło 68 875,1 mln zł, a źródłem pozyskania środków na ten cel były przede wszystkim: pożyczka z Unii Europejskiej z tytułu Europejskiego Instrumentu na Rzecz

⁴⁵⁴ CIRS (ang. cross currency swap) transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej w jednej walucie na inną walutę na początku oraz wymianie zwrotnej na końcu okresu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach

⁴⁵⁵ ATM (ang. average time to maturity) – miara ryzyka refinansowania długu publicznego. Średnia zapadalność to wyrażona w latach średnia długość okresu, po którym wyemitowany dług zostanie wykupiony. Im odleglejsze są terminy wykupu długu, tym niższe jest ryzyko jego refinansowania i tym wyższa średnia zapadalność.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Odbudowy i Zwiększenia Odporności (53,6%) oraz emisja obligacji na rynkach zagranicznych (46,3%), przy nieznacznym udziale kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (0,1%). Odmiennie niż planowano, środki zgromadzone na rachunkach walutowych Ministra Finansów nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto.

Pożyczka z tytułu Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności zapewniła środki na finansowanie w kwocie 8960,2 mln euro, to jest zbliżonej do prognozowanej w ustawie oraz w nowelizacji (8994,1 mln euro), stanowiącej równowartość 38 253,4 mln zł. Środki pożyczki przekazywane były przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na rachunek walutowy Ministra Finansów do obsługi długu, zgodnie z art. 14 lm ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁵⁶. W 2024 r. rozchody z tytułu pożyczek dla beneficjentów wyniosły 3000 mln zł. W pozostałym zakresie środki, które wpłynęły na rachunek Ministra Finansów, były wykorzystywane w bieżącym procesie finansowania potrzeb pożyczkowych i zarządzania płynnością.

W 2024 r. Minister Finansów przeprowadził sprzedaż obligacji na rynkach zagranicznych, uzyskując kwotę 63 790,4 mln zł, tj. więcej o 3676,1 mln zł od planu po nowelizacji. Wyższe finansowanie obligacjami zagranicznymi wynikało z nieplanowanej emisji obligacji w jenach japońskich (97 100 mln jenów) oraz emisji o wartości nominalnej 250 mln euro przeprowadzonej w formule *private placement* (emisja niepubliczna). Nadwyżka przychodów uzyskanych ze sprzedaży obligacji zagranicznych nad rozchodami poniesionymi w związku z wykupem obligacji zapadających w 2024 r. – równowartość 32 991,1 mln zł – stanowiła źródło finansowania potrzeb pożyczkowych netto.

Na rynku euro Minister Finansów przeprowadził emisję obligacji o łącznej wartości nominalnej 7000 mln euro (przy planowanej w ustawie budżetowej na poziomie 10 500 mln euro i w nowelizacji obniżonej do 6750 mln euro). W styczniu 2024 r. dokonano sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 3750 mln euro⁴⁵⁷, w październiku 2024 r. – obligacji o wartości 3000 mln euro⁴⁵⁸ oraz w listopadzie 2024 r. – obligacji o wartości 250 mln euro⁴⁵⁹ (*private placement*).

W warunkach dużego popytu ze strony inwestorów amerykańskich oraz z uwagi na przyjęte założenia dywersyfikacji źródeł pozyskiwania finansowania na rynkach zagranicznych, Minister Finansów przeprowadził w marcu 2024 r. emisję obligacji o wartości nominalnej 8000 mln dolarów amerykańskich⁴⁶⁰, tj. dwukrotnie wyższej niż pierwotnie planowano. Zwiększenia emisji obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich nie uzasadniały

⁴⁵⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

⁴⁵⁷ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 10 lat (2500 mln euro, rentowność 3,716%), 20 lat (1250 mln euro, rentowność 4,18%).

⁴⁵⁸ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: siedem lat (1750 mln euro, rentowność 3,20%), 15 lat (1250 mln euro, rentowność 3,90%).

⁴⁵⁹ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu – trzy lata (rentowność 2,591%). Rentowność tych obligacji była niższa niż możliwa do uzyskania przy wycenie porównywalnej nowej publicznej emisji na rynku euro, a także generowała niższe koszty przeprowadzenia emisji (brak opłaty banku).

⁴⁶⁰ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: pięć lat – nominał 1500 mln dolarów amerykańskich, rentowność 4,80%, 10 lat – nominał 3000 mln dolarów amerykańskich, rentowność 5,16% oraz 30 lat – nominał 3500 mln dolarów amerykańskich, rentowność 5,58%.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

bezpośrednio potrzeby pożyczkowe w tej walucie⁴⁶¹. W związku z tym, a także w celu zminimalizowania ryzyka kursowego (kurs dolara amerykańskiego wykazywał większą zmienność w porównaniu do kursu euro) dokonano wymiany kwoty 7500 mln dolarów amerykańskich na kwotę 6921,1 mln euro, w ramach transakcji CIRS. Saldo wymiany płatności odsetkowych wynikających z tych transakcji było dla Ministra Finansów dodatnie i pomniejszyło wydatki części *Obsługa długu Skarbu Państwa* o kwotę 187,9 mln zł.

Nieplanowana w ustawie budżetowej emisja obligacji o wartości nominalnej 97 100 mln jenów japońskich⁴⁶² była odpowiedzią na duże zainteresowanie polskimi obligacjami, zgłaszane przez inwestorów japońskich po emisji obligacji w tej walucie w listopadzie 2023 r.

Na możliwość pozyskania finansowania potrzeb na rynkach zagranicznych i kształtowanie się oprocentowania papierów dłużnych wpływ miały oceny agencji ratingowych. W 2024 r. były one dla Polski korzystne: S&P – utrzymanie ratingu na poziomie „A-” z perspektywą stabilną, Moody’s – utrzymanie ratingu na poziomie „A2” z perspektywą stabilną, Fitch – utrzymanie ratingu na poziomie „A-” z perspektywą stabilną.

Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych miały niewielki udział w finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto (70,6 mln zł). W 2024 r. uruchomiono kolejne transze w ramach umów zawartych w latach poprzednich (na modernizację sieci kolejowych, współfinansowanie rozwoju obszarów wiejskich, realizację projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły oraz refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy⁴⁶³), a także na podstawie umów zawartych w 2024 r. z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym – kredyt *Współfinansowanie z funduszy unijnych 2021-2027* oraz z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju – pożyczka *Program Czyste Powietrze: ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym*.

Na podstawie umowy kredytowej *Współfinansowanie z Funduszy Unijnych 2021-2027*, zawartej na łączną kwotę 600 mln euro, w 2024 r. wypłacono środki w wysokości 390 mln euro (1700,7 mln zł). Kredyt ten ma zapewnić środki na współfinansowanie wkładu budżetu państwa do wybranych programów/ priorytetów w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027 i obejmuje zadania z obszaru Programów Operacyjnych: Infrastruktura-Klimat-Środowisko, Nowoczesna Gospodarka, Rozwój Społeczny, Rozwój Cyfrowy i Polska Wschodnia.

⁴⁶¹ Według stanu na 11 marca 2024 r., tj. przed wpływem środków z emisji obligacji dolarowych, prognozowane potrzeby walutowe do końca 2024 r. obejmowały 5000 mln euro, 1000 mln dolarów amerykańskich oraz 6000 mln jenów japońskich. Jednocześnie stany na rachunkach walutowych wynosiły: 9100 mln euro, 1300 mln dolarów amerykańskich i 84 000 mln jenów japońskich.

⁴⁶² Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: trzy lata (66 500 mln jenów japońskich, rentowność 1,29%), pięć lat (9200 mln jenów, rentowność 1,48%), 10 lat (7100 mln jenów, rentowność 1,96%), 20 lat (9500 mln jenów japońskich, rentowność 2,73%) oraz 30 lat (5000 mln jenów japońskich, rentowność 3,05%).

⁴⁶³ W czerwcu 2022 r. Polska podpisała z Bankiem Rozwoju Rady Europy umowę pożyczki w kwocie 450 mln euro, na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy, w szczególności kosztów zakwaterowania oraz świadczeń socjalnych dla uchodźców z Ukrainy. Podpisany w 2024 r. aneks do umowy zwiększył kwotę pożyczki do 656 mln euro – Minister Finansów uzyskał dodatkową transzę w kwocie 115 mln euro (równowartość 495,1 mln zł).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Pożyczka na wsparcie programu „Czyste Powietrze” w latach 2022-2027 została udzielona Polsce w wysokości 250 mln euro. W 2024 r. w ramach zaliczki wypłacono transzę w wysokości 15 mln euro (64,8 mln zł).

Środki zgromadzone na rachunku walutowym⁴⁶⁴ nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto. W ustawie budżetowej zakładano wykorzystanie zgromadzonych na tym rachunku walut (o równowartości 32 932 mln zł i 36 831,2 mln zł po nowelizacji) na finansowanie potrzeb pożyczkowych. Ostatecznie, w związku z mniejszą sprzedażą walut w efekcie mniejszych potrzeb pożyczkowych netto, część walut pozyskanych w 2024 r. powiększyła stan wolnych środków pozostających w dyspozycji Ministra Finansów.

W trakcie 2024 r. rachunek walutowy został zasilony kwotą stanowiącą równowartość 182 409,2 mln zł, na którą złożyły się wpływy z tytułu: zarządzania środkami europejskimi, emisji obligacji zagranicznych, kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych, pożyczki z tytułu Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności, odsetek od lokat i środków na rachunkach walutowych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (w tym od depozytów CSA⁴⁶⁵) oraz spłat kredytów udzielonych rządowi innych państw.

Zgromadzone środki walutowe o równowartości 179 969,2 mln zł zostały przeznaczone przede wszystkim na pozyskanie środków złotych z Narodowego Banku Polskiego i z rynku za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego oraz na płatności w walutach obcych z tytułu spłaty i obsługi zadłużenia zagranicznego, a także udziałów w międzynarodowych instytucjach finansowych. Stan rachunku walutowego na 31 grudnia 2024 r. był w przeliczeniu na euro wyższy niż na koniec 2023 r. o 597,8 mln euro i wyniósł 9957,1 mln euro, co stanowiło równowartość 42 546,9 mln zł. Środki te będą służyły finansowaniu potrzeb 2025 r.

⁴⁶⁴ Rachunek pomocniczy w walutach obcych prowadzony w NBP.

⁴⁶⁵ Depozyty CSA (Credit Support Annex) to rodzaj depozytów zabezpieczających, które są częścią umów dotyczących instrumentów pochodnych. W ramach CSA strony umowy zobowiązują się do deponowania środków pieniężnych lub innych aktywów jako zabezpieczenie zobowiązań wynikających z transakcji finansowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Tabela 37. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto i brutto 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024		
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Nowelizacja	Wykonanie
	mln zł					
1. Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa	-7 996,9	-5 610,1	137 567,6	252 271,5	308 571,5	180 466,7
Finansowanie krajowe	-18 224,7	-9 663,0	102 758,6	148 808,1	203 910,3	111 591,6
Skarbowe papiery wartościowe	15 297,0	4 830,4	82 491,5	148 808,1	159 840,8	157 151,7
Środki na rachunkach budżetowych	-33 521,7	-14 493,4	20 267,2	0,0	44 069,5	-45 560,1
Finansowanie zagraniczne	10 227,8	4 052,8	34 809,0	103 463,4	104 661,2	68 875,1
Obligacje skarbowe	-29 796,5	791,7	21 037,9	31 012,6	29 307,0	32 991,1
Kredyty i pożyczki otrzymane	-5 419,2	2 548,7	-3 158,6	-496,1	-63,7	70,6
Pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)	32 898,5	14 068,4	-	-	-	-
Pożyczka z tytułu Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (RRF)	-	-	19 496,7	40 014,9	38 586,7	38 253,4
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	12 545,0	-13 356,0	-2 567,0	32 932,0	36 831,2	-2 440,0
2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa	164 518,5	162 740,0	274 956,2	449 029,3	527 920,0	394 580,6

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

Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 i ust. 1a ustawy o finansach publicznych łączna suma rozchodów budżetu państwa, po wyeliminowaniu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów, stanowi nieprzekraczalny limit. Ustalona w art. 3. ust 1 ustawy budżetowej łączna kwota planowanych rozchodów budżetu państwa wyniosła 652 418,2 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wielkość ta została zwiększona do 702 284,9 mln zł. Wykonanie limitu rozchodów wyniosło 477 652,1 mln zł. Było to wynikiem głównie zmniejszenia kwoty potrzeb pożyczkowych, innych niż przyjęte w ustawie i nowelizacji kwot możliwego wyższego wykupu obligacji zarówno hurtowych,

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

jak i oszczędnościowych oraz innych kwot pożyczek z budżetu państwa możliwych do udzielenia na podstawie zawartych w ustawie budżetowej upoważnień.

Planowane i zrealizowane wielkości przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przedstawiono w tabeli 38.

Tabela 38. Przychody i rozchody budżetu państwa w 2024 r.

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2024 r.			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie w 2024 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł								
Przychody i rozchody budżetu państwa (1+2) z tego	216 508,4	868 926,7	652 418,2	272 808,4	975 093,4	702 285	222 548,6	700 200,7	477 652,1
1. Przychody i rozchody krajowe	126 657,2	632 983,1	506 325,9	181 759,4	738 883,0	557 123,6	141 881,2	521 335,3	379 454,1
Skarbowe papiery wartościowe	148 808,1	280 269,0	131 460,9	159 840,8	337 325,5	177 484,7	157 151,7	336 262,6	179 110,9
Skarbowe papiery wartościowe rynkowe	134 396,8	239 452,4	105 055,6	127 271,1	254 829,0	127 557,9	121 593,0	256 008,7	134 415,7
Obligacje oszczędnościowe	14 411,3	40 816,6	26 405,3	32 569,6	82 496,5	49 926,9	35 558,7	80 253,9	44 695,2
Pożyczki udzielone	-22 175,0	81,1	22 256,1	-22 175,0	81,1	22 256,1	-3 327,0	78,5	3 405,4
Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	0,0	330,0	330,0	0,0	330,0	330,0	-106,9	147,9	254,8
Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych	0,0	88 278,9	88 278,9	0,0	93 052,7	93 052,7	31 987,5	125 040,3	93 052,7
Pozostałe przychody i rozchody	24,1	250 024,1	250 000,0	24,1	250 024,1	250 000,0	1 735,9	1 736,5	0,6
Środki na rachunkach budżetowych	0,0	14 000,0	14 000,0	44 069,5	58 069,5	14 000,0	-45 560,1	58 069,5	103 629,6
2. Przychody i rozchody zagraniczne	89 851,2	235 943,5	146 092,3	91 049,0	236 210,4	145 161,4	80 667,4	178 865,4	98 198,0
Obligacje skarbowe	31 012,6	62 612,3	31 599,7	29 307,0	60 114,2	30 807,3	32 991,1	63 790,4	30 799,2
Kredyty otrzymane	-496,1	3 756,8	4 252,9	-63,7	4 050,7	4 114,4	70,6	4 190,0	4 119,5
Pożyczka z tytułu Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności)	40 014,9	40 014,9	0,0	38 586,7	38 586,7	0,0	38 253,4	38 253,4	0,0
Zarządzanie środkami europejskimi	-11 618,0	76 533,7	88 151,7	-11 618,0	76 533,7	88 151,7	13 317,7	72 555,2	59 237,6
Kredyty i pożyczki udzielone	-390,7	93,8	484,5	-390,7	93,8	484,5	-22,8	76,0	98,8

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	Ustawa budżetowa na 2024 r.			Ustawa po nowelizacji			Wykonanie w 2024 r.		
	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody	Saldo	Przychody	Rozchody
	mln zł								
Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych	-1 603,6	0,0	1 603,6	-1 603,6	0,0	1 603,6	-1 502,9	0,0	1 502,9
Pozostałe przychody i rozchody	0,0	20 000,0	20 000,0	0,0	20 000,0	20 000,0	0,3	0,3	0,0
Przepływy związane z rachunkiem walutowym	32 932,0	32 932,0	0,0	36 831,2	36 831,2	0,0	-2 440,0	0,0	2 440,0

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

5.3. Operacje nieuwjęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

Od czterech lat w *Analizach wykonania budżetu państwa* Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że część operacji finansowych jest przeprowadzana z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa, a tym samym nie jest ujmowana w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowaniu. W 2024 r. działania takie były nadal prowadzone, a ponadto wzrosła ich skala. Do operacji takich należało:

- nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych (dalej także: obligacji skarbowych) uprawnionym podmiotom, wskazanym w ustawie o budżecie oraz w innych ustawach,
- finansowanie zadań publicznych, realizowanych przez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych

W 2024 r., przekazano uprawnionym podmiotom skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości nominalnej 24 000 mln zł, to jest maksymalnej dopuszczanej w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej. Kwota ta była wyższa od przekazanej zarówno w 2023 r. (16 557,7 mln zł), jak i w 2022 r. (20 777,9 mln zł)⁴⁶⁶. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że w większości przypadków⁴⁶⁷ Minister Finansów miał prawo, a nie obowiązek przekazania papierów wartościowych wskazanym podmiotom.

Zgodnie z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, skarbowe papiery wartościowe są zbywane na rynku pierwotnym odpłatnie, zaś emisja następuje z dniem rozliczenia zaoferowanych do nabycia skarbowych papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej zbytych papierów wartościowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że określone w poszczególnych ustawach regulacje zawierające upoważnienia

⁴⁶⁶ Oprócz tego – poza limitem z ustawy budżetowej – Minister Finansów przekazał Bankowi Gospodarstwa Krajowego obligacje skarbowe o wartości 5000 mln zł w każdym z tych lat.

⁴⁶⁷ Z wyjątkiem skarbowych papierów wartościowych dla Narodowego Funduszu Zdrowia oraz przekazywanych na polecenie Prezesa Rady Ministrów.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

do nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych jednocześnie wyłączały stosowanie przepisów art. 102 ustawy o finansach publicznych.

Przeprowadzenie emisji obligacji z przeznaczeniem na ich nieodpłatne przekazanie uprawnionym podmiotom pozwoliło Ministrowi Finansów uniknąć finansowania tych jednostek poprzez wydatki, co powiększyłoby deficyt budżetu państwa i potrzeby pożyczkowe netto w 2024 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli było to niezgodne z zasadą jedności i zupełności budżetu. Gdyby środki przekazane podmiotom w formie obligacji zostały ujęte w wydatkach, deficyt budżetu państwa wynosiłby 235 002,7 mln zł zamiast wykazanego 211 002,7 mln zł, przy czym nadal mieściłby się w limicie, wynikającym ze znowelizowanej ustawy budżetowej na 2024 r. w wysokości 240 300 mln zł. W tej sytuacji Najwyższa Izba Kontroli nie dostrzega racjonalnych podstaw do przekazywania obligacji skarbowych z pominięciem wydatków budżetu państwa. W rozwiązaniu zastosowanym przez Ministra Finansów wpływ tych operacji na budżet znajduje odzwierciedlenie dopiero we wzroście długu publicznego. Podkreślenia wymaga, że o ile przed 2022 r. nieodpłatne przekazywanie obligacji nie generowało dodatkowych kosztów po stronie budżetu państwa, to od trzech lat, w związku ze zmianą struktury przekazywanych obligacji, odsetki od tych obligacji powiększają wydatki budżetu państwa w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Tabela 39. Przekazane nieodpłatnie obligacje skarbowe w latach 2019-2024

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Razem
	mln zł						
Obligacje skarbowe przekazane nieodpłatnie (w ramach limitu z ustawy budżetowej)	5 860,0	13 283,3	22 346,7	20 777,9	16 557,7	24 000,0	102 825,6
z tego:							
uczelnie oraz instytuty naukowe*	3 000,0	893,3	496,7	1 585,8	2 851,4	2 146,7	10 974,0
jednostki publicznej radiofonii i telewizji	1 260,0	1 950,0	1 950,0	1 995,0	2 700,0		9 855,0
Fundusz Dróg Samorządowych	1 600,0						1 600,0
Polski Fundusz Rozwoju S.A.		2 600,0	6 600,0			1 000,0	10 200,0
porty morskie		1 000,0		360,0			1 360,0
Agencja Rozwoju Przemysłu S.A.		1 700,0	2 099,0				3 799,0
PKP Polskie Linie Kolejowe		4 900,0	2 300,0	1 200,0	1 200,0	3 840,0	13 440,0
Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.			2 235,0		3 659,0	3 500,0	9 394,0
Polskie Elektrorownie Jądrowe Sp. z o.o.			346,0	3 984,7			4 330,7
Fundusz Reprywatyzacji			6 000,0	5 064,8		3 724,3	14 789,1
Polska Żegluga Bałtycka S.A.			140,0				140,0
Fundusz Rozwoju Spółek S.A.			120,0	180,0		240,0	540,0
Krajowy Instytut Mediów			60,0				60,0
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej				4 000,0			4 000,0

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Razem
	mln zł						
właściwy minister – z przeznaczeniem dla przedsiębiorstw górniczych				932,6		5 549,0	6 481,6
Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa				900,0	700,0		1 600,0
Narodowy Fundusz Zdrowia				375,0		3 000,0	3 375,0
Agencja Badań Medycznych				200,0			200,0
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych					1 000,0	500,0	1 500,0
Muzeum Narodowe w Warszawie					50,0		50,0
Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A.					2 800,0		2 800,0
Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrzu					85,0		85,0
Fundusz Kolejowy					1 500,0		1 500,0
Centrum Łukasiewicz		140,0			12,3		152,3
Narodowe Centrum Nauki		100,0				500,0	600,0
Bank Gospodarstwa Krajowego (poza limitem z ustawy budżetowej)		5 000,0		5 000,0	5 000,0		15 000,0
Razem obligacje przekazane nieodpłatnie (w ramach limitu z ustawy budżetowej oraz poza limitem)	5 860,0	18 283,3	22 346,7	25 777,9	21 557,7	24 000,0	117 825,6

* międzynarodowy instytut naukowy (2019 r.) oraz dwa Instytuty Polskiej Akademii Nauk (2023 r.)

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że od 2019 r. skala tych operacji wzrosła ponad dwudziestokrotnie. W latach 2019-2024 w ten sposób zasilono wybrane podmioty, z pominięciem wydatków, kwotą 102 825,6 mln zł, a z uwzględnieniem obligacji na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego była to kwota 117 825,6 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że kryteria wyboru podmiotów ujętych w przepisach ustawowych, którym przekazywano obligacje, oraz wysokość przekazywanych kwot nie były jasne. Do niektórych podmiotów przekazywano skarbowe papiery wartościowe w sytuacji, gdy wciąż posiadały one wcześniej przyznane obligacje lub też posiadały na swoich rachunkach znaczne kwoty wolnych środków. I tak Fundusz Reprywatyzacji otrzymał w dniu 31 grudnia 2024 r. skarbowe papiery wartościowe na kwotę 3724,3 mln zł, w tym 3165,6 mln zł stanowiły obligacje kuponowe, od których płacone będą odsetki. Zgodnie z listami emisyjnymi wykup przekazanych w 2024 r. obligacji nastąpi kolejno w latach 2027, 2030 i 2034. Zaznaczyć należy przy tym, że Fundusz posiadał na koniec roku wolne środki w wysokości 4137,3 mln zł, które w większości pochodziły z wykupu przekazanych w 2021 r. obligacji o wartości 3000 mln zł, pozostających w posiadaniu Funduszu do czasu ich zapadalności (w lipcu 2024 r.). Odsetki od obligacji, wypłacone Funduszowi w 2024 r. wyniosły 84,9 mln zł. Przekazanie Funduszowi Reprywatyzacji skarbo-

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

wych papierów wartościowych miało na celu, jak wynika z uzasadnienia w art. 10 projektu ustawy o budżecie, zwiększenie zdolności Funduszu Reprywatyzacji do nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji w spółkach, a także zdolność tego Funduszu do udzielania pożyczek. Jednakże w 2024 r., środki Funduszu nie zostały przeznaczone na żaden z wymienionych celów. Najwyższa Izba Kontroli zauważa ponadto, że obligacje zostały przekazane Funduszowi w ostatnim dniu 2024 r., w wartości pozostałego, niewykorzystanego limitu z ustawy budżetowej, co wskazuje, że wnioskowana wartość skarbowych papierów wartościowych wynikała z możliwej do zrealizowania wysokości dofinansowania w tej formie, a nie z planowanych potrzeb Funduszu, czyli bez oszacowania potencjalnego zapotrzebowania na środki w 2025 r. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działaniem niecelowym ze strony Ministra Finansów było przekazanie obligacji na realizację niesprecyzowanych co do terminu zadań. Nie było zatem konieczności przekazania obligacji skarbowych w 2024 r. i powiększania kosztów obsługi długu w sytuacji, gdy fundusz ich nie potrzebował. Należy przy tym podkreślić, że to Minister Finansów, odpowiedzialny za realizację celu *Strategii zarządzania długiem*, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu, podjął decyzję o przekazaniu skarbowych papierów wartościowych do Funduszu, w wyniku czego nastąpił wzrost długu, od którego będą wypłacane odsetki aż do 2034 r. Powoduje to również osłabienie rozliczalności wydatkowania środków publicznych pod względem ich celowości i gospodarności.

Kolejnym podmiotem, który otrzymał obligacje skarbowe w 2024 r., pomimo posiadania niewykorzystanych obligacji przekazanych w roku poprzednim, była Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych. Agencja otrzymała w dniu 29 grudnia 2023 r. (na polecenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 r.) obligacje skarbowe o wartości 1000 mln zł, w tym obligacje kuponowe o wartości 850 mln zł, od których w 2024 r. Minister Finansów wypłacił odsetki wynoszące 50 mln zł. W ciągu 2024 r. obligacji tych nie wykorzystano, a w dniu 17 grudnia 2024 r. Agencja otrzymała, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, kolejne obligacje o wartości 500 mln zł (w tym kuponowe o wartości 425 mln zł). Skutkiem tego był wzrost na przestrzeni jednego roku długu Skarbu Państwa z tytułu przekazania obligacji skarbowych temu podmiotowi o 1500 mln zł. Koszty obsługi długu wynikającego z przekazania dodatkowych 500 mln skarbowych papierów wartościowych wyniosą około 26 mln zł rocznie. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przekazanie obligacji było w tym przypadku poprzedzone wnioskiem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który zwrócił się do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w przedmiocie możliwości przekazania skarbowych papierów wartościowych. W odpowiedzi Minister Finansów wskazał, że merytoryczna ocena zasadności wniosków złożonych przez jednostkę nie leży w jego właściwości, gdyż jest on wykonawcą decyzji Prezesa Rady Ministrów. Jednak Minister Finansów nie wskazał na fakt, że Agencja była od roku w posiadaniu obligacji, przekazanych 29 grudnia 2023 r. o wartości 1000 mln zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli informacja taka mogłaby wskazać na potrzebę ponownej oceny wniosku Agencji i doprecyzowanie, kiedy wystąpi faktyczna realizacja celów, na jakie środki miały być przyznane.

Również przekazane Funduszowi Kolejowemu 29 grudnia 2023 r. przez Ministra Finansów (na wniosek Ministra Infrastruktury) obligacje skarbowe o wartości 1500 mln zł (w tym obligacje kuponowe o wartości 1275 mln zł), nie zostały w ciągu 2024 r. przedstawione do sprzedaży i na 31 grudnia 2024 r. wciąż pozostawały na rachunku Funduszu. Najwyższa

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Izba Kontroli zauważa, że stan wolnych środków pieniężnych Funduszu Kolejowego, który na 31 grudnia 2023 r. wynosił 2029,7 mln zł (ulokowany w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego), na dzień 31 grudnia 2024 r. wzrósł do 2968,2 mln zł, zaś Minister Finansów z tytułu przekazanych nieodpłatnie obligacji skarbowych wypłacił Funduszowi odsetki w kwocie 74 mln zł, ponosząc w ten sposób zbędne koszty. W opinii Najwyższej Izby Kontroli wnioskodawca powinien wskazywać termin, w jakim środki z obligacji zostaną wykorzystane. Pozwoliłoby to zapobiec sytuacjom przedwczesnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych i zmniejszyło koszty z tytułu odsetek od obligacji. W kontekście powyższego, Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przeciętny czas przygotowania i przeprowadzenia emisji skarbowych papierów wartościowych wynosi zaledwie 18 dni roboczych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ze *Strategii zarządzania długiem* wynika, że jednym z podstawowych celów jest minimalizacji kosztów obsługi długu. Tymczasem przekazywanie obligacji bez powiązania z terminem realizacji zadań, finansowanych w tej formie przyczyniało się do wzrostu kosztów, przy braku korzyści w postaci realizacji celu, na jaki te obligacje zostały przekazane. Wartość wypłaconych odsetek od obligacji skarbowych przekazanych w latach poprzednich wyniosła w 2024 r. – 1167 mln zł.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*⁴⁶⁸ (a także w 2022 r.) Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wniosek dotyczący zaprzestania stosowania praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych. Wniosek ten nie został zrealizowany, pomimo że w wielu wewnętrznych dokumentach Ministerstwa Finansów, a także w opracowaniu *Stan Polskich Finansów Publicznych 2016-2023. Biała Księga*, wskazywana była szkodliwość tego rozwiązania. Zatem wniosek Najwyższej Izby Kontroli w tym obszarze nadal pozostaje aktualny.

W 2024 r. Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe Ministrowi Przemysłu z przeznaczeniem dla Polskiej Grupy Górniczej S.A. (4800 mln zł) oraz Południowego Koncernu Węglowego S.A. (749 mln zł) na dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych, w ramach systemu wsparcia przedsiębiorstw górniczych, określonego w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁴⁶⁹. Zgodnie z powyższymi przepisami system wsparcia przedsiębiorstw górniczych stanowił pomoc publiczną i podlegał notyfikacji do Komisji Europejskiej, a jako organ właściwy w zakresie pomocy publicznej udzielonej na podstawie wyżej wymienionej ustawy został wskazany minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. Minister Finansów przekazał Ministrowi Przemysłu obligacje na powyższy cel bez ustalenia czy Komisja Europejska zaakceptowała przedmiotowy system wsparcia górnictwa węgla kamiennego. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła stanowiska prezentowanego przez Ministerstwo Finansów, że samo prze-

⁴⁶⁸ Wystąpienie pokontrolne z 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*, nr KBF.410.1.8.2024.

⁴⁶⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1383.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

kazanie obligacji Ministrowi Przemysłu miało charakter techniczny i nie stanowiło pomocy publicznej w świetle obowiązujących przepisów, a o tym, czy i kiedy obligacje skarbowe zostaną przekazane przedsiębiorstwom górniczym (udzielenie pomocy publicznej) decydował Minister Przemysłu, a nie Minister Finansów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów powinien przekazać obligacje skarbowe dopiero po ustaleniu, że planowane wsparcie uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej. W związku z tym wniosek, skierowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* o przekazywanie obligacji skarbowych w ramach systemu wsparcia górnictwa, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że działania te są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej, pozostał aktualny.

Finansowanie zadań państwa poprzez fundusze umiejscowione w BGK

W wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zaplanowanych i zrealizowanych w 2024 r. nie zostały również uwzględnione środki, przy pomocy których finansowano zadania państwa w utworzonych w tym celu funduszach umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego. W 2024 r. Bank ten nadal pozyskiwał finansowanie dłużne na rzecz czterech funduszy, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego:

- dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozyskano w 2024 r. środki z emisji obligacji krajowych i zagranicznych na kwotę 40 273,8 mln zł, a ponadto na obsługę wyemitowanych obligacji poniesiono wydatki w wysokości 5012,3 mln zł. Zobowiązania dłużne Funduszu wyniosły na 31 grudnia 2024 r.: z tytułu kapitału 214 436,2 mln zł (według wartości nominalnej), a z tytułu odsetek 47 727,4 mln zł (razem 262 163,6 mln zł);
- na rzecz zadań realizowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych uruchomiono w 2024 r. kredyty zagraniczne w wysokości 17 613,9 mln zł, natomiast na obsługę kredytów w 2024 r. poniesiono wydatki w wysokości 5097,5 mln zł. Zobowiązania dłużne Funduszu na 31 grudnia 2024 r., wynikające z kredytów oraz obligacji (wyemitowanych w 2023 r.) wyniosły: z tytułu kapitału 45 001,9 mln zł, a z tytułu odsetek 17 895 mln zł (razem 62 896,9 mln zł);
- na rzecz Funduszu Pomocy z emisji obligacji zagranicznych pozyskano w 2024 r. kwotę 6539,3 mln zł, a na obsługę obligacji poniesiono w 2024 r. wydatki w wysokości 374,4 mln zł. Zobowiązania dłużne Funduszu na 31 grudnia 2024 r. dotyczące kapitału wyniosły 19 573,7 mln zł, a odsetek 7352,6 mln zł (razem 26 926,3 mln zł);
- na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego pozyskano w 2024 r. z emisji obligacji kwotę 6844,1 mln zł, a z kredytów 2733,5 mln zł. Zobowiązania dłużne Funduszu na 31 grudnia 2024 r. wynikające z obligacji i kredytów zagranicznych wyniosły 70 373,6 mln zł, a z tytułu odsetek od tych zobowiązań 37 617,1 mln zł (razem 107 990,7 mln zł).

Tylko w 2024 r. zobowiązania dłużne powyższych funduszy wzrosły o 72 422,6 mln zł (według wartości nominalnej). Uwzględniając wydatki poniesione w 2024 r. na obsługę zobowiązań dłużnych w wysokości 15 081,9 mln zł, kwota nieujęta w budżecie państwa w 2024 r. z tytułu emisji nowego długu i kosztów jego obsługi wyniosła 87 504,3 mln zł.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Najwyższa emisja długu w 2024 r. (40 273,8 mln zł) dotyczyła Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Nastąpiło to w wyniku sprzedaży:

- trzyletnich obligacji FPC0328 o stałej stopie procentowej 1,75% i rentowności 5,131%–5,616%,
- ośmioletnich obligacji FPC0733 o stałej stopie 2,25% i rentowności 5,510%–5,992%,
- siedemnastoletnich obligacji FPC0342 o stałej stopie 6,75% i rentowności 5,608%–6,070%,
- sześcioletnich obligacji FPC0631 o oprocentowaniu zmiennym WIBOR 6M + 0,5%.

Średnia rentowność sprzedawanych w 2024 r. na rzecz Funduszu obligacji wyniosła 5,59%, co oznacza, że była wyższa w porównaniu do rentowności krajowych skarbowych papierów wartościowych (wynoszącej 5,33%) o 26 punktów bazowych.

W dniu 17 grudnia 2024 r. Minister Finansów przekazał na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 wpłatę w wysokości 12 000 mln zł. Stan wolnych środków złotych Funduszu na 31 grudnia 2024 r. wzrósł do 17 722,5 mln zł, z czego w depozycie terminowym u Ministra Finansów (w ramach konsolidacji sektora finansów publicznych) ulokowano kwotę 10 001,8 mln zł, a w bonach pieniężnych Narodowego Banku Polskiego ulokowano 6033,4 mln zł. Ponadto Fundusz posiadał na oprocentowanym rachunku walutowym środki w wysokości 393,1 mln euro (1679,7 mln zł). Przekazanie przez Ministra Finansów kwoty 12 000 mln zł wpłynęło na zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2024 r. o tę kwotę, przy czym wydatki na sfinansowanie tego deficytu w okresie od 17 do 31 grudnia zostały oszacowane na blisko 23 mln zł. Ponadto budżet państwa poniósł wydatki wynikające z oprocentowania środków na rachunku Ministra Finansów, na którym zostały zdeponowane wolne środki Funduszu. Wyniosły one w ciągu pozostałych 14 dni grudnia 2024 r., blisko 20 mln zł. Oznaczało to, że od dnia przekazania środków na rachunek Funduszu do końca roku budżet państwa poniósł szacunkowo wydatki z tego tytułu w wysokości 43 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli oceniła przekazanie tych środków w 2024 r. jako niecelowe.

W odniesieniu do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych finansowanie dłużne pochodzące z kredytów zagranicznych gwarantowanych przez Skarb Państwa⁴⁷⁰ wyniosło w 2024 r. 17 613,9 mln zł (Fundusz otrzymał również w 2024 r. finansowanie z części *Obrona narodowa* w wysokości 15 631,2 mln zł). Jak wynika ze szczegółowych zasad dotyczących współpracy w procesie pozyskiwania finansowania dłużnego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, uregulowanych w trójstronnym Porozumieniu z dnia 21 grudnia 2022 r., podpisanym przez Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów oraz Bank Gospodarstwa Krajowego, to na Banku spoczywało zadanie rozpoznania rynku, wyboru najkorzystniejszej opcji finansowania, przedstawienia jej do zaopiniowania Zespołowi Sterującemu (w skład którego wchodzi Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów, Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Proponowane parametry i warunki finansowe kredytów wymagały uprzedniej akceptacji Ministra Finansów. Finalnie, po zebraniu ofert wśród instytucji finansowych finansujących sektor

⁴⁷⁰ Gwarancje Skarbu Państwa zabezpieczające zobowiązania finansowe zaciągane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zostały udzielone przez Ministra Finansów na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

zbrojeniowy, ze złożonych przez banki komercyjne ofert wybierane były podmioty, które gwarantują najskuteczniejsze przeprowadzenie procesu organizacji finansowania, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najniższej ceny. W przypadku kredytów pozyskiwanych na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, proces wyboru banku lub banków trwał przeciętnie od sześciu do dwunastu miesięcy. Oceniając warunki finansowe wybranych przez Bank ofert kredytowych w Ministerstwie Finansów, porównywano przedstawione oferty z hipotetycznym kosztem finansowania rynkowego pozyskanego przez Skarb Państwa w oparciu o bieżące warunki rynkowe. W wyniku analizy proponowanych parametrów, gdy po porównaniu rocznego kosztu zobowiązania dłużnego w walucie do hipotetycznego kosztu finansowania rynkowego pozyskanego przez Skarb Państwa był on niższy niż możliwy do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku rekomendowano akceptację parametrów ekonomicznych zobowiązania dłużnego. Pozytywną rekomendację Ministerstwo Finansów wydało również w odniesieniu do kredytów komercyjnych, w których szacowany roczny koszt kredytu był wyższy o od 0,3 do 0,5 punktu bazowego w porównaniu do kosztu możliwego do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku finansowym, jednak nie odbiegał istotnie od kosztu rynkowego, jakiego należałoby oczekiwać od finansowania rynkowego dla zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na wysokie koszty obsługi i organizacji finansowania dłużnego Funduszu w 2024 r., które wyniosły 5097,5 mln zł, co stanowiło 18,8% w relacji do stanu zobowiązań dłużnych na 31 grudnia 2023 r. Składały się one głównie z odsetek w wysokości 1297,1 mln zł oraz prowizji, opłat i pozostałych kosztów z tytułu organizacji i obsługi finansowania dłużnego w wysokości 3426,3 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że koszty prowizji i pozostałych opłat były ponad dwukrotnie wyższe od kosztów odsetek. Zgodnie z wyjaśnieniami Banku Gospodarstwa Krajowego, wysoki udział kosztów prowizji i pozostałych opłat wynikał przede wszystkim z warunków umów finansowych zawartych ze wsparciem agencji ubezpieczeniowych, w których opłata za udzielenie gwarancji/ubezpieczenia całości finansowania jest wymagalna przy jego uruchomieniu. Zasadnicza część opłat i prowizji ponoszona jest przy zawieraniu umowy kredytowej albo w dniu uruchomienia pierwszej transzy kredytu, podczas gdy odsetki płacone są po upływie okresu odsetkowego. Oznacza to, że w kolejnych latach, w miarę uruchamiania środków z zaciągniętych kredytów, udział kosztów opłat i prowizji w wydatkach na obsługę długu będzie malał. Rzeczywista roczna stopa oprocentowania dla transz kredytów uruchamianych na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2024 r., wyliczona na bazie formuły używanej do obliczania rentowności inwestycji (XIRR)⁴⁷¹, przy uwzględnieniu opłat poniesionych i planowanych w wysokości proporcjonalnej do kwoty uruchomionej transzy kredytu, wynosiła od 3,75% do 4,96%.

Finansowanie dłużne w przypadku Funduszu Pomocy w 2024 r. pochodziło z emisji przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji nominowanych w euro o wartości 1536 mln

⁴⁷¹ XIRR (ang. *Extended Internal Rate of Return*) jest to rozszerzona wewnętrzna stopa zwrotu, która jest używana do obliczania rentowności inwestycji, w tym kredytów, gdy przepływy pieniężne są nieregularne. W przeciwieństwie do standardowej funkcji IRR, która zakłada regularne przepływy pieniężne, XIRR uwzględnia dokładne daty i kwoty przepływów pieniężnych. W przypadku kredytów, XIRR może być używany do bardziej precyzyjnego obliczania kosztów kredytu, uwzględniając wszystkie nieregularne płatności, takie jak odsetki, prowizje i spłaty kapitału. Dzięki temu można uzyskać dokładniejszy obraz rzeczywistej rocznej stopy zwrotu z kredytu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

(6539,3 mln zł). Rentowność tych papierów wynosiła od 3,385% do 4,528% (przy czym średnia rentowność obligacji hurtowych na rynku krajowym w 2024 r. była wyższa i wynosiła średnio 5,33%). Od 1 lipca 2024 r. dysponentem Funduszu Pomocy jest Minister Finansów⁴⁷².

Finansowanie dłużne dla Krajowego Funduszu Drogowego pochodziło z kredytów zagranicznych i z emisji obligacji. Kredyty pozyskane na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego zostały zaciągnięte w Europejskim Banku Inwestycyjnym, który oferuje warunki korzystniejsze od warunków cenowych oferowanych przez inne instytucje, przy czym stosuje ściśle kryteria odnośnie do kwalifikowalności poszczególnych projektów i kosztów do objęcia finansowaniem i, poza wyjątkowymi sytuacjami, kredytuje tylko część kosztów projektu. Bank ten, zgodnie ze swoim mandatem, nie może finansować sektora obronnego, w tym zakupu sprzętu wojskowego (z wyjątkiem technologii *dual use*). Zaciągnięcie kredytu w tym banku nie wiąże się z dodatkowymi opłatami w postaci prowizji agencyjnych, opłat za gwarancję czy opłat za zaangażowanie. Stopa procentowa dla tych kredytów wyniosła 2,90%, (przy czym dotyczyło to tylko uruchomionych w 2024 r. transz, oprocentowanie oraz mechanizm spłaty są ustalane indywidualnie dla każdej transzy).

W 2024 r. została wyemitowana obligacja o 30-letnim terminie wykupu, o wartości 1750 mln dolarów amerykańskich. Oprocentowanie obligacji serii USD0754 wyniosło 6,25%, a rentowność 6,30%, to jest było istotnie wyższe od rentowności obligacji skarbowych (5,58%). Zadłużenie Funduszu w 2024 r. wzrosło tym samym o 9577,6 mln zł, w tym z tytułu kredytów o 2733,5 mln zł i z tytułu obligacji o 6844,1 mln zł.

Uwagę Najwyższej Izby Kontroli zwróciła wysoka relacja naliczonych wydatków do kwoty zobowiązań dłużnych: wyniosła ona dla obligacji 62,8% (zobowiązania z tytułu kapitału na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniosły 26 967,6 mln zł, a z tytułu naliczonych odsetek 16 947,7 mln zł), a dla kredytów 47,6% (zobowiązania z tytułu kapitału wyniosły 43 406 mln zł, a z odsetek 20 669,4 mln zł). Wynika to z długiego okresu zapadalności tego długu (do 2054 r.) oraz terminów jego wykupu. W przypadku obligacji ich w miarę regularny wykup następował będzie do 2030 r., a w okresie następnych lat, 2031-2054, wykup wystąpi w pojedynczych latach, ale przez 20 lat brak będzie jakichkolwiek wykupów. Natomiast w przypadku kredytów wynika to z wysokiego poziomu zadłużenia i stosunkowo niewielkich spłat rat kapitału rozłożonych na okres trzydziestu lat.

W 2024 r. na obsługę zobowiązań dłużnych Krajowego Funduszu Drogowego poniesione zostały wydatki w wysokości 4597,8 mln zł (w tym 2744,5 mln zł na obsługę kredytów i 1853,2 mln zł na obsługę obligacji).

Jak wskazują ustalenia kontroli w odniesieniu do emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego dla wyżej wskazanych funduszy, koszty obsługi zadłużenia pozyskanego w tej formie były wyższe w porównaniu do sytuacji, gdyby wydatki tych funduszy były finansowane w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych. Uzyskiwane rentowności dla obligacji emitowanych przez Bank na potrzeby powyższych funduszy były średnio o kilka-

⁴⁷² Na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej z dniem 1 lipca 2024 r. Minister Finansów przejął zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad Funduszem Pomocy (Dz. U. poz. 834).

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

dziesiąt punktów bazowych wyższe od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce, a w niektórych przypadkach różnice w rentownościach wynosiły nawet 150 punktów bazowych. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że tylko w 2024 r. koszty obsługi obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz funduszy obsługiwanych przez BGK były wyższe o 1411,8 mln zł w porównaniu z kosztami, jakie byłyby poniesione w przypadku emisji skarbowych papierów wartościowych, a biorąc pod uwagę lata do wykupu obligacji – koszt ten będzie wyższy o 16 557,2 mln zł. Uwzględniając finansowanie części zadań państwa przez Polski Fundusz Rozwoju S.A., koszty te w 2024r. były wyższe o 1912,4 mln zł, a w latach do wykupu – wyższe o 19 358,2 mln zł

Podkreślić należy, że zobowiązania z tytułu wyemitowanych obligacji i zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz odsetki od tych zobowiązań gwarantowane są przez Skarb Państwa, przy czym fundusze te (częściowo poza Krajowym Funduszem Drogowym) nie posiadają własnych wpływów. Spłata tych zobowiązań obciąży w przyszłości *de facto* budżet państwa. Ich spłata będzie trwała do 2054 r. (według stanu na 31 grudnia 2024 r.). Największe obciążenia z tego tytułu (albo konieczność refinansowania długu) przypadną na 2025 r. oraz na lata 2029-2031, przy czym należy zauważyć, że o ile dług w wartości nominalnej może podlegać odnawianiu, to odsetki będą w danych latach stanowić zobowiązania wymagalne.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.⁴⁷³ Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o ujmowanie w kwotach wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Wniosek ten nie został zrealizowany. Tymczasem kwota zobowiązań dłużnych i kosztów ich obsługi, jaka na koniec 2024 r. powstała w Banku Gospodarstwa Krajowego w związku z realizacją zadań państwa przez fundusze umiejscowione w Banku, wzrosły do kwoty 459 977,4 mln zł, tworząc w Banku Gospodarstwa Krajowego budżet równoległy do budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że takie finansowanie zadań państwa, realizowane z pominięciem rachunków budżetu państwa, jest działaniem nieprawidłowym. Tym samym wnioski skierowane w tym zakresie do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r., pozostają nadal aktualne.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.⁴⁷⁴ Najwyższa Izba Kontroli wskazywała również na potrzebę sporządzania przez Ministra Finansów kompleksowej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa finansowanych poprzez fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wraz z kosztami obsługi zobowiązań zaciągniętych na ich finansowanie. W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* Minister Finansów ujął planowane zobowiązania finansowe tych funduszy i ich koszty w kolejnych czterech latach, co było jedynie częściowo zbieżne z postulatem Najwyższej Izby Kontroli. Wobec powyższego Najwyższa Izba Kontroli wnosi

⁴⁷³ Wystąpienie pokontrolne z 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, nr KBF.410.1.8.2024.

⁴⁷⁴ Tamże.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

o ujmowanie pełnych danych o wielkości skumulowanych przyszłych zobowiązań, które w zdecydowanej większości obciążą Skarb Państwa, nie tylko w *Strategii*, ale również w Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa. Zapewni to Parlamentowi i opinii społecznej pełną informację i kompleksową kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych.

Z przedstawionej w *Białej Księdze Finansów Publicznych* deklaracji dotyczącej włączenia funduszy pozabudżetowych do budżetu państwa wynika, że proces włączania nakładów funduszy będzie sukcesywny i długotrwały. Tym bardziej konieczne jest, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, sporządzanie – do czasu konsolidacji sektora – informacji prezentującej nie tylko na etapie planowania, ale i wykonania rzeczywisty stan wydatków, deficytu, potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz źródeł ich finansowania, jak również kosztów obsługi całego zadłużenia.

5.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Zasady zarządzania płynnością budżetu państwa zostały określone w zatwierdzonej przez Radę Ministrów *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2024-2027*, a następnie w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2025-2028* z września 2024 r. Definiują one, że efektywne zarządzanie płynnością budżetu państwa polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, a z drugiej strony na ich inwestowaniu w celu osiągnięcia możliwie najwyższych dochodów tak, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy.

W ostatniej *Strategii* utrzymany został cel minimalizacji kosztów obsługi długu przy ograniczeniach na ryzyko⁴⁷⁵, jednak został on przeformułowany tak, aby wprost odwoływał się do nadrzędnego dla zarządzania długiem aspektu sfinansowania planowanych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Obecnie cel *Strategii* sformułowany został jako sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem.

Do działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów wykorzystywał między innymi:

- politykę emisyjną zakładającą budowanie dużych serii obligacji benchmarkowych⁴⁷⁶ na rynku krajowym. Odpowiednio duża wartość emisji ma istotne znaczenie dla poziomu płynności rynku wtórnego. Na koniec 2024 r. 15 emisji miało wartość przekraczającą 30 mld zł, z czego 12 emisji było większych od 40 mld zł (na koniec 2023 r. były cztery takie emisje);

⁴⁷⁵ W szczególności z ryzyka związanego ze strukturą długu, sytuacji rynkowej (poziom rentowności, popyt) oraz sytuacji budżetowej (wysokość potrzeb pożyczkowych w całym roku i ich rozkład).

⁴⁷⁶ Duża wartościowo emisja skarbowych papierów wartościowych posiadająca płynny rynek wtórny w danym segmencie zapadalności.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

- emisje dużych i płynnych obligacji na rynku euro i dolara amerykańskiego (w 2024 r. przeprowadzono łącznie cztery emisje o wartości powyżej 1 mld euro i trzy emisje powyżej 1 mld dolarów amerykańskich;
- dostosowanie poziomu i struktury podaży skarbowych papierów wartościowych do bieżącej sytuacji budżetowej i rynkowej;
- prowadzenie transakcji typu sell-buy-back⁴⁷⁷ pomiędzy dealerami skarbowych papierów wartościowych na szczególnych zasadach (mechanizm wprowadzony w lutym 2014 r. w celu wspierania rozrachunku w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym). W 2024 r. przeprowadzono transakcje o wartości nominalnej 11,4 mld zł;
- przyznanie Skarbowi Państwa (Ministrowi Finansów) statusu Inwestora Publicznego⁴⁷⁸ na rynku Treasury BondSpot Poland, co umożliwiło Ministrowi Finansów od kwietnia 2024 r. zawieranie transakcji zabezpieczonych z bankami, które mają status Market Makera⁴⁷⁹. W 2024 r. zawarto transakcje na kwotę 172,1 mld zł.

Oprócz ogólnych zasad przyjętych w powyższej *Strategii* szczegóły dotyczące polityki zarządzania rezerwami płynnościowymi budżetu państwa zostały określone w dokumentach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Modelowe założenia dotyczące poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych zostały ustalone w 2017 r. i zaakceptowane przez właściwego sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Określały one sposób ustalania poziomu rezerwy wolnych środków złotych i walutowych, który powinien wynikać w szczególności z wielkości potrzeb pożyczkowych brutto, obejmować okres jednego roku, być wielkością syntetyczną obejmującą całość środków złotych i walutowych ze względu na ich komplementarność. Jako syntetyczną miarę poziomu rezerwy wolnych środków budżetu państwa przyjęto wskaźnik pokrycia potrzeb określający w miesiącach okres, na jaki wolne środki zapewniają finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto. Jego wielkość określono na poziomie środków finansowych koniecznych do sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa brutto przez okres 1,5–4,4 miesiąca, przy dopuszczeniu możliwych odchyleń w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Średni stan wolnych środków w dyspozycji Ministra Finansów w 2024 r. odpowiadający przyjętemu wskaźnikowi pokrycia w wyznaczonej wysokości powinien kształtować się w przedziale 56,1–64,6 mld zł, przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto (66–193,6 mld zł zgodnie z ustawą budżetową po nowelizacji) oraz dopuszczeniu możliwych odchyleń w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Zrealizowane w 2024 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 394,6 mld zł, przy średniorocznym stanie

⁴⁷⁷ Sell-buy back to transakcje finansowe, w których jedna strona sprzedaje papier wartościowy drugiej stronie, zobowiązując się jednocześnie do jego odkupienia w przyszłości, zazwyczaj w określonym terminie i po ustalonej cenie.

⁴⁷⁸ Status Inwestora Publicznego pozwala Skarbowi Państwa na aktywne uczestnictwo w rynku repo, co zwiększa płynność skarbowych papierów wartościowych i stabilizuje rynek. Możliwość zawierania transakcji repo pozwala na efektywne zarządzanie krótkoterminowymi potrzebami finansowymi Skarbu Państwa, co jest kluczowe dla stabilności finansowej kraju.

⁴⁷⁹ Market Maker to instytucja finansowa, która pełni kluczową rolę w utrzymaniu płynności na rynku. Gdy na rynku brakuje wystarczającej liczby kupujących lub sprzedających, Market Maker wypełnia tę lukę, oferując możliwość zawierania transakcji, dostarczając drugą stronę transakcji.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

środków 128,1 mld zł. Poziom wskaźnika pokrycia, liczony zgodnie z przyjętą metodologią, wyniósł 3,9 miesiąca, zatem mieścił się w górnych wyznaczonych granicach.

Utrzymywanie płynności złotowej powoduje, co do zasady, powstanie bezpośredniego kosztu wynikającego z wyższych rentowności sprzedawanych skarbowych papierów wartościowych w stosunku do osiągniętych dochodów z krótkoterminowych lokat. Zarządzanie płynnością złotową w 2024 r. generowało koszty wynikające z utrzymywania średniego poziomu wolnych środków:

- pozyskania środków złotych (średnia ważona rentowność sprzedawanych obligacji dwuletnich – 5,08%),
- pozyskania środków walutowych z emisji długu (średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji o zapadalności do 5 lat oraz z zaciągniętych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych – 3,62%, zerowy koszt pozyskania środków walutowych unijnych).

Ponadto w ramach mechanizmu wykorzystywania wolnych środków podmiotów sektora finansów publicznych Minister Finansów ponosił koszty utrzymywania środków na rachunkach overnight przez podmioty objęte konsolidacją złotową (oprocentowanie rachunku równe stopie depozytowej Narodowego Banku Polskiego, wynoszącej 5,5%).

Poniesione koszty związane z pozyskaniem i utrzymaniem średniego poziomu płynności w 2024 r. wyniosły 4994 mln zł.

Dochody z inwestowania środków Minister Finansów osiągał w wyniku lokowania wolnych kwot w Narodowym Banku Polskim (średnie oprocentowanie lokat w 2024 r. ukształtowało się na poziomie 5,55%) oraz na rynku finansowym za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego (średnie oprocentowanie 5,577%), a także lokat zabezpieczonych w formie transakcji warunkowych (buy-sell-back, repo⁴⁸⁰) bezpośrednio na rynku finansowym, niegenerujących ryzyka kredytowego (średnio oprocentowanych 5,581%). Dochody pozyskane z lokat w 2024 r. wyniosły 6341 mln zł i były wyższe od szacunkowych kosztów pozyskania środków o 1347 mln zł.

W zarządzaniu płynnością złotową budżetu państwa wykorzystywane były okresowe nadwyżki wolnych środków jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz środki z depozytów sądowych i prokuratorskich, co pozwalało na ograniczenie bieżących potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Mechanizm ten umożliwił obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu Skarbu Państwa oraz kosztów jego obsługi. Celem tych działań było zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym oraz poza nim, a w konsekwencji zmniejszenie kosztów pozyskania środków przez budżet państwa. W ramach konsolidacji złotowej jednostek sektora finan-

⁴⁸⁰ Transakcja buy-sell back (BSB) to rodzaj transakcji finansowej, w której jedna strona (sprzedający) sprzedaje aktywa drugiej stronie (kupującemu) z jednoczesnym zobowiązaniem do odkupienia tych samych aktywów w określonym terminie i po określonej cenie. W praktyce oznacza to, że sprzedający uzyskuje krótkoterminowe finansowanie, a kupujący zyskuje zabezpieczenie w postaci aktywów. Transakcja repo jest podobna do BSB, ale różni się pewnymi szczegółami prawnymi i operacyjnymi. Oba mechanizmy mają na celu wspieranie płynności i stabilności rynku skarbowych papierów wartościowych.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

sów publicznych i spoza tego sektora Minister Finansów pozyskał w 2024 r. wolne środki w kwocie 31 987,5 mln zł (saldo przychodów i rozchodów).

Koszt pozyskania środków z konsolidacji złotowej wynikał z oprocentowania rachunków depozytów overnight i depozytów terminowych, które obciążało wydatki Ministra Finansów (w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*). W 2024 r. pozyskiwanie środków z konsolidacji wygenerowało wyższe koszty obsługi długu niż potencjalna emisja dwuletnich obligacji. Koszt ten wynikał z kwoty środków wykorzystywanych w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych na koniec 2024 r. (43,9 mld zł z depozytów terminowych oraz 44,5 mld zł z depozytów overnight przekazanych na rachunek w banku centralnym) oraz z różnicy w oprocentowaniu (oprocentowanie depozytów wyniosło średnio 5,17%, podczas gdy najkrótsze sprzedawane dwuletnie obligacje skarbowe miały rentowność 5,08%). Oszacowana kwota kosztów bezpośrednich⁴⁸¹ wyniosła 93 mln zł (po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 15 mln zł). Wynikało to z utrzymujących się, podobnie jak w 2023 r., oczekiwań na obniżki stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, co zaczęło być odzwierciedlane w stopach procentowych długoterminowych instrumentów finansowych. Wpłynęło to na spadek spreadu między stopami procentowymi długoterminowych i krótkoterminowych instrumentów finansowych.

Aby zmniejszyć koszty, część środków z depozytów overnight była przez Ministra Finansów wykorzystywana, podobnie jak w latach ubiegłych, do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania płynnością w okresach, kiedy prognozowany stan środków budżetowych utrzymywał się na niskich poziomach. Wykorzystanie tych środków w dniach 13 i 20 grudnia 2024 r. było wynikiem następujących czynników: ryzyka wystąpienia ujemnego stanu środków na centralnym rachunku budżetu państwa, wysokiego stanu środków jednostek na rachunkach overnight, zmienności prognozowanych danych oraz możliwości ulokowania wolnych środków w lokacie tygodniowej, w sytuacji braku zainteresowania banków środkami na krótki okres. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia mechanizm konsolidacji złotowej. Wprowadzone rozwiązania pozwoliły na pozyskanie tańszych – w perspektywie wieloletniej – środków i oszczędności w obsłudze długu Skarbu Państwa.

Minister Finansów monitorował potrzeby pożyczkowe budżetu państwa, plany ich finansowania oraz przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa w okresach miesięcznych i kwartalnych, uwzględniając aktualną sytuację na rynku finansowym i prognozy budżetowe. W kwartalnych opracowaniach *Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania*, publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalne plany podaży skarbowych papierów wartościowych. Ponadto, co miesiąc ogłaszano komunikat o planowanej sprzedaży obligacji skarbowych.

⁴⁸¹ Szacowany przez Ministerstwo Finansów poziom oszczędności pośrednich, wynoszący 325 mln zł, wynikał z faktu, że przy istnieniu odpowiedniego poziomu rezerw emitent ma możliwość dostosowania wielkości i terminów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych do sytuacji rynkowej bez zwiększania ryzyka płynności i kosztów obsługi długu.

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Zarządzanie płynnością budżetu państwa powinno zapewnić finansowanie potrzeb pożyczkowych na przestrzeni roku, uwzględniając nierównomierny rozkład potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach, gwarantując utrzymanie płynności również w sytuacji istotnej rozbieżności planów i realizacji potrzeb pożyczkowych. Wymaga to posiadania odpowiedniej wysokości rezerw płynnych środków. Odpowiednio wysoki poziom zgromadzonych środków oznacza większą odporność budżetu na zmienną sytuację rynkową oraz wpływa pozytywnie na wycenę długu na rynku pierwotnym skarbowych papierów wartościowych. Planowane potrzeby pożyczkowe netto, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej z dnia 8 listopada 2024 r., uległy zwiększeniu o 56 300 mln zł niespełna dwa miesiące przed końcem roku. Deficyt budżetu państwa, który powstał i został sfinansowany w grudniu 2024 r. w wysokości 69 167,3 mln zł, stanowił 32,8% deficytu rocznego. Zabezpieczeniem utrzymania płynności budżetu państwa były środki zgromadzone na rachunkach budżetu państwa, w tym również pochodzące ze zgromadzonych w końcu 2023 r. znacznych rezerw gotówkowych (58 069,3 mln zł), które finansowały potrzeby pierwszych miesięcy 2024 r. W ten sam sposób zabezpieczono finansowanie potrzeb w pierwszych miesiącach 2025 r. (stan środków na koniec 2024 r. wyniósł 95 968,7 mln zł). W ramach prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2025 r. przeprowadzono następujące operacje w 2024 r.: odkup na przetargach zamiany obligacji na kwotę 29,4 mld zł (kapitał), zgromadzono środki walutowe o równowartości 11,2 mld euro i złotowe (bez środków na rachunkach overnight) w kwocie 47,6 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w przypadku zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego utrzymywanie wysokich stanów wolnych środków na lokatach może nie gwarantować pokrycia kosztów pozyskiwania wolnych środków i może narażać budżet państwa na ponoszenie kosztów z tego tytułu.

Średni poziom wolnych środków złotych w 2024 r. (bez środków na rachunkach overnight w Banku Gospodarstwa Krajowego) wynosił kasowo 36 547,5 mln zł (wobec 30 802,2 mln zł w 2023 r.), a stan środków na rachunkach budżetu państwa 31 grudnia 2024 r. wyniósł 48 043,9 mln zł i był o 224,3% wyższy od stanu z końca 2023 r. (14 812,5 mln zł). Stan taki został osiągnięty między innymi w wyniku przesunięcia w grudniu 2024 r. środków w wysokości 8000 mln zł z rachunku overnight na centralny bieżący rachunek budżetu w Narodowym Banku Polskim. Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom lokat w grudniu 2024 r. była sprzedaż walut, która pozwoliła pozyskać w tym miesiącu 32 251,5 mln zł ze sprzedaży środków do Narodowego Banku Polskiego, a ze sprzedaży na rynku 4408,5 mln zł.

W ramach zarządzania płynnością walutową Minister Finansów pozyskał środki z emisji długu zagranicznego w wysokości 33 061,7 mln zł (saldo przychodów i rozchodów), środki z pożyczki z Unii Europejskiej z tytułu Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności w wysokości 38 253,4 mln zł (przychody w wysokości 8960 mln euro) oraz z Unii Europejskiej w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027, w ramach której Polska pozyskała w 2024 r. środki w wysokości 16 899,9 mln euro i 1 mln franków szwajcarskich). Znaczna część walut została wymieniona na złote w wyniku sprzedaży walut do Narodowego Banku Polskiego (o wartości 25 328 mln euro, to jest 108 805,95 mln zł) oraz sprzedaż walut na rynek za pośrednictwem Banku Gospodarstwa Krajowego o wartości 4938 mln euro, tj. 21 346 mln zł (w 2023 r. sprzedaż walut na rynku

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

krajowym i do banku centralnego wyniosła 19 911 mln euro, w wyniku czego pozyskano 90 920,2 mln zł). W porównaniu do roku poprzedniego sprzedaż ta była wyższa o 43,1%. W rezultacie średni poziom środków walutowych w 2024 r. wynosił 57 235,7 mln zł, a w dniu 31 grudnia 2024 r. osiągnął stan 42 788 mln zł (bez depozytów CSA⁴⁸²).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli sprzedaż ta pozwoliła na finansowanie potrzeb krajowych i zmniejszenie emisji długu na rynku krajowym, co należy ocenić pozytywnie.

Dodatkowo pozytywnym aspektem konsolidacji walutowej było pozyskanie środków walutowych bez zaciągania długu na rynkach zagranicznych i zmniejszenie długu zagranicznego, co było zgodne z założeniami kolejnych *Strategii*, przewidującymi ograniczanie długu w walutach obcych do poziomu poniżej 25%.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa. Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa na przestrzeni całego 2024 r., w którym nastąpił znaczący wzrost, w porównaniu do poprzedniego roku, zapotrzebowania na środki, wynikający ze wzrostu deficytu w ostatnim okresie roku. Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2024 r. zapewnił terminową i pełną realizację potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Koszty utrzymania płynności nie przekroczyły kwoty odsetek otrzymanych z lokowania wolnych kwot w Banku Gospodarstwa Krajowego i Narodowym Banku Polskim w ramach konsolidacji.

Najwyższa Izba Kontroli podkreślając, że kolejne *Strategie* kładą szczególny nacisk na konieczność realizacji celu minimalizacji kosztów obsługi długu, zauważa, że nie wszystkie działania Ministra Finansów były zbieżne z tym celem. Szczególnym przykładem jest tu nieodpłatne przekazanie w dniu 31 grudnia 2024 r. Funduszowi Reprywatyzacji, decyzją Ministra Finansów, będącego dysponentem tego funduszu, skarbowych papierów wartościowych na kwotę 3724,3 mln zł, w tym obligacji kuponowych o wartości 3165,6 mln zł, od których płacone są odsetki – przy niesprecyzowanych planach dotyczących wykorzystania tych aktywów, jak również przy posiadaniu przez ten fundusz znacznych kwot wolnych środków, wynoszących na koniec roku 4137,3 mln zł. Szerzej zostało to przedstawione w punkcie 5.3.

⁴⁸² Depozyty CSA (Credit Support Annex) są formą zabezpieczenia finansowego stosowaną w transakcjach pochodnych, takich jak kontrakty swapowe, futures, opcje i inne instrumenty finansowe. Depozyty te są kluczowym elementem zarządzania ryzykiem kredytowym w transakcjach pochodnych. Poprzez regularną wymianę zabezpieczeń, strony umowy mogą zmniejszyć ryzyko niewypłacalności i zwiększyć zaufanie oraz przejrzystość operacji finansowych. Depozyty te nie są traktowane jako środki do zarządzania płynnością. Ich wartość na koniec 2024 r. wyniosła 5619,4 mln zł.

ROZDZIAŁ V

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

1. Państwowe fundusze celowe
2. Państwowe osoby prawne
3. Agencje wykonawcze
4. Instytucje gospodarki budżetowej



WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

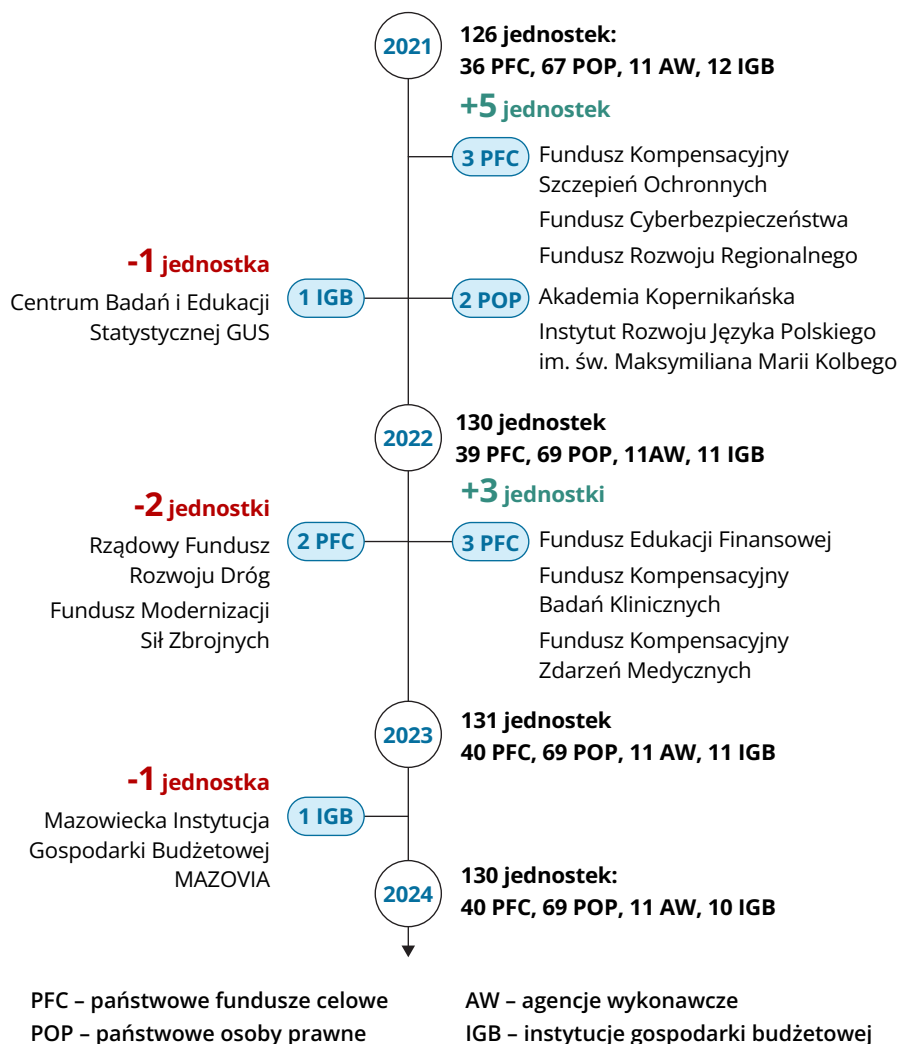
- W latach 2021-2024 powstało dziewięć nowych jednostek sektora finansów publicznych, które realizują zadania poza budżetem państwa. W efekcie tego w 2024 r. funkcjonowało już 130 tego typu jednostek.
- Zarówno przychody, jak i koszty jednostek sektora finansów publicznych, których plany załączono do ustawy budżetowej, rosły w podobnym tempie, przy czym wpływ na wzrost przychodów w największym stopniu miały rosnące środki przekazywane w formie dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego.
- Dotacje z budżetu państwa i środki z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 114,3 mld zł i stanowiły 19,4% łącznych przychodów omawianych jednostek (16,2% w 2021 r.).
- Dodatkowym źródłem przychodów dla trzech państwowych funduszy celowych były wpłaty z budżetu państwa na sumę 6,1 mld zł. Z kolei dwie agencje wykonawcze i jeden państwowy fundusz celowy zostały zasilone środkami z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na sumę 2,3 mld zł.
- Środki dziewięciu państwowych funduszy celowych, trzech państwowych osób prawnych i dwóch instytucji gospodarki budżetowej na łączną kwotę 17,3 mld zł zostały przekazane na wpłaty do funduszy obsługiwanych przez BGK.

W 2024 r. funkcjonowało 40 państwowych funduszy celowych, 69 państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, 11 agencji wykonawczych oraz 10 instytucji gospodarki budżetowej. Z dniem 31 grudnia 2024 r. likwidacji uległa instytucja gospodarki budżetowej pod nazwą Centrum Cyberbezpieczeństwa⁴⁸³.

⁴⁸³ Likwidacja nastąpiła na podstawie zarządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 29 lipca 2024 r. w sprawie likwidacji instytucji gospodarki budżetowej pod nazwą Centrum Cyberbezpieczeństwa, Dz. Urz. MS. poz. 208.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 51. Liczba państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej w latach 2021-2024



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

Omawiane podmioty sektora finansów publicznych prowadzą samodzielnie gospodarkę finansową, pokrywając swoje koszty uzyskanymi przychodami, w tym otrzymanymi dotacjami. Przychody zrealizowane przez te podmioty w 2024 r. stanowiły 16,2% produktu krajowego brutto i były wyższe o 63 801,2 mln zł od uzyskanych rok wcześniej. Wyższe przychody zdeterminował odnotowany w 2024 roku wzrost przychodów państwowych funduszy celowych i państwowych osób prawnych, który wyniósł łącznie 67 974,4 mln zł. Drugi rok z rzędu spadły natomiast przychody w pozostałych jednostkach.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 40. Zestawienie przychodów i kosztów w latach 2021-2024 państwowych funduszy celowych, państwowych osób prawnych, agencji wykonawczych i instytucji gospodarki budżetowej

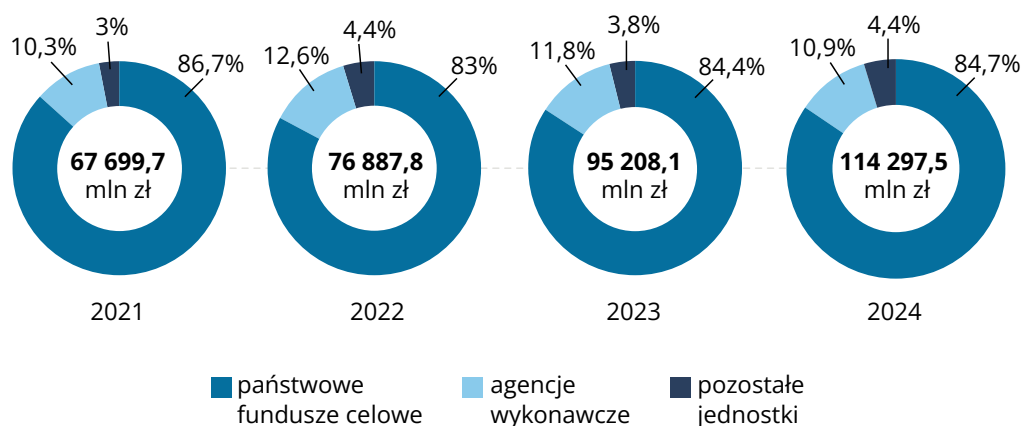
Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie w mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Przychody, w tym:	415 631,2	459 595,8	526 632,3	590 433,5	142,1	128,5	112,1
Dotacje ¹	67 699,7	76 887,8	95 208,3	114 297,5	168,8	148,7	120,0
Koszty	404 616,6	473 661,3	538 968,9	556 674,5	137,6	117,5	103,3

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

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

Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej stanowiły 19,4% przychodów, przy czym dominującą ich pozycję wynoszącą 95,6% stanowiły środki przekazane do państwowych funduszy celowych oraz agencji wykonawczych, głównie dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego. Wartość tego wsparcia w 2024 r. wzrosła w ciągu ostatnich czterech lat o 46 597,8 mln zł.

Infografika 52. Struktura rozdysponowania udzielonych dotacji i środków z Unii Europejskiej w latach 2021-2024



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

Dodatkowym źródłem przychodów trzech państwowych funduszy celowych – Funduszu Medycznego, Funduszu Inwestycji Kapitałowych i Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej – były wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 6147,4 mln zł (w 2023 r. wyniosły one 11 471,9 mln zł). Podobnie jak w ubiegłych latach, agencje wykonawcze (Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych) i Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej zostały zasilone środkami z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – w kwocie 2315,6 mln zł (rok wcześniej było to 6686 mln zł). Środki te przekazano z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Rządowego Funduszu Rozwoju

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Dróg i Turystycznego Funduszu Zwrotów. Poza tym Funduszowi Reprywatyzacji, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i Narodowemu Centrum Nauki zostały przekazane nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości 4724,3 mln zł.

Koszty poniesione ogółem przez powyższe podmioty sektora finansów publicznych w 2024 r. były wyższe o 17 705,6 mln zł od wykonania w 2023 r., przy czym tylko w państwowych funduszach celowych wzrost ten wyniósł 19 050,7 mln zł. Z kolei w agencjach wykonawczych i instytucjach gospodarki budżetowej koszty zmalały ogółem o 4080,8 mln zł. Po raz pierwszy od 2021 r. przychody omawianych podmiotów sektora finansów publicznych, z wyjątkiem agencji wykonawczych, były wyższe od kosztów.

Osiem państwowych funduszy celowych, trzy państwowe osoby prawne i dwie instytucje gospodarki budżetowej dokonały wpłat na rzecz Funduszu Pomocy na sumę 2854,1 mln zł, a jeden z państwowych funduszy celowych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 14 492,6 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli w ramach badania wykonania planów finansowych kontrolowała planowanie i realizację przychodów i kosztów, efekty realizowanych zadań, wykorzystanie otrzymanych dotacji i środków na realizację programów/projektów finansowanych z budżetu Unii Europejskiej; gospodarowanie wolnymi środkami oraz wydatki na promocję i reklamę. Natomiast wyniki badania rocznych sprawozdań budżetowych i wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych zostały przedstawione w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

Najwyższa Izba Kontroli objęła badaniem realizację planów finansowych 15 państwowych funduszy celowych, pięciu agencji wykonawczych i pięciu państwowych osób prawnych. W ich wyniku przedstawionych zostało 15 ocen pozytywnych, cztery negatywne oraz sześć w formie opisowej⁴⁸⁴.

1. Państwowe fundusze celowe

Państwowe fundusze celowe, z wyjątkiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, nie posiadają osobowości prawnej i funkcjonują jako wyodrębnione rachunki bankowe, którymi dysponuje minister albo inny organ wskazany w ustawie tworzącej dany fundusz. Przychody państwowego funduszu celowego pochodzą ze środków publicznych, a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych.

W 2024 r. dysponenti państwowych funduszy celowych zarządzali środkami publicznymi stanowiącymi 14,1% produktu krajowego brutto, w tym Fundusz Ubezpieczeń Społecznych – 11,7% produktu krajowego brutto.

⁴⁸⁴ W Aneksie nr 2 znajduje się zestawienie poddanych kontroli państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych wraz z ocenami.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 41. Przychody i koszty państwowych funduszy celowych w latach 2021-2024 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa budżetowa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe fundusze celowe ogółem										
Przychody, w tym:	384 874,0	402 406,9	477 227,5	517 083,2	529 145,2	534 067,2	138,8	131,7	111,9	100,9
Dotacje ¹	58 659,0	63 791,9	80 359,0	104 644,4	104 644,4	96 738,1	164,9	151,6	120,4	92,4
Koszty	374 450,6	416 190,3	490 167,8	514 224,5	528 945,5	509 218,5	136,0	118,1	103,9	96,3
Państwowe fundusze celowe dotowane										
Przychody	350 869,6	370 809,0	439 581,1	498 912,4	499 056,1	497 068,5	142,2	141,7	113,1	99,6
Koszty	357 584,0	389 081,8	456 295,0	493 355,2	494 434,3	480 889,8	138,3	134,5	105,4	97,3
Państwowe fundusze celowe niedotowane										
Przychody	34 004,4	31 598,0	37 646,3	18 170,9	30 089,1	36 998,6	88,5	106,3	98,3	123,0
Koszty	16 866,7	27 108,5	33 872,8	20 869,4	34 511,2	28 328,7	204,6	67,0	83,6	82,1

¹ Dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

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

Przychody państwowych funduszy celowych w 2024 r. były wyższe o 56 839,7 mln zł niż przychody uzyskane w 2023 r., przy czym w największym zakresie wzrosły przychody Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 58 552 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (o 3413,6 mln zł), Funduszu Emerytalno-Rentowego (o 3080,7 mln zł) i Funduszu Inwestycji Kapitałowych (o 2707,6 mln zł). W największym stopniu zmniejszyły się natomiast przychody Funduszu Solidarnościowego (o 5816,5 mln zł), Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (o 3869,6 mln zł), Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (o 3246,4 mln zł) i Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej (o 480 mln zł). W łącznej kwocie przychodów państwowych funduszy celowych dominującą pozycję, tj. 93,2% (497 570,2 mln zł), stanowiły przychody pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytalno-Rentowego, Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Pracy, które odpowiadają za realizację zadań państwa w zakresie systemu ubezpieczeń społecznych i zadań socjalnych, jak również Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny, który odpowiada za wypłatę sprzedawcom energii rekompensat z tytułu różnicy między ustawową maksymalną ceną energii a ceną umowną lub referencyjną.

W 2024 r. dziewięć państwowych funduszy celowych otrzymało dotacje z budżetu państwa na łączną kwotę 95 505,8 mln zł, ale w przeważającej kwocie – 89 479 mln zł – były one przeznaczone do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytalno-Rentowego⁴⁸⁵. Z kolei środki z budżetu Unii Europejskiej wyniosły 1232,3 mln zł i zostały prze-

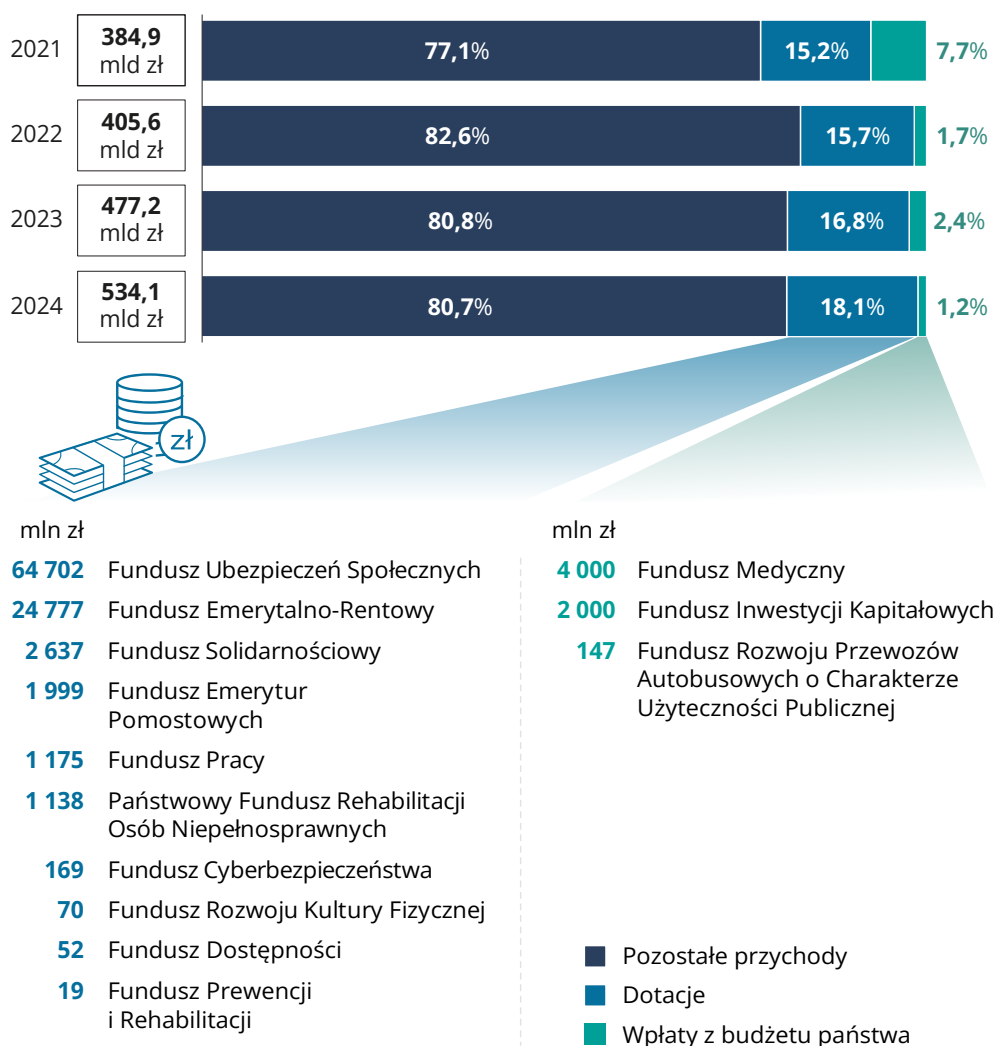
⁴⁸⁵ Poza tym dotacje z budżetu państwa otrzymały: Fundusz Emerytur Pomostowych, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Cyberbezpieczeństwa i Fundusz Dostępności.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

kazane Funduszowi Pracy (1174,9 mln zł), Państwowemu Funduszowi Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (39,3 mln zł) oraz Funduszowi Dostępności (18,1 mln zł)⁴⁸⁶.

Ponadto trzy fundusze otrzymały wpłaty z budżetu państwa na sumę 6147,4 mln zł, w tym Fundusz Medyczny (4000 mln zł), Fundusz Inwestycji Kapitałowych (2000 mln zł) i Fundusz Rozwoju Przewozów Autobusowych o Charakterze Użyteczności Publicznej (147,4 mln zł). Rok wcześniej wpłaty na sumę 11 471,9 mln zł otrzymały trzy państwowe fundusze celowe⁴⁸⁷.

Infografika 53. Struktura przychodów państwowych funduszy celowych w latach 2021-2024



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

⁴⁸⁶ W latach 2020-2021 dotacje z budżetu państwa i budżetu środków europejskich otrzymywało pięć funduszy, tj. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, Fundusz Emerytalno-Rentowy, Fundusz Prewencji i Rehabilitacji, Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i Fundusz Pracy. Fundusz Emerytur Pomostowych i Fundusz Solidarnościowy rozpoczęto dotować w 2021 r., Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej począwszy od 2022 r., Fundusz Cyberbezpieczeństwa w 2023 r. a Fundusz Dostępności w 2024 r.

⁴⁸⁷ Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Medyczny i Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Z kolei Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej otrzymał 80 mln zł tytułem wpłaty z Turystycznego Funduszu Zwrotów, obsługiwanego przez BGK. Poza tym Fundusz Reprywatyzacji decyzją Ministra Finansów otrzymał w dniu 31 grudnia 2024 r. skarbowe papiery wartościowe o wartości 3724,3 mln zł, co w ocenie NIK było działaniem niecelowym ze strony Ministra Finansów⁴⁸⁸.

Podobnie jak w przypadku przychodów, koszty pięciu państwowych funduszy celowych – Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (418 055,8 mln zł), Funduszu Emerytalno-Rentowego (28 009,8 mln zł), Funduszu Pracy (10 955,5 mln zł), Funduszu Solidarnościowego (10 965,1 mln zł), Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (14 526,2 mln zł) – stanowiły ponad 94,8% kosztów ogółem wszystkich funduszy. Koszty wszystkich funduszy były wyższe o 19 050,7 mln zł, tj. o 3,9%, w porównaniu do 2023 r. Najwięcej wzrosły koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (o 52 751,1 mln zł), Funduszu Emerytalno-Rentowym (o 2969,1 mln zł), Funduszu Pracy (o 1922,5 mln zł) i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (o 1059,8 mln zł). Największy spadek kosztów odnotowano natomiast w Funduszu Solidarnościowym (o 34 213,2 mln zł)⁴⁸⁹, Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (o 3276,3 mln zł) i Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (o 2427,3 mln zł).

Środki Funduszy w łącznej wysokości 17 310,6 mln zł, stanowiące 3,4% ich kosztów zostały przeznaczone na wpłaty do dwóch funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, tj. do:

- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w łącznej kwocie 14 492,6 mln zł ze środków zgromadzonych w Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny;
- Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 2818 mln zł ze środków zgromadzonych w: Funduszu Pracy (1000 mln zł), Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (800 mln zł), Funduszu Rekompensacyjnego (800 mln zł), Funduszu Reprywatyzacji (100 mln zł), Funduszu Rozwoju Regionalnego (51 mln zł), Funduszu Edukacji Finansowej (50 mln zł), Funduszu Rozwiązywania Problemów Hazardowych (10 mln zł) oraz Funduszu Kompensacyjnego Badań Klinicznych (7 mln zł).

Na koniec 2024 r. państwowe fundusze celowe wykazywały nadwyżkę, liczoną jako różnicę pomiędzy przychodami a kosztami wszystkich funduszy w danym roku, w łącznej kwocie 24 848,7 mln zł. Największa nadwyżka wystąpiła w Funduszu Solidarnościowym (7987,4 mln zł)⁴⁹⁰, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (6944,2 mln zł) i Funduszu Inwestycji Kapitałowych (4460,2 mln zł) a największy deficyt w Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (684 mln zł) i Funduszu Rekompensacyjnym (551,1 mln zł).

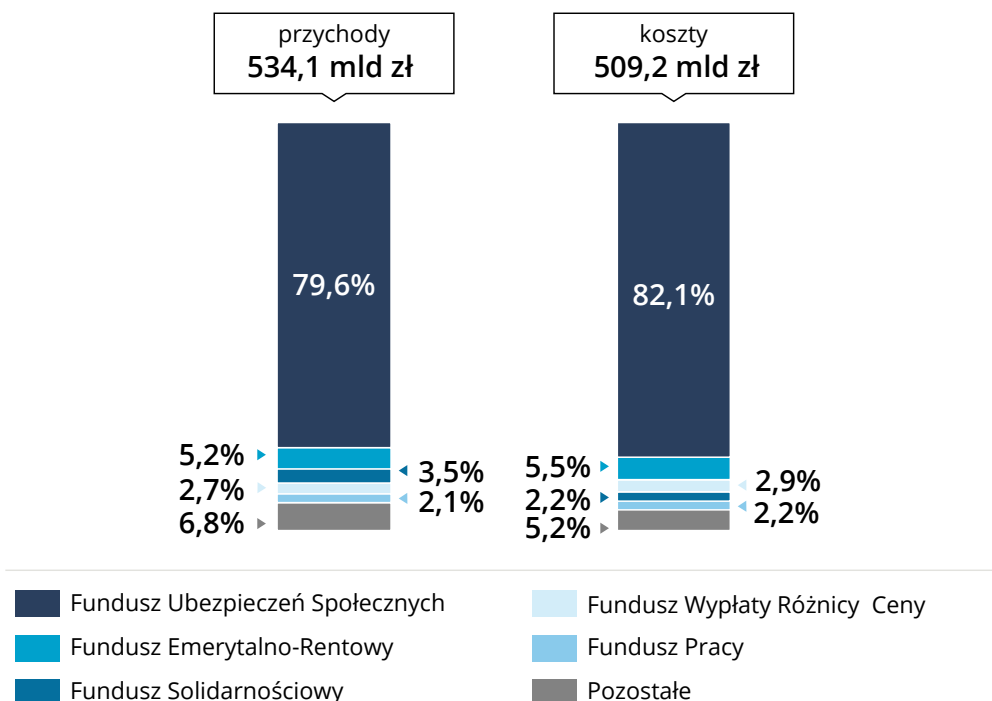
⁴⁸⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2024 w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, nr KBF.410.1.09.2025.

⁴⁸⁹ W 2024 r. Fundusz nie finansował już dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, zadanie to realizowane było w ramach budżetu państwa przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

⁴⁹⁰ Rok wcześniej Fundusz Solidarnościowy osiągnął najwyższą stratę wśród państwowych funduszy celowych w kwocie 7987,4 mln zł, co było związane z finansowaniem z jego środków tzw. trzynastej i czternastej emerytur.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 54. Struktura przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych w latach 2021-2024



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

Na koniec 2024 r. największe stany funduszu odnotowano w Funduszu Pracy (25 231,5 mln zł) i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (17 115,3 mln zł), przy czym stan Funduszu Solidarnościowego był ujemny i wyniósł 21 596,3 mln zł. Stan środków pieniężnych funduszy na koniec roku zwiększył się o ponad 40%, przy czym największe stany środków pieniężnych wykazano w Funduszu Pracy (10 911,3 mln zł), Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (9244 mln zł), Funduszu Solidarnościowym (9107,4 mln zł) i Funduszu Medycznym (8295,1 mln zł).

Tabela 42. Stan państwowych funduszy celowych w latach 2021-2024 według sprawozdania Rb-40

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	5:2	5:3	5:4
	Wykonanie						
	mln zł				%		
1	2	3	4	5	6	7	8
Stan funduszy na początek roku	78 152,3	88 584,5	56 201,4	43 277,0	55,4	48,9	77,0
Stan funduszy na koniec roku	88 584,5	63 027,8	43 277,0	68 149,9	76,9	108,1	157,5
Stan środków pieniężnych na koniec roku	87 712,3	64 776,4	49 568,7	70 904,9	80,8	109,5	143,0

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

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała plany finansowe 15 państwowych funduszy celowych, z czego dwa oceniono negatywnie (Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych i Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych), dwa w formie opisowej (Fundusz Medyczny i Fundusz Zapasów Interwencyjnych), a pozostałe pozytywnie. Szczegółowym badaniem objęto przychody na łączną kwotę 1251,2 mln zł, nie stwierdzając nieprawidłowości. We wszystkich skontrolowanych funduszach badaniem objęto łącznie próbę 1,6% kosztów na kwotę 7554,4 mln zł, w wyniku którego stwierdzono nieprawidłowości na kwotę 89 mln zł. Szczegółowemu badaniu poddano również koszty przeznaczone na działalność promocyjną. W 2024 r. w kontrolowanych funduszach koszty te wyniosły 5,9 mln zł. Najwyższe koszty z tego tytułu w 2024 r. zostały poniesione w: Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (4,7 mln zł), Funduszu Medycznym (0,6 mln zł), oraz Państwowym Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (0,3 mln zł). W objętych badaniem funduszach w pięciu poniesiono koszty na wyżej wymienione działania na łączną kwotę 0,8 mln zł, w wyniku którego stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą rozliczania części kosztów reklamy i promocji (7,5 tys. zł) w koszty Funduszu Zapasów Interwencyjnych, mimo że w przepisach regulujących przeznaczenie środków Funduszu⁴⁹¹ nie wskazano możliwości finansowania zadań związanych z promocją i reklamą. Badaniem objęto również gospodarowanie wolnymi środkami na łączną kwotę 9176,8 mln zł, w wyniku którego również nie stwierdzono nieprawidłowości.

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych

Fundusz Ubezpieczeń Społecznych jest państwowym funduszem celowym, powołanym do realizacji zadań z zakresu ubezpieczeń społecznych. Dysponentem środków funduszu jest Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

W 2024 r. przychody funduszu wyniosły 425 000 mln zł (366 448 mln zł w 2023 r.), w tym główne przychody pochodziły ze składek na ubezpieczenia społeczne (345 937,4 mln zł) i dotacji z budżetu państwa (64 701,9 mln zł). W latach 2021-2024 kwota przychodów z dotacji z budżetu państwa wzrosła o 84,9%, a składek o 51,3%.

W 2024 r. w ramach realizacji tzw. suwaka bezpieczeństwa⁴⁹², z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych przekazano 9700,2 mln zł, tj. o 27% więcej niż w 2023 r. Wynikało to ze wzrostu wartości jednostek rozrachunkowych poszczególnych otwartych funduszy emerytalnych oraz wzrostu liczby osób objętych suwakiem bezpieczeństwa. W 2024 r. liczba osób objętych suwakiem bezpieczeństwa wyniosła 436,5 tys. i była o 12,3% wyższa niż rok wcześniej. W latach 2021-2023 suwakiem bezpieczeństwa objętych było odpowiednio: 362 tys. osób, 372,9 tys. osób i 388,6 tys. osób.

⁴⁹¹ Art. 28c ustawy o zapasach.

⁴⁹² Suwak bezpieczeństwa to zasada określona w art. 111c ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1113, ze zm.), której zadaniem jest zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony wartości środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. Polega ona na tym, że na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego wieku emerytalnego, co miesiąc do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazywana jest określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka otwartego funduszu emerytalnego.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W analizowanym okresie koszty Funduszu Ubezpieczeń Społecznych miały tendencję wzrostową, co wynikało z rosnącej liczby osób pobierających świadczenia i wzrostu wysokości przeciętnego świadczenia (corocznej waloryzacji świadczeń). W 2024 r. koszty wyniosły 418 055,8 mln zł i były wyższe o 47% niż w 2021 r.

Najwyższy udział w kosztach funduszu – 88,3% ogólnej kwoty – miały wypłaty emerytur i rent łącznie z dodatkami. Koszty tych świadczeń w 2024 r. wyniosły 369 033 mln zł, z tego: emerytur – 298 105,9 mln zł, rent – 60 117,3 mln zł, dodatków do emerytur i rent (pielegnacyjnych, dla sierot zupełnych i za tajne nauczanie) – 10 809,9 mln zł. Koszty emerytur i rent z dodatkami były o 15,5% wyższe niż w 2023 r. i o 50,3% wyższe niż w 2021 r.

Przeciętna miesięczna wypłata świadczenia emerytalno-rentowego w 2024 r. finansowana z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła 3735,3 zł i była o 14,2% wyższa niż przed rokiem. Przeciętna miesięczna emerytura wyniosła 3862,6 zł (wzrost o 14%), renta z tytułu niezdolności do pracy – 2971,8 zł (wzrost o 15,4%), a renta rodzinna – 3373,9 zł (wzrost o 14,3%).

Przeciętna miesięczna liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wyniosła w 2024 r. – 7969,5 tys., z tego liczba osób pobierających emeryturę – 6305,9 tys., rentę z tytułu niezdolności do pracy – 500,7 tys., rentę rodzinną – 1162,8 tys. W porównaniu do danych z 2021 r. liczba osób pobierających świadczenie emerytalno-rentowe z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych wzrosła o 164,9 tys. (o 2,1%), na co złożyło się zwiększenie liczby osób pobierających emeryturę o 312,9 tys. (o 5,2%) oraz zmniejszenie liczby osób otrzymujących rentę z tytułu niezdolności do pracy o 116,1 tys. (o 18,8%) i rentę rodzinną o 31,9 tys. (o 2,7%).

Koszty funduszu chorobowego osiągnęły kwotę 32 814,3 mln zł, w tym: zasiłki chorobowe – 17 386,8 mln zł, zasiłki macierzyńskie – 10 281,8 mln zł, a zasiłki opiekuńcze 1803 mln zł. W 2024 r. w porównaniu do wykonania w 2021 r. wzrosły o 23,2% koszty zasiłków chorobowych, o 14% zasiłków macierzyńskich i o 4,3% koszty zasiłków opiekuńczych.

Fundusz Emerytalno-Rentowy

Fundusz Emerytalno-Rentowy został powołany ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników. Fundusz Emerytalno-Rentowy jest przeznaczony na finansowanie gwarantowanych przez państwo świadczeń z ubezpieczenia emerytalno-rentowego, emerytur i rent z innego ubezpieczenia społecznego wypłacanych łącznie ze świadczeniami z ubezpieczenia emerytalno-rentowego wraz z dodatkami, ubezpieczeń zdrowotnych osób uprawnionych, w tym rolników i ich domowników, a także refundacji określonych kosztów Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych.

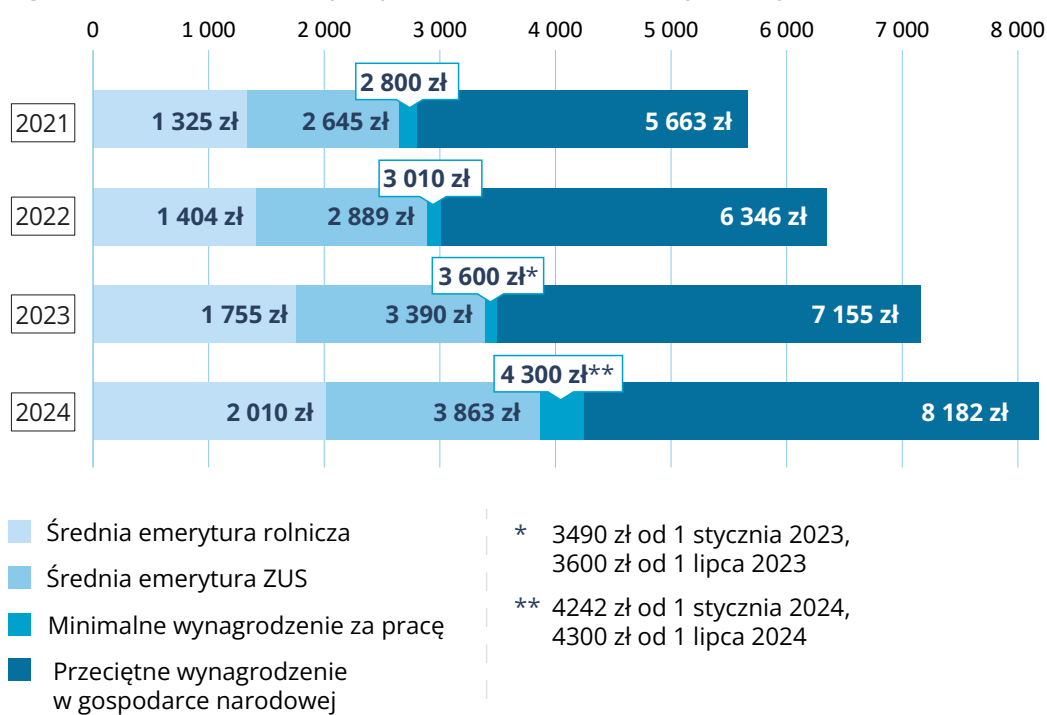
W 2024 r. przychody funduszu wyniosły 27 978,7 mln zł i były o 12,4% wyższe niż w roku poprzednim. Największym źródłem przychodów funduszu były dotacje z budżetu państwa, które wyniosły 24 777,1 mln zł i były wyższe o 2899,8 mln zł niż w 2023 r. W latach 2021-2024 udział dotacji w przychodach Funduszu Emerytalno-Rentowego wzrósł o 2,3 punktu procentowego z 86,3% do 88,6%. Przychody ze składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe opłacane przez rolników wyniosły 1970,4 mln zł, co stanowiło 7% przychodów funduszu ogółem.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Koszty realizacji zadań Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2024 r. wyniosły 28 009,8 mln zł, czyli o 2969,1 mln zł (o 11,9%) więcej niż rok wcześniej. Główną pozycję kosztów – 82% – stanowiły koszty świadczeń emerytalnych i rentowych (22 967,2 mln zł). Zrealizowane świadczenia były o 13,8% wyższe niż w roku ubiegłym. Wynikało to z waloryzacji świadczeń wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

W analizowanym okresie nastąpiło obniżenie liczby świadczeniobiorców wynikające przede wszystkim z uwarunkowań demograficznych – zmniejszenia się liczby mieszkańców wsi, w szczególności świadczeniobiorców pochodzących z najstarszych grup wiekowych o wysokiej umieralności. Przeciętna miesięczna liczba świadczeniobiorców emerytur rolniczych finansowanych z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2024 r. wyniosła 761 tys., a rent rolniczych – 206 tys. Przeciętna emerytura i renta finansowana z Funduszu Emerytalno-Rentowego w 2024 r. wyniosła odpowiednio 2010 zł i 1868 zł, a w 2023 r. – 1755 zł i 1626 zł.

Infografika 55. Średnie emerytury finansowane z funduszy celowych



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

Fundusz Pracy

Środki Funduszu Pracy są przeznaczone na finansowanie aktywizacji osób bezrobotnych i ich powrót na rynek pracy oraz łagodzenie skutków bezrobocia⁴⁹³.

⁴⁹³ Funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2025 r. poz. 214).

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Głównym źródłem przychodów w 2024 r. – w kwocie 11 444,9 mln zł – były obowiązkowe składki na Fundusz Pracy (9491,3 mln zł). W latach 2021-2024 fundusz otrzymywał również środki z Unii Europejskiej na realizację projektów na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na łączną kwotę 5493,2 mln zł, w tym 1174,9 mln zł w 2024 r.⁴⁹⁴

Na koniec 2024 r. wystąpiły należności Funduszu Pracy w kwocie 14 375,5 mln zł, w tym 14 210,8 mln zł z tytułu udzielonych pożyczek, między innymi Funduszowi Solidarnościowemu w latach 2019-2020 i w 2023 r.⁴⁹⁵ Należności funduszu były niższe o 1508,7 mln zł (o 9,5%) niż na koniec 2023 r., w tym o 1500 mln zł w związku z obsługą w 2024 r. rat wyżej wymienionych pożyczek.

W 2024 r. koszty funduszu wyniosły 10 955,5 mln zł i poniesione zostały między innymi na:

- aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 5309,4 mln zł, w tym na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej (3454,6 mln zł) oraz refundację wynagrodzeń młodocianych pracowników (837 mln zł);
- zasiłki dla bezrobotnych łącznie ze składką na ubezpieczenia społeczne (2531,5 mln zł);
- wpłatę środków do Funduszu Pomocy na podstawie art. 14 ust. 22 i ust. 22b pkt 3 oraz w związku z art. 14 ust. 22c ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁴⁹⁶ (1000 mln zł);
- zasiłki i świadczenia przedemerytalne (627,4 mln zł).

Z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu skorzystało 236,8 tys. bezrobotnych (o 2,8% mniej niż w 2023 r.), z czego: 77,5 tys. osób rozpoczęło staż, 33,1 tys. osób skierowanych zostało do pracy subsydiowanej, 29,9 tys. osób rozpoczęło prace interwencyjne, 29,7 tys. osób szkolenia. W 2024 r. z Funduszu Pracy wypłacono średniorocznie 119,8 tys. zasiłków dla bezrobotnych, tj. o 0,9% więcej niż w 2023 r. Na koniec 2024 r. w urzędach pracy zarejestrowanych było 786,2 tys. bezrobotnych, tj. o 0,3% mniej niż na koniec roku poprzedniego⁴⁹⁷.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działa na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁹⁸.

W 2024 r. przychody Funduszu wyniosły 9138 mln zł, z czego główną pozycję stanowiły obowiązkowe wpłaty wnoszone przez pracodawców na podstawie art. 21 ustawy o reha-

⁴⁹⁴ W 2021 r. Fundusz Pracy otrzymał środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 4964 mln zł.

⁴⁹⁵ Na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1649) oraz na podstawie art. 109l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁴⁹⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 337.

⁴⁹⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w częściach: 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Pracy, nr KPS.410.1.3.2025.

⁴⁹⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 44, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

bilitacji. Wpłaty te w porównaniu do wykonania w 2021 r. wzrosły o 41% co wynikało ze wzrostu przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia.

Koszty ogółem Funduszu w 2024 r. wyniosły 8634,7 mln zł, w tym 3488,1 mln zł stanowiły koszty dofinansowania wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych. Zakładom pracy innym niż zakłady pracy chronionej przekazano 2153,1 mln zł (tzw. rynek otwarty), a 1335 mln zł zakładom pracy chronionej (tzw. rynek chroniony). Istotną pozycję w strukturze kosztów stanowiły także przelewy redystrybucyjne na zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy powiatowe i wojewódzkie na rzecz osób niepełnosprawnych – 2384,8 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w Funduszu polegające między innymi na dokonaniu zwrotu środków, w wysokości 167,2 tys. zł stanowiących dochody budżetu państwa z naruszeniem terminów określonych w § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania budżetu państwa. Fundusz przekazał na dochody budżetu państwa zwroty środków od podmiotów otrzymujących dotacje w trybie art. 33 b oraz 47 ust. 2 ustawy o rehabilitacji z opóźnieniem od 9 do 93 dni.

Fundusz Prewencji i Rehabilitacji

Fundusz Prewencji i Rehabilitacji został powołany ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników. Przeznaczony jest na finansowanie kosztów rzeczowych Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego związanych między innymi z zapobieganiem wypadkom przy pracy rolniczej i chorobom zawodowym rolników.

Przychody Funduszu wyniosły 66,7 mln zł, w tym: odpis z Funduszu Składowego (47 mln zł) i dotacja z budżetu państwa (19,3 mln zł).

Koszty Funduszu w wysokości 65,5 mln zł przeznaczone zostały na koszty świadczeń rehabilitacji leczniczej rolników, ich dzieci i osób uprawnionych do emerytury rolniczej (56,4 mln zł) oraz koszty inwestycyjne (4,2 mln zł), z przeznaczeniem na dotacje.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w Funduszu w zakresie wydatkowania dotacji inwestycyjnej na realizację dwóch szkoleń, a także nierzetelnego ustalenia w planie rzeczowo-finansowym liczby rolników i wysokości stawek przeznaczonych na rehabilitację rolników.

Fundusz Administracyjny

Fundusz Administracyjny został powołany ustawą o ubezpieczeniu społecznym rolników i przeznaczony jest na finansowanie kosztów obsługi ubezpieczenia społecznego rolników i kosztów obsługi zadań w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego prowadzonej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego.

Przychody Funduszu wyniosły 1050,1 mln zł, w tym odpis z Funduszu Emerytalno-Rentowego 872,9 mln zł i odpis z Funduszu Składowego 86,7 mln zł. Kwota zrealizowanych przychodów w latach 2021-2024 wzrastała rok do roku, a w całym okresie wzrosła o 35,9%⁴⁹⁹.

⁴⁹⁹ Przychody w: 2021 r. – 773 mln zł, 2022 r. – 867,4 mln zł, 2023 r. – 947,2 mln zł, 2024 r. – 1050,1 mln zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 1119,4 mln zł, z czego sfinansowano między innymi: wynagrodzenia osobowe pracowników Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (594,8 mln zł), zakup usług (244,4 mln zł) oraz przelewy redystrybucyjne (54,1 mln zł).

Fundusz Medyczny

Fundusz Medyczny powołano ustawą z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym⁵⁰⁰ w celu wspierania działań zmierzających do poprawy zdrowia i jakości życia w Polsce.

W 2024 r. Fundusz Medyczny osiągnął przychody w wysokości 4377,2 mln zł, przy czym 4000 mln zł stanowiła zaplanowana wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zdrowia.

Koszty Funduszu zrealizowano w wysokości 3345,2 mln zł, w tym na finansowanie następujących zadań w ramach czterech subfunduszy:

- terapeutyczno-innowacyjnego (2293 mln zł) z przeznaczeniem na finansowanie między innymi: leków w ramach ratunkowego dostępu do technologii lekowych, świadczeń opieki zdrowotnej udzielanych, świadczeniobiorcom poza granicami kraju, osobom do ukończenia 18. roku życia; dofinansowanie wsparcia rozwoju innowacyjnych rozwiązań służących do udzielania świadczeń opieki zdrowotnej;
- modernizacji podmiotów leczniczych (825,9 mln zł), z przeznaczeniem przede wszystkim na dofinansowanie zadań polegających na modernizacji, przebudowie lub doposażeniu szpitalnych oddziałów ratunkowych (SOR) lub pracowni diagnostycznych współpracujących z SOR;
- infrastruktury strategicznej (176,3 mln zł), z przeznaczeniem na realizację programów inwestycyjnych polegających na budowie, przebudowie, modernizacji lub doposażeniu podmiotów leczniczych;
- rozwoju profilaktyki (45 mln zł), między innymi na dofinansowanie programów polityki zdrowotnej realizowanych przez gminy w obszarze edukacji w zakresie osteoporozy i wczesnego wykrywania osteoporozy.

Koszty realizacji zadań były o 43% (o 992,7 mln zł) wyższe niż w roku poprzednim, w tym dotacje inwestycyjne zwiększyły się o 863,8 mln zł do poziomu 1002,2 mln zł, co wynikało z uruchomienia projektów w ramach subfunduszu modernizacji podmiotów leczniczych. Mimo rosnącej skali działań Funduszu poziom realizacji zadań był niższy od planu na 2024 r. o 36,4%, co oznacza niewykorzystanie istotnej części dostępnych środków.

Wśród szeregu nieprawidłowości wskazanych przez Najwyższą Izbę Kontroli najistotniejsze dotyczyły:

- niewykonania zadania dotyczącego wsparcia innowacyjnych rozwiązań w opiece zdrowotnej, pomimo zabezpieczenia środków w wysokości 200 mln zł w 2024 r. w ramach subfunduszu terapeutyczno-innowacyjnego, co było działaniem nierzetelnym;
- niepodjęcia skutecznych działań zmierzających do określenia obszarów priorytetowych na rok 2024 w ramach subfunduszu rozwoju profilaktyki Funduszu (zadanie, wynikające z art. 28 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 6 ustawy o Funduszu, kolejny rok nie zostało zre-

⁵⁰⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 889, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

alizowane), co skutkowało brakiem jednoznacznych wytycznych dla jednostek samorządu terytorialnego ubiegających się o dofinansowanie programów polityki zdrowotnej w zakresie profilaktyki zdrowotnej.

Fundusz Zapasów Interwencyjnych

Fundusz Zapasów Interwencyjnych utworzono na podstawie ustawy o zapasach. W szczególności gromadzi on środki na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych, głównie ropy naftowej i paliw.

W 2024 r. Fundusz Zapasów Interwencyjnych osiągnął przychody w wysokości 1595,5 mln zł, a głównym ich źródłem były opłaty zapasowe wnoszone przez producentów i handlowców prowadzących działalność gospodarczą na rynku paliw. Na koniec 2024 r. Fundusz posiadał ponadto zaległości na kwotę 197,6 mln zł, na co składały się głównie: nieuiszczone opłaty zapasowe i kary pieniężne z tego tytułu, kary za niedopełnienie obowiązku tworzenia i utrzymywania zapasów obowiązkowych paliw.

Koszty realizacji zadań ustawowych Funduszu wyniosły 979,2 mln zł i składały się na nie głównie koszty związane z zakupem paliw na zapasy agencyjne i koszty utrzymania tych zapasów. Niższe niż planowane wykonanie kosztów Funduszu tj. 43% planu (2276,7 mln zł), wynikało głównie z trudności w pozyskaniu pojemności magazynowych do przechowywania zapasów paliw. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości dotyczące realizacji umowy na usługę dostępu do serwisu Platt's, bez zastosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, nieterminowej publikacji ogłoszeń o wykonaniu dwóch umów oraz rozliczania części kosztów reklamy i promocji w koszty Funduszu, mimo że w art. 28c ustawy o zapasach nie wskazano możliwości finansowania ze środków Funduszu zadań związanych z promocją i reklamą.

Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych

Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych został utworzony w dniu 14 kwietnia 2023 r. na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o badaniach klinicznych produktów leczniczych stosowanych u ludzi⁵⁰¹. Środki Funduszu są przeznaczane na wypłatę świadczeń kompensacyjnych w przypadku śmierci, uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia w wyniku udziału w badaniu klinicznym.

Fundusz w 2024 r. osiągnął przychody w wysokości 12,3 mln zł, a głównym ich źródłem były wpłaty sponsorów z tytułu wniosków o wydanie pozwolenia na badanie kliniczne (11,3 mln zł).

W 2024 r. Fundusz zrealizował koszty w wysokości 7 mln zł (51% planu), z czego 99,6% stanowiła wpłata środków na Fundusz Pomocy, zgodnie z dyspozycją Prezesa Rady Ministrów. Niższe koszty Funduszu wynikały z niższej liczby wypłaconych rekompensat.

We wszystkich zbadanych przypadkach (15 na łączną kwotę 324,1 tys. zł) stwierdzono, iż zwroty opłat od sponsorów dokonywane były bez kontroli merytorycznej wniosków o ich wypłatę. Pozostałe nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej zostały opisane w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

⁵⁰¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 605.

Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych

Fundusz został utworzony na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi oraz niektórych innych ustaw⁵⁰². Przychody zaplanowane w kwocie 4,2 mln zł zostały zrealizowane w wysokości 6,5 mln zł. Główną pozycją przychodów były wpłaty pochodzące od podmiotów, które zawarły ze Skarbem Państwa umowę na realizację dostaw szczepionek do przeprowadzania szczepień ochronnych w kwocie 5,9 mln zł, były one wyższe o 27,4% (o 1261,7 tys. zł) od uzyskanych w 2023 r.

Koszty Funduszu wyniosły 0,9 mln zł i były niższe od planowanych o 3,5 mln zł. Niższe koszty w 2024 r. w stosunku do planu po zmianach wynikały przede wszystkim z mniejszej niż planowano liczby wypłat świadczeń kompensacyjnych, która uzależniona jest od zdarzeń losowych związanych z działaniami niepożądanymi spowodowanymi w procesie szczepień.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w Funduszu dotyczące przypadków dokonywania wypłat świadczeń kompensacyjnych z naruszeniem terminu określonego w ustawie o zapobieganiu i zwalczaniu chorób zakaźnych. Pozostałe nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej zostały opisane w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych

Fundusz został utworzony 6 września 2023 r., na podstawie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw⁵⁰³. Celem Funduszu jest wypłata świadczeń kompensacyjnych w przypadku wystąpienia zdarzeń medycznych zaistniałych w trakcie udzielania lub w efekcie udzielenia bądź zaniechania udzielenia świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w wysokości 33,5 mln zł, pochodziły głównie z odpisu z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne w kwocie 31,3 mln zł. Koszty Funduszu wyniosły 9,5 mln zł i były niższe od planowanych o 22,3 mln zł, co wynikało z mniejszego niż pierwotnie planowano wpływu wniosków o wypłatę świadczeń kompensacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w Funduszu dotyczące dokonywania nieterminowych wypłat świadczeń kompensacyjnych w 10 z 42 analizowanych świadczeń na kwotę 769,7 tys. zł. Pozostałe nieprawidłowości dotyczące głównie ewidencji księgowej zostały opisane w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach.*

Fundusz Cyberbezpieczeństwa

Fundusz Cyberbezpieczeństwa został utworzony na podstawie ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. o szczególnych zasadach wynagradzania osób realizujących zadania z zakresu

⁵⁰² Dz. U. z 2022 r. poz. 64.

⁵⁰³ Dz.U. z 2023 r. poz. 1675.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Cyberbezpieczeństwa⁵⁰⁴. Celem Funduszu jest wsparcie działań zmierzających do zapewnienia bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych przed cyberzagrożeniami. Środki Funduszu przeznaczone są na finansowanie świadczenia teleinformatycznego osobom realizującym zadania z zakresu cyberbezpieczeństwa oraz koszty z nim związane.

Przychody Funduszu zostały zrealizowane w kwocie 330,6 mln zł, w tym uzyskano dotacje z budżetu państwa w wysokości 168,8 mln zł, środki z Funduszu Szerokopasmowego w wysokości 125 mln zł i środki niewykorzystanego świadczenia teleinformatycznego przez beneficjentów Funduszu. Koszty Funduszu w 2024 r. wyniosły 317,2 mln zł i zostały przekazane organom administracji rządowej, jednostkom budżetowym oraz jednostkom niezaliczonym do sektora finansów publicznych z przeznaczeniem na sfinansowanie świadczeń teleinformatycznych.

Fundusz Wsparcia Straży Granicznej

Fundusz został utworzony na podstawie art. 8a ust. 2 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej⁵⁰⁵. Kontrolą objęty został Fundusz przy Komendzie Głównej Straży Granicznej oraz w czterech oddziałach Straży Granicznej (Bieszczadzkim, Nadodrzańskim, Nadbużańskim i Podlaskim).

W 2024 r. przychody Funduszu zostały zrealizowane w wysokości 4,3 mln zł, były wyższe o 1,3 mln zł (tj. o 42,2%) w stosunku do planu po zmianach i o 4,2 mln zł niższe w odniesieniu do 2023 r., pochodziły one głównie z odsetek z zarządzania wolnymi środkami, jak również wpłat instytucji ubezpieczeniowej oraz jednostek samorządu terytorialnego.

Koszty Funduszu zostały zrealizowane w wysokości 22,5 mln zł, były niższe o 34,3 mln zł (tj. o 60,4%) w stosunku do planu po zmianach i o 71 mln zł w odniesieniu do 2023 r. i zostały poniesione głównie na zabezpieczenie granicy państwowej, zakup trzech pojazdów ATV oraz podnośnika koszowego na podwoziu samochodu terenowego, zakup sprzętu specjalistycznego oraz środków ochrony osobistej, sprzętu kwaterunkowego, paliwa, wyposażenia oraz materiałów biurowych i odzieży specjalistycznej.

2. Państwowe osoby prawne

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 ust.1 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi na mocy odrębnych ustaw do realizacji gospodarczych zadań państwa i pełnienia określonych funkcji publicznych, prowadzącymi samodzielną gospodarkę w zakresie określonym ustawowo.

⁵⁰⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1662.

⁵⁰⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 915, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 43. Wykonanie planów finansowych państwowych osób prawnych w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Państwowe osoby prawne ogółem										
Przychody, w tym	15 972,7	24 357,2	24 260,7	27 526,4	30 136,6	35 395,4	221,6	145,3	145,9	117,4
Dotacje ¹	1 644,0	2 525,5	2 907,5	3 851,5	3 877,1	4 515,0	274,6	178,8	155,3	116,5
Koszty	16 127,2	18 389,0	23 654,2	28 742,6	31 494,0	26 389,9	163,6	143,5	111,6	83,8
Wynik finansowy brutto	-154,3	5 968,3	606,5	-1 216,2	- 1 357,4	9 005,4	x	150,9	x	x
Państwowe osoby prawne dotowane										
Przychody	9 902,7	16 785,7	15 978,6	18 398,2	20 989,9	26 150,3	264,1	155,8	163,7	124,6
Koszty	9 786,1	11 282,4	15 576,5	18 981,4	21 723,8	17 206,2	175,8	152,5	110,5	79,2
Wynik finansowy brutto	116,8	5 503,3	402,1	-583,2	-733,9	8 944,1	x	162,5	x	x
Państwowe osoby prawne niedotowane										
Przychody	6 070,0	7 571,5	8 282,2	9 128,3	9 146,7	9 245,0	152,3	122,1	111,6	101,1
Koszty	6 341,1	7 106,5	8 077,7	9 761,2	9 770,2	9 183,7	144,8	129,2	113,7	94,0
Wynik finansowy brutto	-271,1	465,0	204,4	-633,0	-623,5	61,3	x	13,2	30,0	x

¹ Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej.

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

Blisko 84% (29 596,5 mln zł) przychodów i 78,5% (20 706 mln zł) kosztów państwowych osób prawnych zrealizowano w trzech jednostkach, tj. Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych i Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie.

Na przyrost przychodów państwowych osób prawnych w 2024 r., który wyniósł 11 134,6 mln zł, w największym stopniu złożyły się zwiększone o 9831,9 mln zł przychody Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Jednocześnie w największym stopniu obniżyły się przychody Agencji Badań Medycznych (o 149,5 mln zł, to jest o 24,5%) i Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej (o 43,2 mln zł, to jest o 3,2%).

Dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej w 2024 r. otrzymały 62 państwowe osoby prawne. Stanowiły one 12,8% ich przychodów ogółem. Największe kwoty przekazano na działalność: Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej – 1804,3 mln zł i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie – 1138,8 mln zł. Kwoty przekazane do tych dwóch jednostek stanowiły ponad 65% wszystkich dotacji i środków z Unii Europejskiej przekazanych do państwowych osób prawnych.

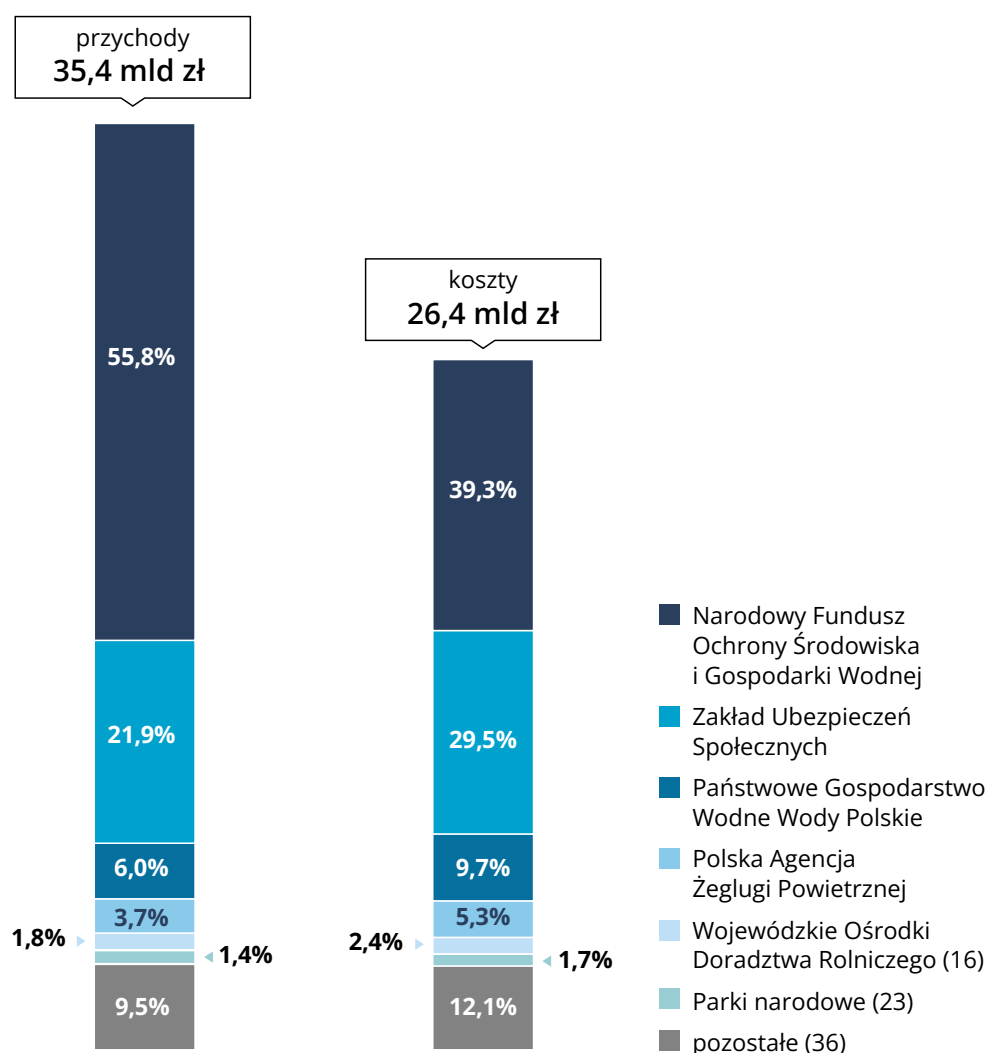
Państwowe osoby prawne odnotowały wzrost kosztów w porównaniu do roku poprzedniego w łącznej kwocie 2735,7 mln zł, w tym Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

i Gospodarki Wodnej o 1360,5 mln zł, a Zakład Ubezpieczeń Społecznych o 962 mln zł. Polski Instytut Sztuki Filmowej, Agencja Badań Medycznych i Park Narodowy Gór Stołowych dokonały wpłat na sumę 35,1 mln zł do Funduszu Pomocy, obsługiwanego przez BGK.

Dodatni wynik finansowy brutto osiągnęło 49 z 69 państwowych osób prawnych, co świadczy o ich zdolności samofinansowania działalności. Najwyższy zysk brutto zrealizowano w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (9372,2 mln zł), a największa strata brutto wystąpiła w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie (438,1 mln zł).

Infografika 56. Przychody i koszty państwowych osób prawnych w 2024 r.



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

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W pięciu kontrolowanych państwowych osobach prawnych szczegółowemu badaniu poddano próbę przychodów o wartości 97,8 mln zł (0,3% ich przychodów ogółem) oraz kosztów – 3739,9 mln zł (18% ich kosztów ogółem), w tym poniesionych na działania promocyjno-informacyjne – 2,3 mln zł. Nieprawidłowości stwierdzone w trzech jednostkach dotyczyły przychodów w kwocie 0,2 mln zł oraz kosztów w kwocie 97,5 mln zł, w tym 1,9 mln zł poniesionych na działania promocyjno-informacyjne. Na 19 zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w wyniku których poniesiono wydatki w kwocie 9,9 mln zł, nieprawidłowości stwierdzono w sześciu na kwotę 178,6 tys. zł.

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej działa na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁵⁰⁶, a jego celem jest finansowanie ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie określonym w ustawie.

Przychody ogółem Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2024 r. wyniosły 19 739,8 mln zł, to jest niemal dwa razy więcej niż w poprzednim roku. Było to skutkiem przede wszystkim wyższego wykonania przychodów ze sprzedaży przez Komisję Europejską uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, które zrealizowano w kwocie 7263,5 mln zł wobec planowanych 1200 mln zł. Większość przychodów ogółem stanowiły przychody z prowadzonej działalności (58,2% – 11 483,4 mln zł)⁵⁰⁷, wpłaty od jednostek spoza sektora finansów publicznych (26,2% – 5167,2 mln zł)⁵⁰⁸ oraz dotacje z budżetu państwa (9,1% – 1803,2 mln zł).

Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2024 r. poniósł koszty ogółem w wysokości 10 367,5 mln zł, to jest wyższej niż w poprzednim roku o 15,1%. Przeważały w nich środki przekazane innym podmiotom na realizację programów Funduszu (10 046,4 mln zł)⁵⁰⁹, których największą część przeznaczono na przedsięwzięcia zrealizowane w dziedzinie ochrony klimatu i atmosfery (8748,9 mln zł).

W działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2024 r. wystąpiły w szczególności nieprawidłowości podobne do stwierdzonych rok wcześniej, a mianowicie nieprzyjęcie planu kosztów utrzymania organów Funduszu i Biura Funduszu oraz planu inwestycyjnego Biura Funduszu niezwłocznie po podpisaniu ustawy budżetowej, lecz dopiero pod koniec maja 2024 r. Nie opracowano ponadto założeń umożliwiających ocenę skuteczności i efektywności działań promocyjno-informacyjnych, a co za tym idzie, nie przeprowadzono ewaluacji w żadnym z trzech badanych

⁵⁰⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 54, ze zm.

⁵⁰⁷ Poza przychodami ze sprzedaży emisji gazów cieplarnianych należały do nich przede wszystkim przychody z opłaty emisyjnej, o której mowa w art. 321a ustawy Prawo ochrony środowiska – 2 224,5 mln zł, z opłat zastępczych i kar wynikających z ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1047, ze zm.) – 838,9 mln zł oraz przychody z opłat eksploatacyjnych i koncesyjnych wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290, ze zm.) – 311,7 mln zł.

⁵⁰⁸ Środki te przekazano głównie na potrzeby finansowania programu inwestycji KPO B.1.1.2 *Wymiana źródeł ciepła i poprawa efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych, część dotycząca budynków jednorodzinnych*.

⁵⁰⁹ Środki przekazywane są w szczególności jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom, państwowym jednostkom budżetowym, przedsiębiorcom oraz osobom fizycznym, osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

takich działań. W 2024 r. Fundusz nie doprowadził także do wypracowania wymogów jakościowych i funkcjonalnych przedsięwzięcia stałego monitoringu zagrożeń śródlądowych wód powierzchniowych, dotowanego w ramach Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie. Jednocześnie w umowie dotacji nie wprowadzono postanowień zapewniających weryfikowalność osiągnięcia najlepszych efektów z poniesionych nakładów, mimo że Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o to w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.⁵¹⁰ Fundusz wypowiedział umowę dotacji zawartą z Instytutem, co w ocenie NIK było niecelowe i nierzetelne, gdyż nie ustalono przydatności składników wytworzonych przez Instytut do kontynuowania prac związanych z utworzeniem systemu monitoringu. Stwierdzono także, że wbrew art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, wolne środki Funduszu nie były lokowane w formie depozytu u Ministra Finansów, w wyniku czego Fundusz nie uzyskał potencjalnych przychodów z tytułu oprocentowania w łącznej kwocie 210,8 tys. zł⁵¹¹.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych powołano w celu realizacji zadań związanych z finansowaniem świadczeń w ramach powszechnego systemu ubezpieczenia społecznego i świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz uprawnionych osób. Jego organizację, zasady działania i finansowania reguluje ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych⁵¹². Dysponuje on Funduszem Ubezpieczeń Społecznych, Funduszem Emerytur Pomostowych i Funduszem Rezerwy Demograficznej. Za pośrednictwem Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Emerytur Pomostowych prowadzone są rozliczenia zbieranych składek i wypłacanych świadczeń. W Funduszu Rezerwy Demograficznej gromadzone są środki mające zwiększyć bezpieczeństwo wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Zakład Ubezpieczeń Społecznych prowadzi też rozliczenia z budżetem państwa z tytułu między innymi dotacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i świadczeń zleconych do wypłaty, a także realizuje zadania w zakresie polityki i pomocy społecznej.

W 2024 r. przychody ogółem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wyniosły 7739,6 mln zł, z czego największą część, to jest 5823,1 mln zł, stanowił odpis z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na działalność bieżącą⁵¹³. W latach 2021-2024 przychody ZUS wzrosły o 56,5%, co wynikało głównie ze wzrostu wspomnianego odpisu o 50,6%.

Koszty działalności bieżącej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w 2024 r. zrealizowano w wysokości 7783,2 mln zł, a przeważały w nich wynagrodzenia (4897,8 mln zł) i usługi

⁵¹⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nr KSI.410.1.5.2024.

⁵¹¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, nr KSI.410.1.5.2025.

⁵¹² Dz. U. z 2025 r. poz. 350.

⁵¹³ Zgodnie z art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych wysokość odpisu ustala się corocznie w ustawie budżetowej na podstawie planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zatwierdzonego przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw budżetu. Odpis obciąża fundusze wyodrębnione w ramach Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, o których mowa w art. 55 ustawy o ubezpieczeniach społecznych, to jest emerytalny, rentowy, chorobowy i wypadkowy.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

obce (1159,9 mln zł). W latach 2021-2024 koszty działalności bieżącej ZUS wzrosły o 44,3%, na co wpłynął głównie wzrost wynagrodzeń (o 48,3%).

W 2024 r. oddziały Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wypłacały średnio co miesiąc emerytury i renty finansowane z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych dla 7969,5 tys. osób. W trakcie 2024 r. w wyniku załatwienia wniosków składanych po raz pierwszy wydano łącznie 807,3 tys. decyzji w sprawach świadczeń, w tym dotyczących: emerytur (516,7 tys.), rent rodzinnych (104,4 tys.) i świadczeń uzupełniających dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (90,9 tys.).

W 2024 r. jednostki terenowe Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rozpatrzyły 4976,7 tys. spraw o wypłatę świadczeń krótkoterminowych i zasiłków pogrzebowych, w tym dotyczących zasiłku chorobowego (3527,7 tys.), zasiłku opiekuńczego (560,5 tys.) i zasiłku pogrzebowego (357,2 tys.)⁵¹⁴.

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, utworzone na podstawie art. 525 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne⁵¹⁵, odpowiada za krajową gospodarkę wodną. Do jego zadań należy między innymi: ochrona przed powodzią i przeciwdziałanie skutkom suszy, prowadzenie inwestycji z zakresu gospodarki wodnej, utrzymanie wód i urządzeń wodnych, zapewnienie wody na potrzeby ludności, przemysłu oraz rolnictwa.

Przychody ogółem Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2024 r. zrealizowano w kwocie 2117,1 mln zł, to jest o 21,2% wyższej niż rok wcześniej. Ponad połowę ogółu przychodów stanowiły dotacje z budżetu państwa (1134,2 mln zł). Istotną pozycję stanowiły również przychody z prowadzonej działalności (695,5 mln zł), w której największe wpływy osiągnięto z tytułu usług wodnych, określonych w art. 255 ust.1-9 ustawy Prawo wodne (646,7 mln zł).

Koszty Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w 2024 r. wyniosły 2555,2 mln zł, to jest 104,3% kosztów poniesionych w poprzednim roku. Ich główną pozycję stanowiły koszty funkcjonowania (2550,8 mln zł), w tym koszty amortyzacji (741,7 mln zł), wynagrodzeń (656 mln zł) i usług obcych (633,6 mln zł).

NIK w kontroli wykonania budżetu na rok 2024 stwierdziła między innymi:

- przekroczenie ustalonych limitów kosztów amortyzacji o 16,1 mln zł (o 2,2%) i wynagrodzeń bezosobowych o 0,2 mln zł (o 4,8%);
- nieterminowe uregulowanie 222 zobowiązań w łącznej wysokości 38,3 mln zł co skutkowało zapłatą odsetek w łącznej wysokości 37,7 tys. zł;
- nierzetelne rozliczenie dwóch umów dotacji w łącznej kwocie 1,1 mln zł;
- nienaliczenie wykonawcy umowy kary umownej w kwocie 111 tys. zł za zwłokę w wykonaniu umowy, co stanowiło naruszenie art. 42 ust. 5 ustawy o finansach publicznych;

⁵¹⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz wykonanie planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej, nr KPS.410.1.5.2025.

⁵¹⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

- nieterminowe zamieszczenie w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o udzieleniu zamówienia/wykonaniu umowy wobec prawie 40% zamówień; niesporządzenie wniosku o wszczęcie zamówienia publicznego o wartości równej lub większej niż 130 tys. zł netto w przypadku dwóch zamówień publicznych, co było niezgodne z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi zamówień publicznych;
- nieokreślenie celów i wpływu na zmiany postaw i zachowań docelowej grupy odbiorców lub niezaplanowanie i niemierzenie efektów każdej z trzech badanych kampanii społecznych⁵¹⁶.

Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka

Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka powołano na podstawie ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o Instytucie Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka⁵¹⁷. Do jego zadań należy między innymi wspieranie współpracy naukowej, inicjatyw oraz projektów naukowych i oświatowych służących wzajemnemu poznaniu języka polskiego i węgierskiego oraz kultury, historii i polityki Polski i Węgier, a także finansowanie lub dofinansowanie przedsięwzięć na rzecz współpracy polsko-węgierskiej.

W 2024 r. przychody ogółem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka wyniosły 4,5 mln zł, przy czym niemal w całości pochodziły one z dotacji z budżetu państwa. Instytut zrealizował koszty w kwocie 4,4 mln zł, a największą ich część stanowiły koszty funkcjonowania (4 mln zł).

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie wykonanie w 2024 r. planu finansowego Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka. Wobec odwołania Dyrektora Instytutu w czerwcu 2024 r. brak było osoby umocowanej do pełnienia obowiązków kierownika jednostki, w tym do zatwierdzania wydatków Instytutu, wskutek czego powstały zobowiązania wymagalne na łączną kwotę 56,6 tys. zł. Ponadto Instytut niegospodarnie i niecelowo wydatkował 484 tys. zł z tytułu najmu powierzchni biurowej. W trzech przypadkach dokonano zapłaty na łączną kwotę 60,6 tys. zł na podstawie dokumentów *pro forma*, to jest dokumentów niebędących dowodami księgowymi w rozumieniu art. 21 ustawy o rachunkowości. Do kosztów roku 2024 błędnie zaklasyfikowano poniesione rok wcześniej wydatki w wysokości 24,6 tys. zł. Ustalono, że główna księgowa nie akceptowała umów w formie określonej w ustawie o finansach publicznych pod względem wysokości zaciąganych zobowiązań i nie potwierdzała przeprowadzenia wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym. Ponadto w dwóch z trzech objętych badaniem zamówień stwierdzono naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych lub wewnętrznego regulaminu udzielania zamówień, polegające w szczególności na nieprawidłowym ustaleniu szacunkowej wartości zamówienia, niedokonaniu wyboru najkorzystniejszej oferty spośród złożonych oraz niestosowaniu procedur określonych w regulaminie zamówień publicznych. Poza tym nie wywiązywano się z ustawowego obo-

⁵¹⁶ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, nr KSI.410.1.4.2025.

⁵¹⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 251.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

wiązku przekazywania Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych sprawozdań o udzielonych zamówieniach publicznych⁵¹⁸.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych powołano na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych⁵¹⁹. Do jego zadań należy w szczególności prowadzenie badań naukowych w zakresie spraw międzynarodowych, przygotowywanie analiz, ekspertyz i studiów prognostycznych z zakresu spraw międzynarodowych, doskonalenie zawodowe kadr wykonujących zadania w zakresie stosunków międzynarodowych i polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz upowszechnianie w społeczeństwie polskim wiedzy z dziedziny współczesnych stosunków międzynarodowych.

Przychody ogółem Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w 2024 r. wyniosły 21,8 mln zł. Głównie ich źródło stanowiła dotacja podmiotowa z budżetu państwa (20,4 mln zł). Instytut poniósł koszty funkcjonowania w kwocie 21,5 mln zł.

Wśród nieprawidłowości w działalności Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych stwierdzono między innymi lokowanie, w formie depozytu u Ministra Finansów, środków z dotacji z budżetu państwa w kwocie około 950 tys. zł, co było niezgodne z art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Poza tym nieprawidłowość dotycząca ewidencji księgowej Instytutu została opisana w rozdziale VI. *Ocena ksiąg rachunkowych i opinia o sprawozdaniach*⁵²⁰.

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji w latach 2021-2024⁵²¹. Wśród wielu nieprawidłowości stwierdzono nieobsadzenie stanowiska głównego księgowego przez 2,5 roku i niecelowe lub niegospodarne wydatkowanie środków w kwocie 1,6 mln zł, w tym na: najem miejsc parkingowych oraz najem i sprzątanie nieużytkowanych pomieszczeń (1,2 mln zł), dodatki lub nagrody (163,2 tys. zł), a także noclegi i wyżywienie w związku z posiedzeniami Rady Przejrzystości i Rady do Spraw Taryfikacji (160,7 tys. zł). NIK zwróciła też uwagę na nierzetelny nadzór nad realizacją planu finansowego, brak procedur dysponowania funduszem nagród oraz niezaktualizowaną politykę rachunkowości.

3. Agencje wykonawcze

Agencje wykonawcze zgodnie z art. 18 ustawy o finansach publicznych są państwowymi osobami prawnymi tworzonymi na podstawie osobnych przepisów w celu realizacji zadań

⁵¹⁸ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 roku – wykonanie planu finansowego Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka*, nr LWA.410.1.5.2025.

⁵¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 720.

⁵²⁰ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych*, nr LWA.410.1.4.2025.

⁵²¹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli I/24/002/KZD – *Funkcjonowanie Agencji Oceny Technologii Medycznych i Taryfikacji*, nr KZD.411.3.1.2024.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

państwowych. Realizują one zadania gospodarcze, ułatwiając prowadzenie działalności interwencyjnej państwa w takich obszarach, jak rozwój rolnictwa, rozwój nauki, badań naukowych, wspieranie przedsiębiorczości czy gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa.

Tabela 44. Wykonanie planów finansowych agencji wykonawczych w latach 2021–2024¹

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Agencje wykonawcze ogółem										
Przychody, w tym	13 346,6	27 057,1	23 020,6	14 890,0	21 101,2	19 221,7	144,0	71,0	83,5	91,1
Dotacje ²	6 996,2	9 687,5	11 219,4	10 908,1	14 333,4	12 495,8	178,6	129,0	111,4	87,2
Koszty	12 617,4	21 423,0	23 073,4	14 573,8	21 121,2	19 330,3	153,2	90,2	83,8	91,5
Wynik finansowy netto	-2,2	5 021,2	-2 129,6	263,0	-63,2	- 904,2	x	x	x	x

¹ Uwzględniono również dane Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje agencja wykonawcza Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa.

² Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

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

Blisko 60% przychodów i kosztów agencji wykonawczych zrealizowano w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa oraz Agencji Mienia Wojskowego. Źródłem finansowania zadań agencji wykonawczych w 2024 r. w prawie 2/3 były dotacje z budżetu państwa i środki z Unii Europejskiej (w 2023 r. było to 48,7%)⁵²². W 2024 r. wszystkie agencje, oprócz wyodrębnionego finansowo Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, którym dysponuje Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, otrzymały dotację z budżetu państwa. Największe środki otrzymała Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (5619,1 mln zł, to jest 45% dotacji przekazywanych agencjom wykonawczym). Spadek rok do roku przychodów ogółem agencji wykonawczych przy jednoczesnym wzroście finansowania z dotacji jednoznacznie wskazuje na wzrost finansowania agencji wykonawczych z budżetu państwa.

Ponadto przychody Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa zostały, podobnie jak rok wcześniej, zasilone kwotą 2235,6 mln zł z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, to jest z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. W 2023 r. wsparcie to wyniosło 6686 mln zł. Poza tym Rządowej Agencji Rezerw Strategicz-

⁵²² Dotacje i środki z Unii Europejskiej są dominującym źródłem finansowania w przychodach Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (99,5%) Narodowego Centrum Nauki (98,7%), Agencji Mienia Wojskowego (86,6%) i Polskiej Agencji Kosmicznej (83%).

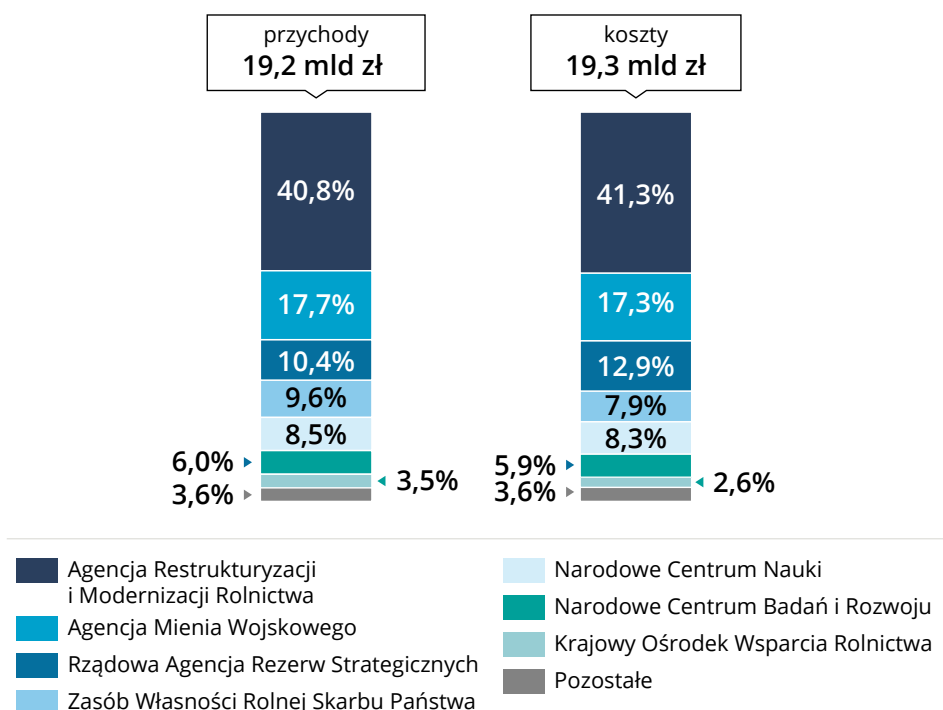
WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

nych i Narodowemu Centrum Nauki zostały przekazane nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości odpowiednio po 500 mln zł⁵²³.

Cztery ze zbadanych agencji wypracowały nadwyżkę środków finansowych na koniec 2024 r. w kwocie 857,6 mln zł, z czego trzy przekazały część tej nadwyżki w kwocie 133,3 mln zł na dochody budżetu państwa, zgodnie z art. 22 ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 46 ust. 3 ustawy o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju nie było ono zobowiązane do przekazywania nadwyżki środków finansowych na dochody budżetu państwa.

W zakresie kosztów największą zmianę rok do roku odnotowano w przypadku kosztów Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (spadek o 2442,1 mln zł, tj. o 49,5%) oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (spadek o 1996,8 mln zł, tj. o 20%). Podobnie jak rok wcześniej agencje osiągnęły łączny ujemny wynik finansowy netto w kwocie 904,2 mln zł, na który wpłynęły przede wszystkim wyniki: Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (minus 484,7 mln zł), oraz Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (minus 327,2 mln zł).

Infografika 57. Przychody i koszty agencji wykonawczych w 2024 r.



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

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała pięć spośród 11 funkcjonujących agencji wykonawczych. Badaniem objęto próbę przychodów w kwocie 208,9 mln zł, tj. 1,5% łącznej kwoty przychodów zrealizowanych przez te agencje. W badanej próbie przychodów pod kątem działań windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości. Badaniem objęto także

⁵²³ Również rok wcześniej Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych otrzymała obligacje o wartości 1000 ml zł.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

próbę 25,8% kosztów tychże agencji, stwierdzając nieprawidłowości rzędu 1,5 mln zł, w tym 43,9 tys. zł wydatkowane na promocję i reklamę. Wśród zbadanych 12 zamówień publicznych na kwotę 4,5 mln zł skala nieprawidłowości wyniosła 0,2 mln zł i dotyczyła dwóch zamówień w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych.

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa

Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa powstała by wspomóc rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich na podstawie ustawy z dnia 9 maja 2008 r. o utworzeniu Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa⁵²⁴.

Głównym zadaniem Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa jest dokonywanie płatności z udziałem środków Unii Europejskiej oraz świadczenie pomocy finansowej na rzecz rolnictwa i obszarów wiejskich wynikającej z planu finansowego.

W 2024 r. zrealizowane przychody Agencji wyniosły 7849,2 mln zł, z czego dotacje z budżetu państwa stanowiły 5619,1 mln zł, a środki Funduszu Pomocy obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 2057 mln zł. Zrealizowane przychody były niższe o 2096,8 mln zł niż rok wcześniej, przy czym dotacje z budżetu państwa były o 41% wyższe, a środki z Funduszu Pomocy o 64,6% niższe. Poniesione w 2024 r. koszty wyniosły 7984,5 mln zł, w tym koszty realizacji zadań – 5801,1 mln zł. W porównaniu do 2023 r. wykonanie kosztów w 2024 r. było niższe o 1996,7 mln zł, to jest o 20%, co wynikało z mniejszej liczby realizowanych zadań finansowanych z Funduszu Pomocy. W roku 2024 ze środków Funduszu Pomocy Agencja finansowała jedno zadanie pod nazwą *Pomoc dla producentów zbóż, którym zagraża utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy*, natomiast w 2023 r. Agencja realizowała pięć zadań finansowych ze środków tego Funduszu.

W toku kontroli stwierdzono, że w umowie o współpracy na usługi konsultingu i doradztwa nie określono szczegółowego zakresu prac, metod ich realizacji oraz sposobu odbioru w formie pisemnej, a także nie zobowiązano wykonawcy do przedstawienia w formie pisemnej informacji o wykonanych pracach, co było działaniem nierzetelnym⁵²⁵.

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych powstała na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych⁵²⁶. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych dba o zapewnienie strategicznych rezerw produktów żywnościowych, medycznych i technicznych oraz zapasów paliw nie tylko w czasie pokoju, ale przede wszystkim na wypadek konfliktu zbrojnego, zagrożenia zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej. Agencja jest odpowiedzialna za gromadzenie i nadzór rezerw strategicznych oraz zapasów paliw, jak też ich cykliczną wymianę i konserwację.

⁵²⁴ Dz. U. 2023 poz. 1199, ze zm.

⁵²⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – wykonanie planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków Unii Europejskiej*, nr KRR.410.1.3.2025.

⁵²⁶ Dz. U. 2024 poz. 1598, ze zm. Od dnia 1 lipca 2024 r. działalność Agencji nadzoruje minister właściwy do spraw wewnętrznych, uprzednio nadzór ten sprawował Prezes Rady Ministrów.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W 2024 r. źródłami przychodów Agencji były głównie dotacje z budżetu państwa – 595,8 mln zł, przychody z prowadzonej działalności – 515 mln zł, przychody z funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 178,6 mln zł⁵²⁷ oraz środki otrzymane z Unii Europejskiej – 91,4 mln zł.

Koszty Agencji zostały zrealizowane w wysokości 2493 mln zł, przy czym na realizację zadań wydatkowano 1717,6 mln zł, w tym działania związane z pomocą Ukrainie z Funduszu Pomocy, koszty utrzymywania zapasów gazu ziemnego oraz zadania związane z realizacją usług świadczonych na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

W toku kontroli Agencji stwierdzono między innymi nieprawidłowość polegającą na lokowaniu, wbrew art. 48 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, środków z dotacji z budżetu państwa na łączną kwotę 1005 mln zł, w wyniku której Agencja uzyskała 1,5 mln zł odsetek. Stwierdzono także nieuprawnione odstępianie od stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez zaniżenie wartości szacunkowej zamówienia, dokonanie ze środków dotacji podmiotowej zakupu wyrobów cukierniczych na cele reprezentacyjne, niesporządzenie raportu z realizacji udzielonego zamówienia publicznego oraz niecelowe i niegospodarne wydatkowanie środków na usługę marketingową.

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 10 lutego 2017 r. o Krajowym Ośrodku Wsparcia Rolnictwa⁵²⁸. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w zakresie wdrażania i stosowania instrumentów wsparcia rolnictwa, aktywnej polityki rolnej oraz rozwoju obszarów wiejskich.

W 2024 r. przychody Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa wyniosły 666 mln zł, z tego 638,4 mln zł to środki pochodzące z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Poniesione przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa koszty wyniosły 504,4 mln zł, w tym 449,7 mln zł stanowiły koszty jego funkcjonowania, tj. między innymi wynagrodzenia w kwocie 279,6 mln zł. Koszty zostały poniesione na realizację zadań w zakresie: wspierania rozwoju współpracy handlowej sektora rolno-spożywczego z zagranicą (20,4 mln zł), działania w zakresie promocji produktów rolnych, rolno-spożywczych, hodowli roślin uprawnych oraz zwierząt gospodarskich (17,5 mln zł), restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (3,4 mln zł), a także na wsparcie na rzecz odnawialnych źródeł energii, w szczególności w rolnictwie (2,5 mln zł).

Ponadto w 2024 r. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa realizował zadania w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako zadania delegowane z Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, między innymi *Program dla szkół, Wsparcie działań promocyjnych i informacyjnych na rynkach wybranych produktów rolnych, Wsparcie na przystępowanie do systemów jakości, Wsparcie działań informacyjnych i promocyjnych realizowanych przez grupy producentów na rynku wewnętrznym*.

⁵²⁷ Były to środki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 51,2 mln zł, z Funduszu Pomocy w kwocie 84 mln zł oraz z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w kwocie 43,4 mln zł.

⁵²⁸ Dz. U. 2025 poz. 294, ze zm.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

W toku kontroli stwierdzono, że Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa nie określił docelowych wartości mierników rezultatu Kampanii Jarmarki Bożonarodzeniowe *#KupujŚwiadomie*, na którą wydatkowano 1,2 mln zł, co było działaniem nierzetelnym. Ponadto nie przeprowadzono analizy potrzeb oraz kalkulacji kosztów w zakresie innowacyjności w sektorze rolno-spożywczym, przez co nierzetelnie zaplanowano środki w kwocie 15 mln zł na wsparcie działań rozwojowych i inwestycyjnych, które nie zostały zrealizowane⁵²⁹.

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa

Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa powołany został ustawą z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa⁵³⁰. Zasobem dysponował Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa, który prowadził gospodarkę finansową Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa odrębnie od własnej gospodarki finansowej. W 2024 r. przychody ogółem Zasobu zostały zrealizowane w wysokości 1841 mln zł, w tym przychody z tytułu odpłatnego korzystania z mienia Zasobu – 886,9 mln zł i przychody ze sprzedaży mienia Zasobu – 535,6 mln zł. W 2024 r. poniesione ogółem koszty wyniosły 1535,5 mln zł, w tym koszty gospodarowania mieniem Zasobu – 694,6 mln zł i środki na koszty funkcjonowania Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – 638,4 mln zł.

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

Narodowe Centrum Badań i Rozwoju prowadzi działalność w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o Narodowym Centrum Badań i Rozwoju⁵³¹. Zarządza strategicznymi programami badań naukowych i prac rozwojowych, w tym na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz finansuje i współfinansuje takie programy, wspiera komercjalizację wyników badań naukowych lub prac rozwojowych. Centrum realizuje także międzynarodowe programy badań naukowych lub prac rozwojowych, w tym programy współfinansowane ze środków zagranicznych oraz uczestniczy w realizacji programów finansowanych ze środków UE.

Zrealizowane w 2024 r. przychody wyniosły 1145,6 mln zł, a ich głównym źródłem były dotacje na sumę 1117,8 mln zł. W 2024 r. koszty poniesione przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju wyniosły 1145,5 mln zł, w tym koszty realizacji zadań – 984,3 mln zł. Środki Centrum przekazane innym jednostkom wyniosły 961,5 mln zł i stanowiły 97,7% kosztów realizacji zadań.

W toku kontroli stwierdzono między innymi, że trzy umowy i sześć aneksów zawartych na realizację projektów w ramach Programów strategicznych nie zostało poddanych kontroli wstępnej przez głównego księgowego Centrum, to jest wbrew art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Wniosek w tym zakresie został przez NIK sformułowany w wyniku analogicznych ustaleń już w kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r.⁵³²

⁵²⁹ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. - Wykonanie planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej*, nr KRR.410.1.4.2025.

⁵³⁰ Dz. U. 2024 poz. 589, ze zm.

⁵³¹ Dz. U. 2024 poz. 1170.

⁵³² Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. - wykonanie planu finansowego Narodowego Centrum Badań i Rozwoju*, nr KNO.410.1.6.2025.

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Kontrola R/24/003/KRR/01 – Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych⁵³³.

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w zakresie prawidłowości realizacji przez Agencję zadań z zakresu ustawy o rezerwach strategicznych wykazała, że Agencja tworzyła rezerwy strategiczne związane między innymi z przeciwdziałaniem zagrożeniu epidemiologicznemu spowodowanemu rozprzestrzenianiem się koronawirusa oraz atakiem zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. W kontroli stwierdzono niegospodarne wydatkowanie środków publicznych na łączną kwotę 70,5 mln zł. Na zakup racji żywnościowych od kontrahenta bez doświadczenia w dostawie tego typu artykułów wydatkowano 50 mln zł, przy czym było to prawie dwa razy więcej od kwoty poniesionej przez kontrahenta na nabycie i transport od producenta. Z kolei umowy na zakup rękawiczek nitrylowych zawarto z kontrahentami wskazanymi przez ówczesne kierownictwo Biura Zakupów Agencji bez uprzedniego rozeznania rynku. Ponadto z naruszeniem procedur zakupowych dokonano zmiany przechowywanego skażony spirytus, przejęty przez Agencję od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, przez co koszty magazynowania wzrosły z około 4 tys. zł miesięcznie do około 250 tys. zł miesięcznie. Nierzetelnie zabezpieczono interesy majątkowe Agencji przy wypłacie zaliczki w kwocie 5,4 mln zł, zabezpieczając jej wypłatę jedynie poprzez weksel in blanco. Przy zakupie towarów służących fizycznemu zabezpieczeniu zabytków znajdujących się na terenie Ukrainy, na kwotę 6 mln zł oferty kierowano do konkretnych podmiotów wskazanych przez przełożonych bez uprzedniego rozeznania rynku, a umowy podpisano mimo negatywnych opinii Centralnego Biura Antykorupcyjnego w przypadku dwóch z dziewięciu kontrahentów. Ponadto Agencja zakupiła samochody dostawcze od podmiotu, któremu następnie wynajęła te samochody w celu realizacji na rzecz Agencji usług transportowych. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła zarządzanie procesem wykonywania zadań oraz nadzór nad działalnością Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych w zakresie gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych w okresie 2021-2024.

4. Instytucje gospodarki budżetowej

Instytucje gospodarki budżetowej to jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, utworzone w celu realizacji zadań publicznych. Zadania te wykonują odpłatnie, pokrywając koszty prowadzonej działalności z uzyskanych przychodów. Mogą także otrzymywać dotacje z budżetu państwa, jeśli tak stanowią odrębne ustawy. Prawo tworzenia instytucji gospodarki budżetowej posiadają wyłącznie ministrowie, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz organy lub kierownicy jednostek, wobec których Minister Finansów ma obowiązek włączenia dochodów i wydatków na rok następny do projektu ustawy budżetowej. Zasadniczą część ich działalności dotyczy wykonywania zadań na rzecz organów założycielskich.

⁵³³ Wystąpienie pokontrolne NIK z kontroli R/24/003/KRR – *Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych przez RARS*, nr KRR.411.3.1.2024.

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Tabela 45. Wykonanie planów finansowych instytucji gospodarki budżetowej w latach 2021–2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024			7:2	7:3	7:4	7:6
	Wykonanie			Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie				
	mln zł						%			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Instytucje gospodarki budżetowej ogółem										
Przychody, w tym	1 437,9	2 556,5	2 123,5	2 037,2	1 835,9	1 749,3	121,7	68,4	82,4	95,3
Dotacje ¹	400,5	882,8	722,5	587,3	549,9	548,5	136,9	62,1	75,9	99,8
Koszty	1 421,4	2 504,6	2 073,5	2 076,0	1 852,1	1 735,7	122,1	69,3	83,7	93,7
Wynik finansowy netto	9,3	40,5	42,5	-39,3	-22,4	10,0	108,0	24,8	23,6	x

¹ Pozycja „Dotacje” obejmuje dotacje z budżetu państwa oraz środki z Unii Europejskiej.

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

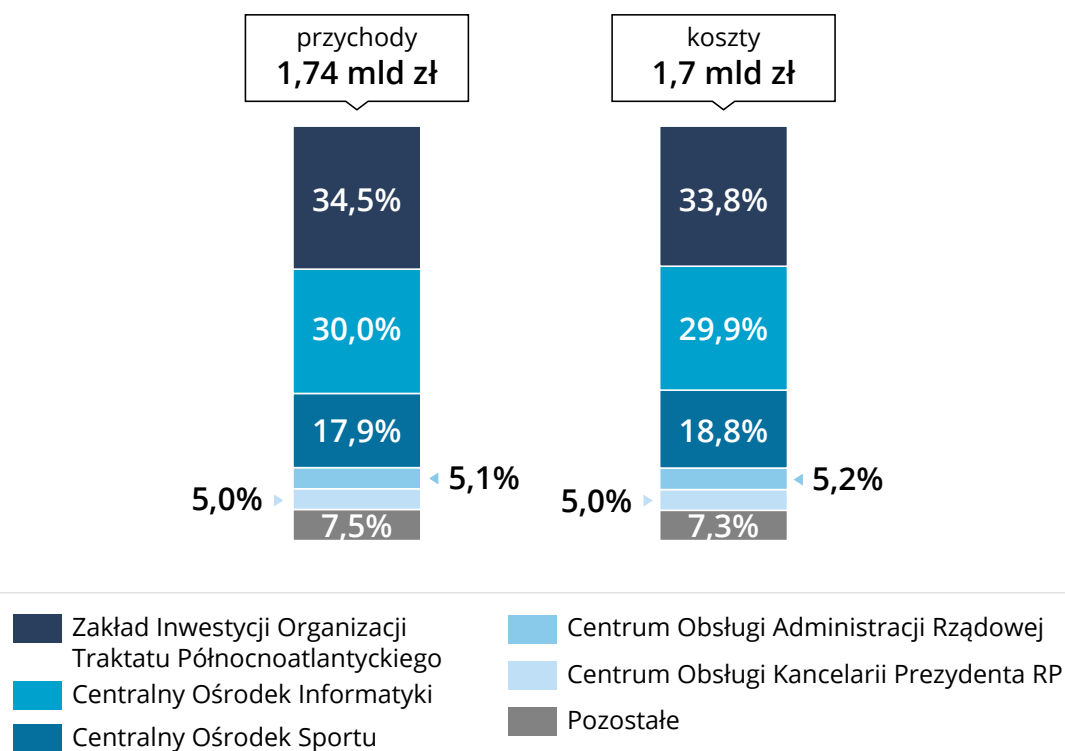
Spośród instytucji gospodarki budżetowych trzy, to jest Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Centralny Ośrodek Sportu oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej, były dotowane. Kwota otrzymanych w 2024 r. dotacji z budżetu państwa wyniosła 548,5 mln zł i stanowiła 54,5% zrealizowanych przez te instytucje przychodów (1006,4 mln zł). Dotacje zrealizowane na rzecz Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego stanowiły 88,3% ogółu dotacji zrealizowanych na rzecz instytucji gospodarki budżetowej.

W 2024 r. w największym stopniu uległy zmniejszeniu koszty Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (o 283,5 mln zł) i Centralnego Ośrodka Sportu (o 127,9 mln zł). Koszty siedmiu instytucji zwiększyły się łącznie o 106,4 mln zł. Poza tym dwie instytucje, tj. Profilaktyczny Dom Zdrowia w Juracie oraz Centralny Ośrodek Informatyki dokonały wpłat na sumę 1 mln zł do Funduszu Pomocy, obsługiwanego przez BGK. Ogółem instytucje gospodarki budżetowej osiągnęły dodatni wynik finansowy netto w kwocie 10 mln zł, przy czym trzy z nich uzyskały ujemny wynik finansowy netto⁵³⁴. Stan środków pieniężnych na koniec roku wszystkich instytucji gospodarki budżetowej wynosił 582,9 mln zł i był o 7% niższy niż rok wcześniej.

⁵³⁴ Dotyczyło to: Centralnego Ośrodka Sportu (11,9 mln zł), Centrum Usług Logistycznych (1,5 mln zł) oraz Centrum Obsługi Administracji Rządowej (1,1 mln zł).

WYKONANIE PLANÓW FINANSOWYCH ZAWARTYCH W USTAWIE BUDŻETOWEJ

Infografika 58. Przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej w 2024 r.



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

ROZDZIAŁ VI

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej
2. Księgi rachunkowe
3. Sprawozdawczość budżetowa



- **Sporządzone przez Radę Ministrów sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za 2024 r. zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz obowiązujących zasad prawnych, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Najwyższa Izba Kontroli piąty rok z rzędu zwraca jednak uwagę, że sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa i nadal w niepełnym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych.**
- **Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe wszystkich kontrolowanych dysponentów części budżetowych oraz 124 dysponentów III stopnia (97,6%).**
- **Najwyższa Izba Kontroli wydała 17 (85%) pozytywnych opinii o prawidłowości ksiąg rachunkowych prowadzonych przez kontrolowanych dysponentów, w tym czterech dysponentów części budżetowych oraz 13 dysponentów III stopnia.**

1. Podstawy prawne i poprawność sporządzenia sprawozdania Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej

Rada Ministrów zgodnie z art. 226 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w ciągu pięciu miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa. Wykonując powyższy obowiązek oraz na podstawie art. 182 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, Rada Ministrów przedstawiła Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli roczne sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej na rok 2024.

Sprawozdanie zawierało:

- wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- dochody i wydatki wynikające z zamknięć rachunków budżetu państwa, sporządzone według szczegółowości i układu ustawy budżetowej,
- przychody i koszty państwowych funduszy celowych,
- przychody i koszty agencji wykonawczych,
- przychody i koszty instytucji gospodarki budżetowej,
- przychody i koszty jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Do sprawozdania Rada Ministrów dołączyła również:

- omówienie wykonania budżetu państwa, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- omówienie wielkości środków własnych Unii Europejskiej, z uwzględnieniem różnic między wielkościami uchwalonymi a wykonanymi;
- informacje dotyczące otrzymanych i wydatkowanych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu i innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi;

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

- omówienie wykonania planów finansowych funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw;
- sprawozdanie dotyczące przestrzegania zasady stanowiącej, iż kwota państwowego długu publicznego nie może przekroczyć 60% wartości rocznego produktu krajowego brutto w danym roku budżetowym oraz
- informację dotyczącą kwot długu, poręczeń i gwarancji sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 38 ustawy o finansach publicznych.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej były przede wszystkim sprawozdania sporządzone zgodnie z zasadami sprawozdawczości budżetowej określonymi przez Ministra Finansów na podstawie art. 41 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, tj.:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa, sporządzane przez dysponentów części budżetowych na podstawie sprawozdań budżetowych własnych oraz dysponentów II i III stopnia,
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych, dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej oraz organów wykonawczych agencji wykonawczych,
- sprawozdanie z wykonania planu finansowego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Najwyższa Izba Kontroli wydała opinię o sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej na rok 2024 na podstawie:

- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach wybranych elementów systemu kontroli zarządczej w celu upewnienia się, czy system ten zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań;
- sprawdzenia we wszystkich kontrolowanych jednostkach, czy dane wykazane w sprawozdaniach budżetowych oraz sprawozdaniach o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej oraz czy sprawozdania sporządzono terminowo oraz prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym;
- przeprowadzenia u pięciu dysponentów części budżetowych i 15 dysponentów III stopnia szczegółowego badania ksiąg rachunkowych w zakresie ewidencji dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań;
- sprawdzenia zgodności danych wykazanych w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej dotyczących podstawowych wielkości budżetu państwa z mającymi odpowiednio zastosowanie danymi wynikającymi ze sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w układzie zadaniowym oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

Wyrażona opinia o wiarygodności danych opiera się na obiektywnych dowodach uzyskanych w trakcie badań kontrolnych przeprowadzonych zgodnie z przyjętą metodyką kontroli opartą na międzynarodowych standardach badania.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r.* zostało opracowane na podstawie danych ujętych w sprawozdaniach poszczególnych dysponentów budżetu państwa oraz zgodnie z obowiązującymi zasadami prawnymi, a dane ujęte w badanych księgach rachunkowych odzwierciedlały charakter dokonanych operacji. Tym samym sprawozdanie sporządzone przez Radę Ministrów przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, informacje i dane o wykonaniu ustawy budżetowej na rok 2024, w tym wysokości dochodów, wydatków, należności i zobowiązań oraz deficytu budżetu państwa, a także o realizacji planów finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że:

- w wyniku rosnącej z roku na rok skali zastosowania mechanizmów obniżających przejrzystość realizacji budżetu sprawozdanie to nie odzwierciedla wszystkich operacji wpływających na stan finansów państwa i nadal w niepełnym stopniu obrazuje faktyczny stan finansów publicznych;
- w sprawozdaniu został wprowadznie przedstawiony wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z podaniem wyniku poszczególnych podsektorów i ogólnym wskazaniem przyczyn zmiany wyniku w odniesieniu do roku poprzedniego, nie przedstawiono jednak szczegółowych danych o dochodach i wydatkach składających się na wyniki podsektorów i całego sektora; w ocenie Najwyższej Izby Kontroli powrót do prezentowania szczegółowych danych w formie tabelarycznej przyczyniłby się do zwiększenia wartości informacyjnej sprawozdania;
- w sprawozdaniu Rady Ministrów w dalszym ciągu nie wykazano zobowiązań niewymagalnych wobec Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., z tytułu środków przekazanych przez tą spółkę na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Według stanu na koniec 2024 r. była to kwota 5,3 mld zł.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu tym w rozdziale *Wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych* nie ujęto całości wydatków na wynagrodzenia, o czym szerzej w rozdziale IV. *Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich* pkt 4 *Wynagrodzenia i zatrudnienie*.

2. Księgi rachunkowe

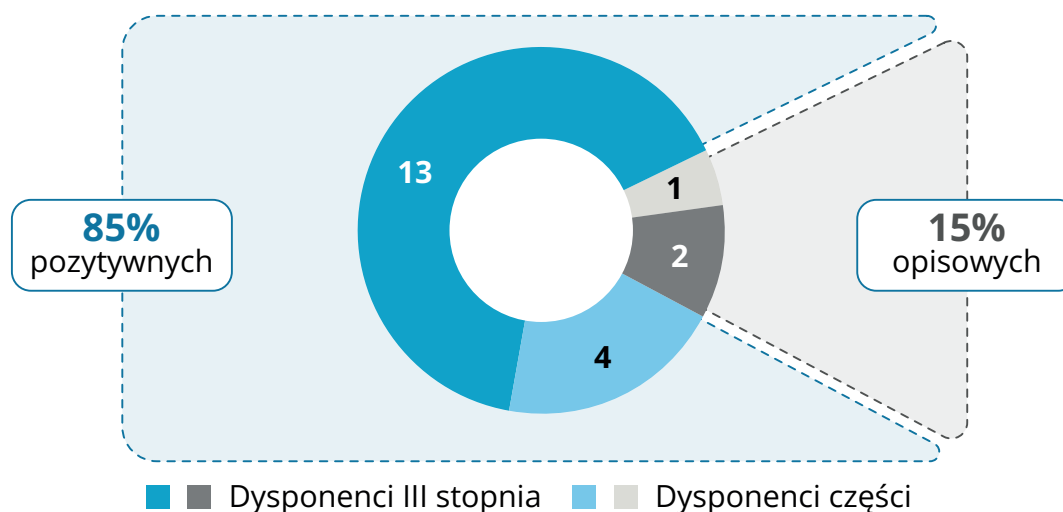
Najwyższa Izba Kontroli zbadała i wyraziła opinię o prawidłowości ksiąg rachunkowych stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań budżetowych u pięciu dysponentów części, dobranych w sposób celowy, z uwzględnieniem wyników analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, z wyłączeniem dysponentów części, u których badano księgi za rok 2023 oraz 15 dysponentów III stopnia dobranych losowo.

Zbadano księgi rachunkowe dysponentów następujących części budżetowych: *Zdrowie; Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe; Zabezpieczenie społeczne; Sprawiedliwość* oraz *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego*. Kontrolą objęto także księgi rachunkowe 15 dysponentów III stopnia, to jest księgi rachunkowe prowadzone w Naczelnym Sądzie

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

Administracyjnym, Centrali Krajowego Biura Wyborczego, Centrum Informatyki Resortu Finansów, Wyższym Urzędzie Górniczym, Ministerstwie Rozwoju i Technologii (część *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*), Ministerstwie Obrony Narodowej, Centralnym Zarządzie Służby Więziennej, Urzędzie Państwowej Komisji do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15, Sądach Okręgowych w Krakowie i w Jeleniej Górze, Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim, Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim, Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Wojewódzkich Inspektoratach Ochrony Środowiska w Łodzi i we Wrocławiu.

Infografika 59. Oceny zbadanych ksiąg rachunkowych



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

W kontrolowanych jednostkach zbadano 2,6 tys. dowodów księgowych dotyczących zapisów o łącznej wartości 20,9 mld zł.

Badanie ksiąg rachunkowych obejmowało weryfikację przyjętych zasad rachunkowości oraz dokumentacji opisującej te zasady pod kątem zgodności z przepisami ustawy o rachunkowości. Ocenie podlegała organizacja rachunkowości i system kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia prawidłowości i rzetelności prowadzenia ksiąg rachunkowych. Sprawdzono zgodność sald kont księgi głównej na dzień 1 stycznia 2024 r. z saldami na dzień 31 grudnia 2023 r., tj. zachowanie zasady ciągłości bilansowej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy o rachunkowości, a także zgodność danych dziennika i zestawienia obrotów i sald kont księgi głównej na dzień 31 grudnia 2024 r. Zweryfikowano również prawidłowość dokumentowania operacji gospodarczych oraz sposób ich ujmowania w księgach rachunkowych w sposób trwały i zgodnie z treścią ekonomiczną, a także kompletność i sprawdzalność ksiąg rachunkowych.

Kontrolą objęto próbę dowodów księgowych dobraną metodą statystyczną, uwzględniającą prawdopodobieństwo wyboru transakcji proporcjonalnie do jej wartości (metoda MUS). Na wielkość próby wpłynęły wyniki analizy ryzyka, uwzględniającej między innymi dotychczasowe wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli oraz ocenę organizacji systemu rachunkowości. Badaniem objęto również dowody księgowe dobrane metodami niesta-

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

tystycznymi, w tym na podstawie wyników przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych, a także przeglądu sprawozdań budżetowych i zestawień obrotów i sald kont analitycznych w zakresie należności i zobowiązań z tytułu dochodów i wydatków budżetowych nierozliczonych na dzień 31 grudnia 2024 r. oraz na podstawie analizy operacji polegających na uregulowaniu rozrachunków w sposób inny niż poprzez ich zapłatę (na przykład poprzez potrącenie wierzytelności czy anulowanie operacji).

Pozytywnie oceniono księgi rachunkowe 17 dysponentów (85% skontrolowanych), w których nie stwierdzono nieprawidłowości lub skala i charakter ujawnionych błędów, zgodnie z przyjętymi kryteriami ocen, nie spowodowały obniżenia oceny rzetelności ksiąg rachunkowych w obszarze odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań. W Krajowym Biurze Wyborczym, Centrum Informatyki Resortu Finansów, Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska we Wrocławiu ustalono, że przyjęte w tych jednostkach polityki (zasady) rachunkowości nie w pełni odpowiadały wymogom wynikającym z ustawy o rachunkowości lub nie odzwierciedlały faktycznie przyjętych w jednostce rozwiązań a ponadto w Centrum Informatyki Resortu Finansów zmiany w przyjętej polityce rachunkowości wprowadzano w trakcie roku obrotowego, zamiast ze skutkiem od początku roku. W jednostce tej oraz w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim i w księgach dysponenta części *Zabezpieczenie społeczne* ujawniono przypadki dokonywania księgowania pod nieprawidłową datą, w tym w niewłaściwym okresie sprawozdawczym, a w Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w systemie finansowo-księgowym nie przewidziano pola data operacji gospodarczej. Błędy w księgowaniach, niemające wpływu na sprawozdawczość budżetową, stwierdzono w Krajowym Biurze Wyborczym (w zakresie zaangażowania wydatków lat przyszłych), Centrum Informatyki Resortu Finansów (błędny podział kosztów dotyczących lat 2023 i 2024), Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Łodzi (zastosowanie nieprawidłowej klasyfikacji paragrafowej, przy czym jednostka skorygowała w większości te błędy przed sporządzeniem rocznych sprawozdań budżetowych) oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska we Wrocławiu (błędna kwalifikacja zakupionych licencji jako zwiększających wartość środków trwałych oraz niekompletne ujęcie kosztów pracodawcy z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego). Badanie ksiąg rachunkowych dysponenta części *Sprawiedliwość* ujawniło, że opisy operacji gospodarczych dotyczących wydatków są niekompletne i niezrozumiałe, przy czym dotyczyło to księgowanych automatycznie operacji wynikających z wyciągów bankowych. Natomiast w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim ustalono, że sześciu pracowników Urzędu posiadało uprawnienia dostępu do systemu finansowo-księgowego szersze niż wynikało to z zakresu zadań tych osób, mimo że w trakcie roku był przeprowadzany przegląd uprawnień pracowników.

W trzech jednostkach: Ministerstwie Zdrowia (w księgach dysponenta części *Zdrowie*), Wyższym Urzędzie Górniczym oraz w Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze prowadzenie ksiąg rachunkowych oceniono w formie opisowej, ze względu na skalę lub istotność stwierdzonych nieprawidłowości.

W Ministerstwie Zdrowia stwierdzono, że część zapisów w księgach rachunkowych nie zawierała opisu operacji gospodarczych, przy czym dotyczyło to 412 z 554 zapisów

wybranych do badania próby, a błędy te wynikały z ustawień stosowanych automatów księgowych, a więc miały charakter systematyczny.

W Wyższym Urzędzie Górniczym ewidencja operacji na rachunkach bankowych prowadzona była w sposób niezapewniający bieżącego ustalenia stanu środków pieniężnych dla każdego wydzielonego rachunku bankowego, a zatem z naruszeniem rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont. Stwierdzono także, że do ewidencji kosztów działalności jednostek terenowych, to jest Okręgowych Urzędów Górniczych, zastosowano uproszczenia sprzeczne z nadrzędnymi zasadami rachunkowości, ponieważ koszty związane z działalnością tych jednostek ujmowano na podstawie dokumentu zbiorczego na koniec każdego miesiąca, zamiast na podstawie dokumentów źródłowych na bieżąco, przy czym dokument zbiorczy obejmował tylko zobowiązania zapłacone w danym miesiącu. Tym samym nie ujmowano ani zaangażowania, ani zobowiązań dotyczących działalności Okręgowych Urzędów Górniczych. Ewidencja operacji gospodarczych związanych z działalnością tych jednostek terenowych prowadzona była przy tym z zastosowaniem niewłaściwego rozdziału klasyfikacji budżetowej, bowiem operacje te ewidencjonowano w rozdziale *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej* zamiast w rozdziale *Jednostki terenowe podległe naczelnym i centralnym organom administracji rządowej*.

W Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze stwierdzono, że niektóre operacje ujmowano w księgach rachunkowych w dacie zapłaty, zamiast w dacie powstania zobowiązania, to jest stosując metodę kasową zamiast memoriałowej, zgodnej z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości i rozporządzenia w sprawie rachunkowości i planów kont. Ponadto niektóre zapisy księgowe nie zawierały zrozumiałego opisu operacji gospodarczej. Obowiązująca polityka rachunkowości wymagała aktualizacji, między innymi w zakresie metod tworzenia rezerw, wykazu faktycznie stosowanych kont księgowych oraz stosowanej polityki bezpieczeństwa.

3. Sprawozdawczość budżetowa

Kontrolą rocznych sprawozdań za 2024 r. objęto następujące sprawozdania budżetowe:

- 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 planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdania za IV kwartał 2024 r.:

- o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

- o zatrudnieniu i wynagrodzeniach (Rb-70).

W częściach, w których wydatkowano środki z budżetu środków europejskich, skontrolowano także sprawozdania Rb-28 UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich oraz Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. W Instytucji Koordynującej KPO skontrolowano sprawozdanie Rb-28 UE KPO z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym, natomiast w części, w której realizowano dochody budżetu środków europejskich skontrolowano sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich.

Zbadano sprawozdania dysponentów 83 części budżetowych, czterech dysponentów II stopnia oraz 127 dysponentów III stopnia.

Kierownicy jednostek zobowiązani są do sporządzenia sprawozdań rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Zadaniem Najwyższej Izby Kontroli było skontrolowanie i wyrażenie opinii o zgodności tych sprawozdań z wymagającymi zastosowania przepisami prawa oraz sprawdzenie, czy dane wykazane w sprawozdaniach łącznych dysponenta części wynikały ze sprawozdań jednostkowych własnych i dysponentów podległych, a dane ujęte w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych dysponentów były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badanie sprawozdań zostało zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby uzyskać racjonalną pewność, pozwalającą na wyrażenie opinii o ich prawidłowości. We wszystkich kontrolowanych jednostkach poprzedzone zostało ono analizą planu kont jednostki oraz zestawień obrotów i sald kont księgi głównej i kont analitycznych. Miało to na celu identyfikację wszystkich kont księgowych, na których są ewidencjonowane operacje dotyczące danych, które powinny być prezentowane w sprawozdaniach. Badaniem objęto także wybrane elementy systemu kontroli zarządczej, aby zweryfikować, czy system ten zapewnia w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności sporządzonych sprawozdań. U 20 wybranych dysponentów środków budżetu państwa przeprowadzono również kontrolę ksiąg rachunkowych, aby upewnić się, czy księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań, były prowadzone rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, a dane z nich wynikające były wiarygodne.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sprawozdania wszystkich 83 dysponentów części budżetowych, w tym pięciu, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych oraz czterech dysponentów II stopnia.

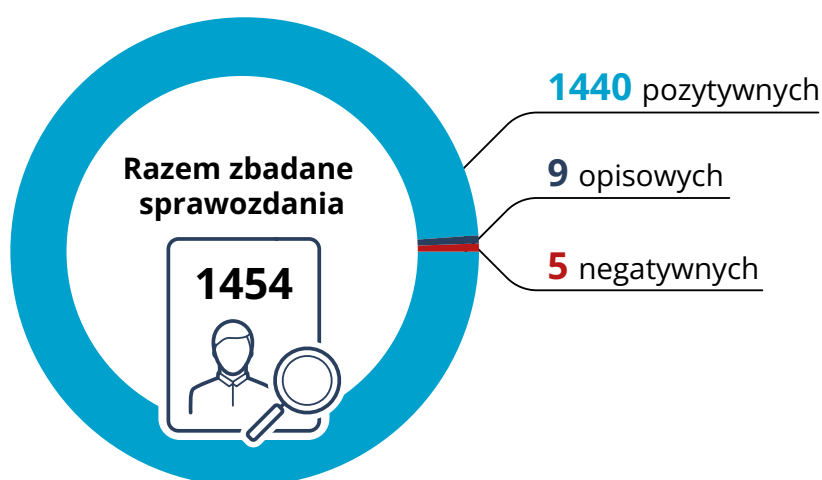
Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe sporządzone przez 124 dysponentów III stopnia (97,6% skontrolowanych), w tym 15 dysponentów, u których przeprowadzono badanie ksiąg rachunkowych. Do pozostałych sprawozdań Najwyższa Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Sprawozdania dwóch dyspo-

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

mentów (1,6%) zaopiniowano w formie opisowej⁵³⁵, a sprawozdania jednego dysponenta negatywnie⁵³⁶.

Łącznie Najwyższa Izba Kontroli zbadała 1454 sprawozdania, sporządzone przez kontrolowanych dysponentów, zarówno jednostkowe, jak i łączne. W 1440 (99%) zbadanych sprawozdań nie stwierdzono nieprawidłowości lub stwierdzone nieprawidłowości nie przekraczały przyjętych progów istotności. Jedynie dziewięć sprawozdań (0,6%) oceniono w formie opisowej, a pięć (0,4%) – negatywnie.

Infografika 60. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o zbadanych sprawozdaniach budżetowych i finansowych



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

W Instytucie Finansów stwierdzono, że wydatki na odprawy z tytułu zwolnień grupowych ujęto jako *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, zamiast jako świadczenia na rzecz pracowników, w wyniku czego w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-70 wykazano nieprawidłowe kwoty wydatków na wynagrodzenia, a w Rb-28 również zaniżoną kwotę wydatków na *Wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń*. Ze względu na istotną w skali działalności jednostki kwotę oba te sprawozdania zaopiniowano negatywnie, co przełożyło się na ogólną negatywną opinię o sprawozdawczości jednostki. Nieprawidłowość ta nie była jednak istotna w odniesieniu do wydatków dysponenta części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, nie wpłynęła zatem na obniżenie opinii o sprawozdaniach łącznych w tej części.

W Sądzie Rejonowym w Jeleniej Górze negatywnie zaopiniowano sprawozdanie Rb-27, ze względu na wykazanie należności pozostających do zapłaty ogółem w kwocie istotnie wyższej niż wynikająca z ewidencji księgowej, co spowodowało wydanie opinii o sprawozdawczości tej jednostki w formie opisowej. Kwota zawyżenia nie była jednak istotna w odniesieniu do należności w części *Sądy powszechne*.

⁵³⁵ Opinię w formie opisowej wydano w odniesieniu do sprawozdań budżetowych Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Lublinie.

⁵³⁶ Opinię negatywną wydano w odniesieniu do sprawozdań Instytutu Finansów.

W Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Lublinie w formie opisowej zaopiniowano sprawozdania: Rb-27, ze względu na nieprawidłowe wykazanie należności pozostających do zapłaty oraz Rb-BZ1, w którym plan według ustawy budżetowej wykazano w błędnej kwocie. Skutkowało to wydaniem opinii o sprawozdawczości tej jednostki w formie opisowej.

Najczęściej stwierdzano nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-28. Dotyczyły one ujęcia wydatków w nieprawidłowych podziałkach klasyfikacji budżetowej, to jest paragrafach (w Ministerstwie Infrastruktury część *Gospodarka wodna*, Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, 32 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zamościu, Sądzie Apelacyjnym we Wrocławiu, Instytucie Finansów oraz Urzędach Wojewódzkich: Lubelskim i Śląskim) i rozdziałach (w Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim oraz Wyższym Urzędzie Górniczym), a w Ministerstwie Klimatu i Środowiska stwierdzono, że wydatki na usługi medycyny pracy nieprawidłowo dzielono między plany finansowe trzech części budżetowych. W Ministerstwie Zdrowia stwierdzono natomiast, że w rocznym sprawozdaniu jednostkowym i łącznym wykazano w jednej pozycji planu finansowego wykonanie wydatków wyższe niż plan. Zidentyfikowano także nieprawidłowości związane z nieprawidłowym ustaleniem stanu zobowiązań, co wpłynęło na zaniżenie stanu zobowiązań (w Nadbużańskim Oddziale Straży Granicznej w Chełmie i 32 Wojskowym Oddziale Gospodarczym w Zamościu) lub na zawyżenie stanu zobowiązań (w Sądzie Okręgowym w Jeleniej Górze). Nieprawidłowości w ustalaniu stanu zobowiązań przełożyły się także na sporządzone sprawozdania Rb-BZ1. Inne stwierdzone nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-BZ1 dotyczyły nieprawidłowo wykazanych mierników (w Ministerstwie Infrastruktury część *Gospodarka wodna* i Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska we Wrocławiu) oraz nieprawidłowego wykazania planu finansowego według ustawy budżetowej (w Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Lublinie).

Podobnie jak w latach wcześniejszych, stwierdzono nieprawidłowości w sprawozdaniach Rb-27 związane z ewidencją i prezentacją należności. Obejmowały one nieujęcie w sprawozdaniu wszystkich sald należności, których termin płatności przypadał na rok 2024 lub lata wcześniejsze (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie i Sąd Okręgowy w Krakowie) oraz wykazanie w sprawozdaniu należności, których termin płatności przypadał na rok 2025 (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie i Prokuratura Regionalna w Szczecinie). Z kolei w sprawozdaniu sporządzonym w Sądzie Rejonowym w Jeleniej Górze wykazano stan należności nie wynikający z ewidencji księgowej. W części *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* NIK zwróciła uwagę, że po zmianie klasyfikacji budżetowej w lipcu 2023 r.⁵³⁷ nie było możliwe szczegółowe ustalenie poziomu wykonania prognozy dochodów dla poszczególnych tytułów podatkowych, na przykład dla poszczególnych grup wyrobów akcyzowych. W oparciu o sprawozdanie Rb-27 możliwe było jedynie ustalenie poziomu wykonania planu dochodów dla poszczególnych podatków poprzez porównanie danych wykazanych w różnych rozdziałach i paragrafach klasyfikacji budżetowej, gdyż prognozę dochodów wykazano w innych podziałkach klasyfikacji budżetowej niż faktycznie osiągnięte wpływy. W konsekwencji, pomimo że sprawozdanie

⁵³⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2023 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. poz. 1347).

to było sporządzone zgodnie z obowiązującą klasyfikacją budżetową, to jego wartość informacyjna była znacznie niższa niż w latach ubiegłych.

W Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim stwierdzono, że w sprawozdaniu Rb-Z wykazano wartość zobowiązań włącznie z odsetkami, tym samym zawyżając wartość zobowiązań jednostki.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2024 Najwyższa Izba Kontroli po raz pierwszy objęła badaniem sprawozdania Rb-70 za IV kwartał 2024 r. wszystkich kontrolowanych jednostek. Kontrolą objęto łącznie 180 sprawozdań (jednostkowych i łącznych). Nieprawidłowości stwierdzono w czterech skontrolowanych sprawozdaniach jednostkowych. W Instytucie Finansów stwierdzone nieprawidłowości, polegające na nieprawidłowym ustaleniu przeciętnego zatrudnienia oraz na wykazaniu świadczeń na rzecz pracowników jako wydatków na wynagrodzenia, skutkowały oceną negatywną sprawozdania jednostkowego Rb-70. W Krajowym Biurze Wyborczym nieprawidłowo ustalono stan zatrudnienia na koniec roku, w wyniku czego sprawozdania Rb-70, zarówno jednostkowe jak i łączne, NIK oceniła w formie opisowej. Natomiast w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim oraz Wojewódzkim Inspektoracie Ochrony Środowiska w Kielcach nieprawidłowości, polegające odpowiednio na zawyżeniu kosztów wynagrodzeń oraz błędnym wykazaniu kwot zobowiązań, nie skutkowały obniżeniem opinii o sprawozdaniu, gdyż kwoty nieprawidłowości nie przekroczyły określonych progów istotności.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także nieprawidłowości nie wpływające na prawidłowość sprawozdań rocznych. Nieprawidłowości te dotyczyły:

- przyjęcia polityki (zasad) rachunkowości, które nie w pełni odpowiadały wymogom wynikającym z ustawy o rachunkowości lub nie odzwierciedlały faktycznie przyjętych w jednostce rozwiązań (Ministerstwo Cyfryzacji, Główny Urząd Miar, Świętokrzyski Urząd Wojewódzki, Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Branicach oraz Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie),
- nieprawidłowości w sprawozdaniach śródrocznych (Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy i Instytut Finansów),
- braku ewidencjonowania równowartości wydatków majątkowych na koncie *Dotacje budżetowe, płatności z budżetu środków europejskich oraz środków z budżetu na inwestycje* (Lubelski Urząd Wojewódzki i Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach),
- nieprzestrzegania wewnętrznych regulaminów i zarządzeń (Ministerstwo Spraw Zagranicznych, gdzie nie wydano aktualnej procedury tworzenia kopii zapasowych systemów teleinformatycznych Ministerstwa, pomimo upływu prawie półtora roku od utraty mocy obowiązującej poprzedniej procedury), bądź nieaktualnych zapisów wewnętrznych procedur w zakresie przekazywania sprawozdań Rb-28UE i Rb-28 Programy (Łódzki Urząd Wojewódzki).

Część nieprawidłowości stwierdzonych w sprawozdaniach kontrolowanych jednostek skorygowano w trakcie kontroli, a pozostałe nie miały istotnego wpływu na kwoty prezentowane w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku*.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zauważa, że przyjęte zasady sporządzania sprawozdania Rb-28 UE KPO powodują, że sprawozdanie to nie przedstawia wiarygodnych infor-

macji. Jako wydatki w tym sprawozdaniu wykazać należy kwoty przekazane na realizację płatności ze środków pochodzących z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, poniesione ze środków przekazanych z rachunku prowadzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., a nie kwoty faktycznie wydatkowane przez instytucje realizujące inwestycje i reformy na realizację tych zadań czy kwoty wydatkowane przez beneficjentów. Fakt przekazania środków do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. nie oznacza bowiem, że środki te zostaną faktycznie wydatkowane w danym okresie sprawozdawczym. W sprawozdaniu Rb-28 UE KPO nie przewidziano wykazania zobowiązań z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, pomimo że zobowiązania na ten cel były zaciągane w latach 2022-2024. W szczególności zobowiązaniem Skarbu Państwa związanym z realizacją planu rozwojowego są kwoty wypłacone przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. na realizację inwestycji przewidzianych do finansowania z części grantowej Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W latach 2022-2024 Polski Fundusz Rozwoju S.A. wypłacił z tego tytułu środki w łącznej kwocie 5346 mln zł, a po uwzględnieniu zwrotów środków niewykorzystanych w latach 2022-2023 zobowiązanie Skarbu Państwa wobec PFR na koniec 2024 r. wynosiło 5279,6 mln zł. Zobowiązanie z tego tytułu nie zostało wykazane w żadnym innym sprawozdaniu budżetowym i tym samym nie zostało ujawnione w *Sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku*.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również sprawozdania budżetowe agencji wykonawczych i państwowych funduszy celowych oraz państwowych osób prawnych:

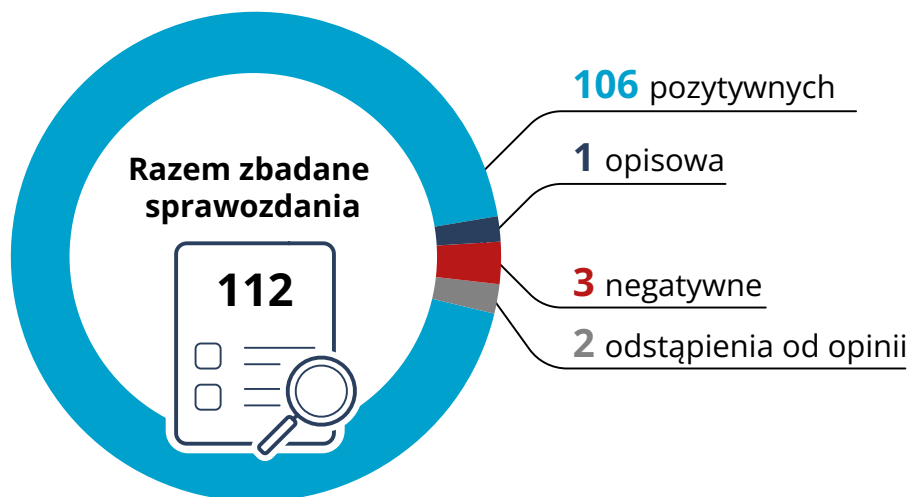
- Rb-33 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego;
- Rb-35 z wykonania planu dochodów i wydatków agencji wykonawczej;
- Rb-40 z wykonania określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ Zakładu Ubezpieczeń Społecznych;
- Rb-FUS z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;
- Rb-FEP z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytur Pomostowych;
- Rb-FER z wykonania wybranych elementów planu finansowego Funduszu Emerytalno-Rentowego;
- Rb-BZ2 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego/ agencji wykonawczej/ instytucji gospodarki budżetowej/ państwowej osoby prawnej w układzie zadaniowym

oraz sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2024 r.

Sprawozdania z wykonania planów finansowych kontrolowanych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych, w przeważającej większości Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie. Łącznie zbadano 112 sprawozdań budżetowych i finansowych, z których 106 oceniono pozytywnie. Z wyjątkiem opisanych niżej przypadków w jednostkach tych nie wystąpiły nieprawidłowości w zakresie sprawozdawczości lub miały charakter nieistotny.

OCENA KSIĄG RACHUNKOWYCH I OPINIA O SPRAWOZDANIACH

Infografika 61. Opinia Najwyższej Izby Kontroli o zbadanych sprawozdaniach pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych



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

Najwyższa Izba Kontroli odstąpiła od wydania opinii o sprawozdaniach sporządzonych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, ze względu na przyjętą przez tę jednostkę zasadę ujmowania wypłat i zwrotów niektórych dotacji metodą kasową, a nie memoriałowo. W ocenie NIK przyjęte zasady rachunkowości powodują wysokie ryzyko prezentacji w sprawozdaniach objętych badaniem danych nieodzwierciedlających należycie sytuacji finansowej podmiotu, a przeprowadzone badanie na próbie kosztów potwierdziło, że jednostka ta stosuje do części operacji zasadę kasową. W związku z niemożnością ustalenia skali skutków stosowania nieprawidłowych zasad rachunkowości w przypadku całej populacji operacji gospodarczych i nieprawidłowej prezentacji danych w odniesieniu do wszystkich sprawozdań objętych badaniem, NIK odstąpiła od wydania opinii o tych sprawozdaniach.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała negatywnie sprawozdania sporządzone przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. W sprawozdaniu Rb-40 nie wykazano stanu środków obrotowych w łącznej kwocie 153,3 mln zł na początek i 170,7 mln zł na koniec 2024 r., natomiast w sprawozdaniu Rb-35 dochody w łącznej kwocie 9 mln zł wykazano w niewłaściwej pozycji klasyfikacji budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała w formie opisowej sprawozdania sporządzone przez Fundusz Medyczny, gdyż w sprawozdaniu Rb-40 nieprawidłowo podano sumę „Pozostałych przychodów”, zawyżając ją o 4 mld zł.

W toku kontroli stwierdzono także nieprawidłowości nie mające wpływu na sprawozdawczość roczną. Dotyczyły one:

- ujmowania niektórych operacji gospodarczych w miesiącach dokonania zapłaty zamiast, zgodnie z zasadą memoriału, w okresach sprawozdawczych w których operacje te miały miejsce, we wszystkich funduszach celowych dla których dysponentem jest Rzecznik Praw Pacjenta, to jest w Funduszu Kompensacyjnym Badań Klinicznych,

- Funduszu Kompensacyjnym Szczepień Ochronnych i Funduszu Kompensacyjnym Zdarzeń Medycznych;
- dokonywania wstępnej kontroli niektórych operacji gospodarczych w Państwowym Gospodarstwie Wodnym Wody Polskie przez osoby inne niż Główny Księgowy lub Zastępcy Głównego Księgowego, co w ocenie NIK było sprzeczne z art. 54 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz z uregulowaniami wewnętrznymi jednostki;
 - ujęcia w księgach rachunkowych Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka trzech zapisów na podstawie dokumentów pro forma zamiast na podstawie rachunku i faktur VAT dokumentujących przeprowadzone operacje gospodarcze;
 - przypadków dokumentowania dokonania dekretacji, przebiegu operacji gospodarczej oraz dokonania kontroli formalnej, merytorycznej i rachunkowej niezgodnie z wymogami ustawy o rachunkowości lub uregulowań wewnętrznych (Polski Instytut Spraw Międzynarodowych);
 - nie wskazania w polityce rachunkowości Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych daty rozpoczęcia eksploatacji aktualnej wersji systemu służącego do prowadzenia ksiąg rachunkowych, mimo że jest to element obligatoryjny w myśl ustawy o rachunkowości.

ROZDZIAŁ VII

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

1. Dług Skarbu Państwa
2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa
3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa
4. Państwowy dług publiczny
5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych



- Ponad 20% wzrost długu Skarbu Państwa na koniec 2024 r. był nie tylko wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych, w tym przede wszystkim deficytu budżetu państwa w wysokości 211 mld zł. Na jego zwiększenie wpłynęło między innymi nieodpłatne przekazanie określonym podmiotom skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 24 mld zł.
- Na koniec 2024 r. państwowy dług publiczny według definicji krajowej wyniósł 1611,6 mld zł, a zgodnie z definicją unijną 2011,8 mld zł. Obie wartości wzrosły w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. odpowiednio o 21,3% i 19%.
- Dynamika przyrostu długu publicznego obliczonego według definicji krajowej i unijnej podwoiła się od 2021 r.
- Dalsze zaciąganie zobowiązań na rzecz funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, spowodowało, że różnica między długiem publicznym obliczonym według definicji krajowej a unijnej przekroczyła na koniec 2024 r. 400,2 mld zł.
- Zobowiązania dłużne funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wzrosły w 2024 r. w wyniku emisji nowego długu o 72,4 mld zł (według wartości nominalnej). Uwzględniając wydatki poniesione w 2024 r. na obsługę zobowiązań dłużnych w wysokości 15,1 mld zł, kwota nieuwjęta w budżecie państwa w 2024 r. z tytułu emisji nowego długu i kosztów jego obsługi wyniosła 87,5 mld zł.
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych nie mają własnych źródeł finansowania, więc środki na spłatę ich zobowiązań pochodzić będą ze środków budżetu państwa, co wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa w przyszłości.
- Przenoszenie finansowania zadań publicznych do funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego powoduje, że koszty obsługi tego zadłużenia są wyższe.
- Prognozowana w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* relacja długu według definicji unijnej do produktu krajowego brutto przekroczy w 2026 r. 60%.

1. Dług Skarbu Państwa

Wielkość długu Skarbu Państwa

Na koniec 2024 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 1 629 338,6 mln zł i było o 283 137,7 mln zł (o 21%) wyższe niż na koniec 2023 r. Roczny przyrost długu Skarbu Państwa w 2024 r. był istotnie wyższy niż w 2023 r., kiedy wyniósł 107 730,4 mln zł.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2024 r. był wyższy o 33,5 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* i wyższy o 15,1 mld zł od prognozy zawartej w *Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027*.

W przedstawionej we wrześniu 2024 r. *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* planowana na koniec 2024 r. wartość długu Skarbu Państwa została obniżona do 1594,9 mld zł.

Z uwagi na konieczność wyeliminowania wzajemnych zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa, w zadłużeniu na koniec 2024 r. nie wykazano między innymi zobowiązań z tytułu:

- obligacji skarbowych o wartości 3724,3 mln zł przekazanych nieodpłatnie w 2024 r. Funduszowi Reprywatyzacji – zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji⁵³⁸,
- depozytów, w tym sądowych, prokuratorskich i państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane w zarządzanie Ministrowi Finansów o łącznej wartości 56 366,9 mln zł,
- pożyczek udzielonych przez Fundusz Pracy⁵³⁹ na rzecz Funduszu Solidarnościowego w wysokości 14 200 mln zł.

Zaznaczyć należy, że w wartości długu Skarbu Państwa nie ujmuje się między innymi funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., które stanowią element długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczanego według definicji unijnej.

Przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa

Na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2024 r. wpłynęła konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, w tym przede wszystkim deficytu budżetu państwa w wysokości 211 002,7 mln zł.

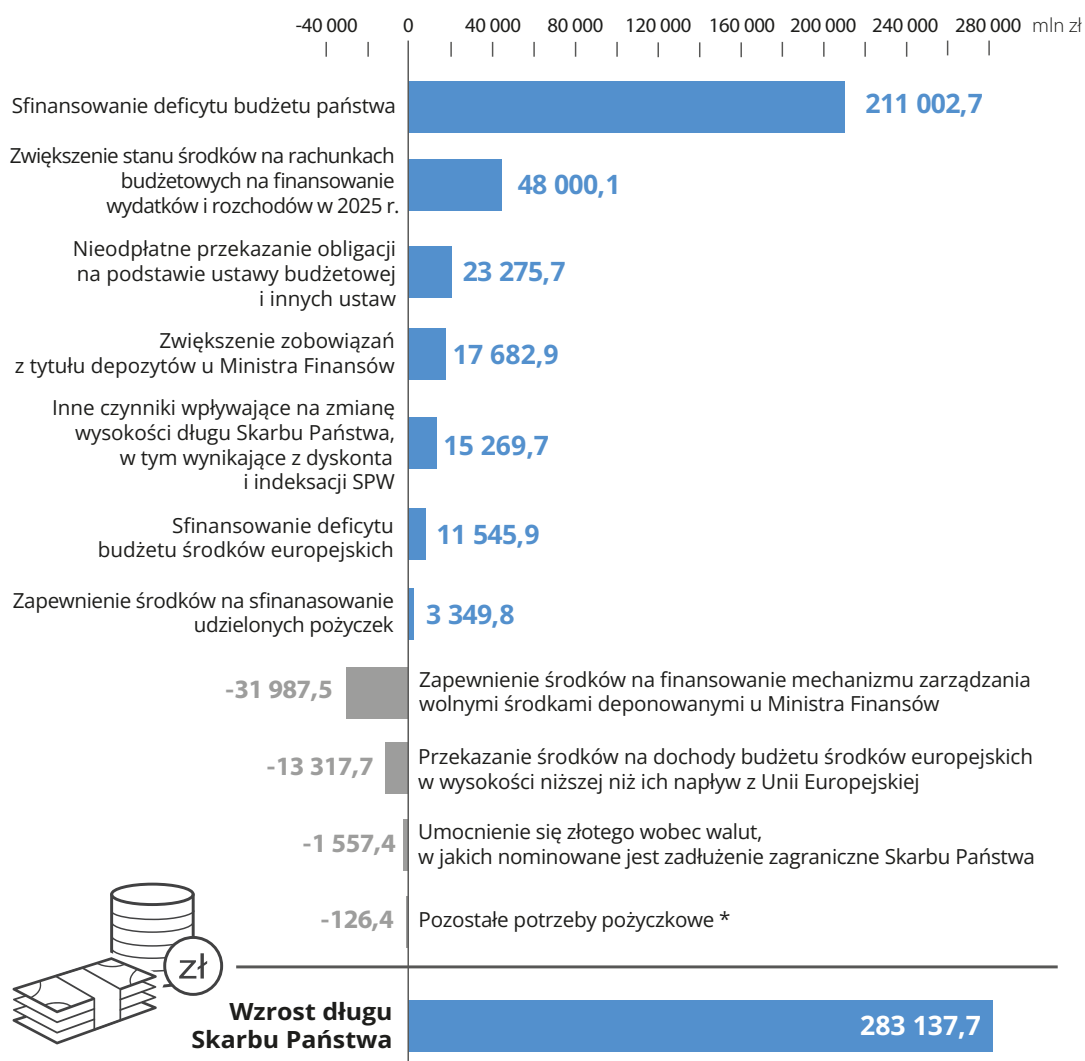
Główne przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa w 2024 r. przedstawia poniższa grafika.

⁵³⁸ Od 2021 r. Fundusz Reprywatyzacji otrzymał obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 14 789,1 mln zł.

⁵³⁹ W latach 2019-2022 Fundusz Pracy udzielił Funduszowi Solidarnościowemu pożyczki w łącznej wysokości 8000 mln zł, a w 2023 r. dwóch kolejnych w łącznej wysokości 8000 mln zł. Od 2023 r. Fundusz Solidarnościowy spłacał zobowiązania wobec Funduszu Pracy w łącznej wysokości 1800 mln zł.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 62. Czynniki wpływające na zmianę wysokości długu Skarbu Państwa w 2024 r.



* Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

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

Do czynników niewynikających z potrzeb pożyczkowych netto, które spowodowały w 2024 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa o 23 275,7 mln zł należało nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy o budżetowej i innych ustaw.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że nieodpłatne przekazanie w 2024 r. skarbowych papierów wartościowych o wartości 24 000 mln zł miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa, ale spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 23 275,7 mln zł⁵⁴⁰. Wzrost z tego tytułu nie wynikał z konieczności sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Instrumenty i miejsca emisji długu Skarbu Państwa

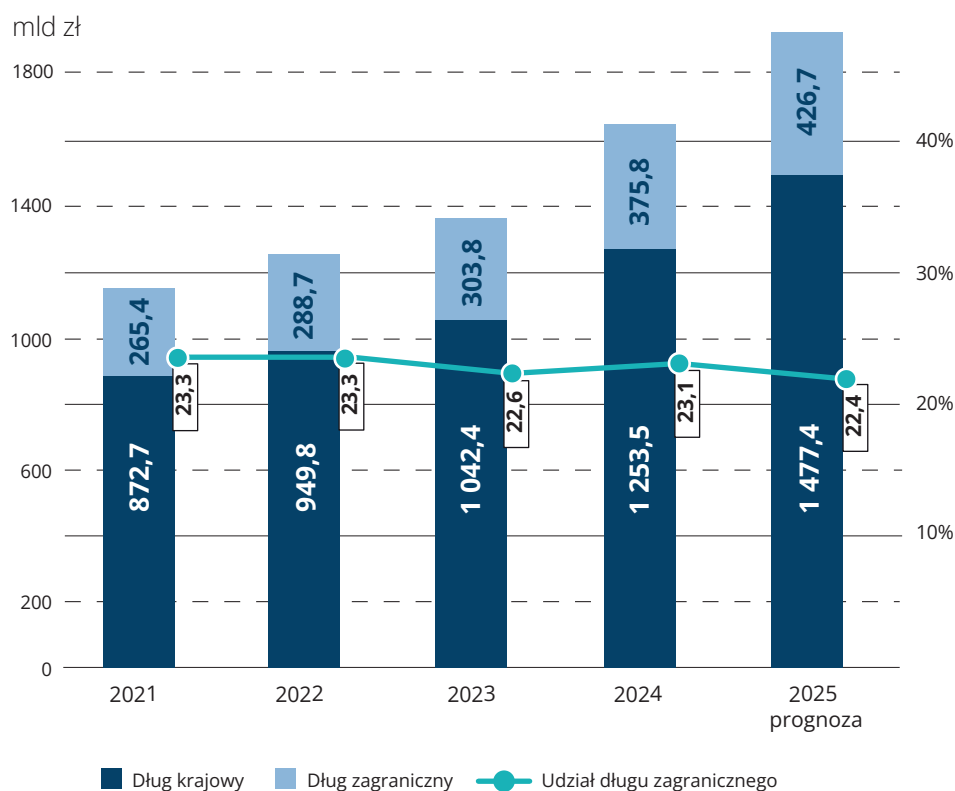
Głównym instrumentem zaciągania zobowiązań przez Skarb Państwa pozostały skarbowe papiery wartościowe, ale ich udział w długu Skarbu Państwa uległ nieznacznemu zmniejszeniu wobec wzrostu udziału kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Skarbowe papiery wartościowe na koniec 2024 r. stanowiły 84,8% zadłużenia Skarbu Państwa wobec 85,6% rok wcześniej. Udział kredytów i pożyczek zagranicznych zaciągniętych przez Skarb Państwa w długu ogółem wyniósł 9,7%, to jest o 0,7 punktu procentowego więcej niż na koniec 2023 r. Było to spowodowane uzyskaniem wpływów z pożyczki z Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności. Na koniec 2024 r. udział pozostałego długu Skarbu Państwa, obejmującego między innymi zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych i innych depozytów oraz pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu w 2020 r. i w 2023 r. przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w zadłużeniu ogółem wyniósł 5,5%.

Jednym z założeń *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* było utrzymanie udziału długu w walutach obcych w długu Skarbu Państwa poniżej 25%. Utrzymanie takiej struktury długu Skarbu Państwa powoduje, że relatywnie mniejsza część długu Skarbu Państwa obciążona jest ryzykiem kursowym. Na koniec 2024 r. dług zagraniczny stanowił 23,1% zadłużenia Skarbu Państwa. Udział ten zwiększył się w ciągu roku o 0,5 punktu procentowego. *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* również zakłada utrzymanie udziału długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa na poziomie poniżej 25% z możliwością przejściowych odchyłeń wynikających z uwarunkowań rynkowych lub budżetowych. Zgodnie z prognozami zawartymi w *Strategii* na lata 2025-2028 dług Skarbu Państwa na koniec 2025 r. wyniesie 1904,1 mld zł, a na jego wysokość wpływ będzie miało zadłużenie wyemitowane w kraju w wysokości 1477,4 mld zł oraz za granicą – 426,7 mld zł. Oznacza to, że na koniec 2025 r. zakładany udział długu emitowanego za granicą w zadłużeniu Skarbu Państwa powinien zmniejszyć się do 22,4%, to jest o 0,7 punktu procentowego w stosunku do końca 2024 r.

⁵⁴⁰ Z czego kwotę 3724,7 mln zł przekazano do Funduszu Reprywatyzacji, z drugiej strony 3000 mln zł skarbowych papierów wartościowych będących w posiadaniu Funduszu wykupiono w 2024 r.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 63. Zadłużenie Skarbu Państwa według miejsca emisji i udział długu zagranicznego w zadłużeniu Skarbu Państwa w latach 2021-2024 oraz prognoza tych wielkości na koniec 2025 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów oraz prognozy wartości zadłużenia Skarbu Państwa według miejsca emisji na koniec 2025 r. zawartej w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028, str. 42.

Dług krajowy Skarbu Państwa

Na koniec 2024 r. dług Skarbu Państwa zaciągnięty na rynku krajowym wyniósł 1 253 526,2 mln zł i był wyższy niż na koniec 2023 r. o 211 108,1 mln zł, to jest o 20,3%. Przy czym zadłużenie w skarbowych papierach wartościowych (rynkowych i oszczędnościowych) na koniec 2024 r. wyniosło 1 167 838,9 mln zł i stanowiło 93,2% krajowego długu Skarbu Państwa.

Szczegółowe informacje dotyczące zadłużenia krajowego Skarbu Państwa w podziale na zastosowane przez Ministra Finansów instrumenty i inne tytuły dłużne Skarbu Państwa przedstawia poniższa tabela.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Tabela 46. Dług krajowy Skarbu Państwa według stanu na koniec roku w latach 2021–2024.

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	Zmiana 2023–2024	
	mln zł				%	
Dług Skarbu Państwa	1 138 034,2	1 238 470,5	1 346 200,9	1 629 338,6	283 137,7	21,0
Dług krajowy Skarbu Państwa, z tego: (1+2)	872 681,7	949 785,9	1 042 418,1	1 253 526,2	211 108,1	20,3
1. Skarbowe papiery wartościowe	813 612,6	862 871,3	972 392,3	1 167 838,9	195 446,6	20,1
1.1. Obligacje rynkowe	756 754,7	778 271,8	862 295,8	1 022 355,6	160 059,8	18,6
1.1.1. Stałoprocentowe	533 890,0	542 970,2	595 633,6	708 940,1	113 306,6	19,0
bony skarbowe	-	-	-	-	-	-
2-letnie	52 848,1	37 793,4	37 695,1	49 656,9	11 961,9	31,7
5-letnie	186 271,3	192 511,7	204 093,8	202 902,1	-1 191,7	-0,6
10-letnie	226 802,8	261 380,6	273 469,5	356 332,7	82 863,2	30,3
wieloletnie ¹	67 967,9	51 284,5	80 375,3	100 048,4	19 673,1	24,5
1.1.2. Indeksowane	5 228,0	6 167,1	-	21 481,9	21 481,9	100,0
1.1.3. Zmiennoprocentowe ²	217 636,6	229 134,5	266 662,2	291 933,6	25 271,4	9,5
wieloletnie	212 636,6	226 134,5	263 662,2	288 933,6	25 271,4	9,5
private placement	5 000,0	3 000,0	3 000,0	3 000,0	0,0	0,0
1.2. Obligacje oszczędnościowe	56 857,9	84 599,5	110 096,5	145 483,3	35 386,8	32,1
1.2.1. Stałoprocentowe	12 424,7	3 190,0	9 868,8	41 859,8	31 991,1	324,2
3-miesięczne	5 630,1	243,6	214,1	467,3	253,2	118,2
premiowe	-	307,1	-	-	-	-
2-letnie	6 794,6	2 187,4	358,0	-	-358,0	-100,0
3-letnie	-	451,9	9 296,7	41 392,6	32 095,9	345,2
1.2.2. Zmiennoprocentowe	44 433,2	81 409,5	100 227,7	103 623,5	3 395,8	3,4
roczne	-	12 008,8	10 549,4	19 550,6	9 001,2	85,3
2-letnie	-	2 962,3	4 189,8	6 629,3	2 439,6	58,2
3-letnie	464,2	879,4	665,2	489,6	-175,6	-26,4
4-letnie	33 814,7	50 914,8	64 488,0	53 401,7	-11 086,2	-17,2
rodzinne 6-letnie	287,7	540,3	792,1	971,2	179,1	22,6
10-letnie	9 539,7	13 546,3	18 683,1	21 325,0	2 641,9	14,1
rodzinne 12-letnie	326,9	557,7	860,1	1 256,0	395,9	46,0
2. Pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	59 069,1	86 914,6	70 025,9	85 687,3	15 661,5	22,4
depozyty jednostek sektora finansów publicznych ³	39 085,5	52 757,4	38 464,3	42 918,4	4 454,1	11,6
pozostałe depozyty ⁴	8 461,5	22 540,0	15 034,3	26 237,7	11 203,4	74,5
zobowiązania wymagalne	10,2	105,9	17,4	22,1	4,7	26,7

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	Zmiana 2023–2024	
	mln zł					%
pożyczki Funduszu Solidarnościowego	11 504,3	11 504,3	16 504,3	16 504,3	0,0	0,0
przedpłaty na samochody i inne tytuły dłużne	7,7	6,9	5,5	4,9	-0,7	-12,0

¹ Obligacje o pierwotnym terminie wykupu powyżej 10 lat.

² Oprocentowanie zmienne ustalane jest głównie na podstawie stawek WIBOR 6M na rynku międzybankowym.

³ Depozyty przyjęte od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną, w tym depozyty sądowe.

⁴ Depozyty od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozyty sądowe od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozyty zabezpieczające wynikające z umów CSA (*Credit Support Annex*).

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

Dług zagraniczny Skarbu Państwa

Na koniec 2024 r. zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa w przeliczeniu na złote wyniosło 375 812,3 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2023 r. wzrosło o 72 029,6 mln zł (o 23,7%).

W 2024 r. nastąpiło oddłużenie w obligacjach zagranicznych nominowanych w juanach chińskich, pozostałe zadłużenie według wartości nominalnej wzrosło odpowiednio o 2090 mln euro, o 6000 mln dolarów amerykańskich oraz o 97 100 mln jenów japońskich. Zadłużenie z tytułu emisji obligacji zagranicznych w walutach obcych przeliczone na złote wyniosło 213 713,8 mln zł i wzrosło w ciągu roku o 33 816,4 mln zł (o 18,8%).

W 2024 r. zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych wzrosło o 8960,7 mln euro, w tym o 8960,2 mln euro zwiększyły się zobowiązania wobec Unii Europejskiej z tytułu pożyczki w ramach *Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności*. Na koniec 2024 r. dług z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych przeliczony na złote wyniósł 158 008,4 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 36 187,9 mln zł (o 29,7%). W 2024 r. nie były dokonywane przedterminowe wykupy obligacji ani przedterminowe spłaty pożyczek lub kredytów.

W poniższej tabeli przedstawiono szczegółowo zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa z tytułu obligacji skarbowych nominowanych w walutach oraz kredytów i pożyczek zagranicznych.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Tabela 47. Stan zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa w złotych według stanu na koniec roku w latach 2021–2024.

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	Zmiana 2023–2024	
	mln zł				%	
Dług Skarbu Państwa	1 138 034,2	1 238 470,5	1 346 200,9	1 629 338,6	283 137,7	21,0
Dług zagraniczny Skarbu Państwa, z tego: (1+2+3):	265 352,4	288 684,6	303 782,7	375 812,3	72 029,6	23,7
1. Skarbowe papiery wartościowe – stałoprocentowe	170 101,0	175 068,5	179 897,4	213 713,8	33 816,4	18,8
euro	125 319,9	127 659,1	123 787,6	130 582,9	6 795,3	5,5
dolar amerykański	35 931,0	38 955,9	46 629,8	73 206,4	26 576,7	57,0
jen japoński	6 933,1	6 549,1	7 819,9	9 924,5	2 104,6	26,9
juan chiński	1 917,0	1 904,4	1 660,2	-	-1 660,2	-100,0
1. Kredyty i pożyczki zagraniczne	95 246,3	113 616,0	121 820,5	158 008,4	36 187,9	29,7
– Europejski Bank Inwestycyjny	28 820,2	31 100,1	26 581,1	26 927,9	346,8	1,3
– Bank Światowy	27 443,2	26 773,3	23 380,8	21 398,0	-1 982,8	-8,5
– Bank Rozwoju Rady Europy	1 102,2	3 046,8	3 421,3	4 138,6	717,3	21,0
– Unia Europejska	37 880,7	52 695,7	68 437,3	105 543,9	37 106,6	54,2
2. Pozostałe zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	5,2	0,0	2 064,8	4 090,2	2 025,4	98,1
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/USD)	4,0600	4,4018	3,9350	4,1012	0,1662	4,2
Kurs przyjęty do przeliczeń (PLN/EUR)	4,5994	4,6899	4,3480	4,2730	-0,0750	-1,7

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

Wierzyciele Skarbu Państwa

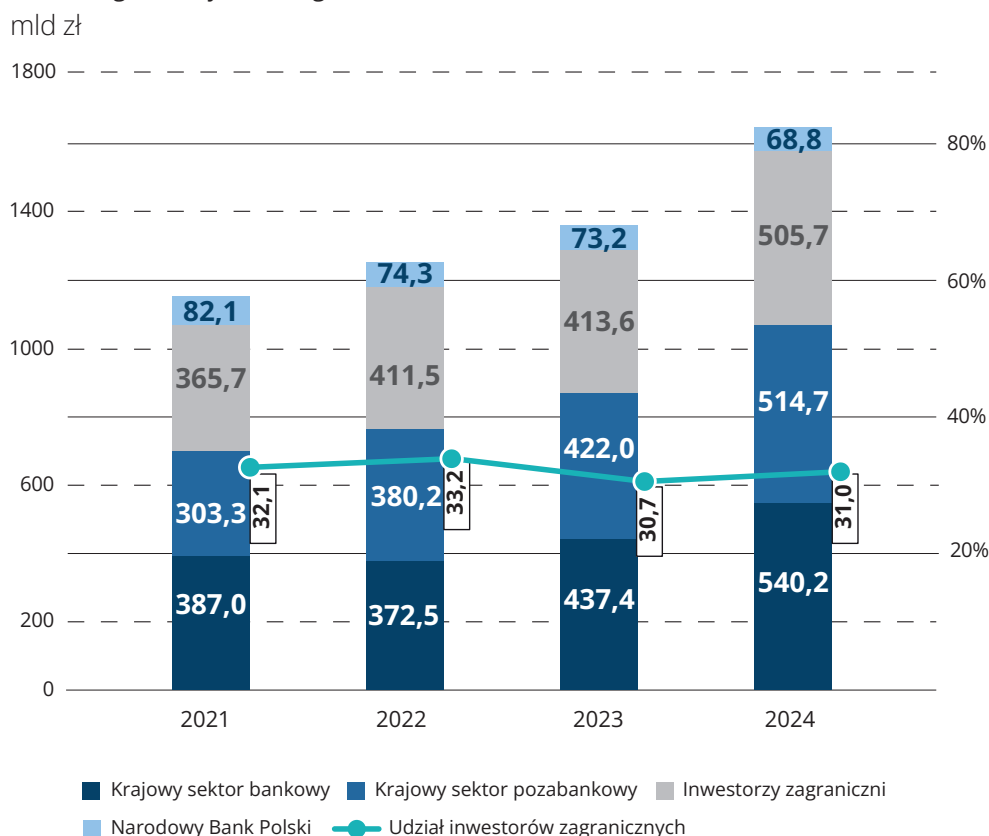
W 2024 r. wzrosły zobowiązania Skarbu Państwa wobec nierezydentów; w tym z tytułu posiadanych przez nich obligacji krajowych o 16 246,3 mln zł, z tytułu obligacji zagranicznych o 37 647,9 mln zł oraz z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych o 36 187,9 mln zł (w tym z tytułu udzielonej pożyczki w ramach *Europejskiego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności* o równowartości 8960,2 mln euro). Mimo odnotowanego powyżej wzrostu, udział inwestorów zagranicznych w zadłużeniu Skarbu Państwa wyniósł 31% i był zbliżony do poziomu tego udziału odnotowanego na koniec 2023 r.

Od 2020 r. wierzycielem Skarbu Państwa jest Narodowy Bank Polski, który od marca 2020 r. do listopada 2021 r. prowadził skup skarbowych papierów wartościowych na rynku wtórnym. Według stanu na koniec 2024 r. Narodowy Bank Polski posiadał skarbowe

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

papiery wartościowe o łącznej wartości 68 774,2 mln zł. W 2024 r. zaangażowanie Narodowego Banku Polskiego zmniejszyło się o 4458,9 mln zł, Minister Finansów wykupił część obligacji z terminem zapadalności przypadającym na 2024 r.

Infografika 64. Zadłużenie Skarbu Państwa w układzie podmiotowym i udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa w latach 2021-2024.



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

2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

Zarządzanie długiem publicznym obejmuje szereg działań zmierzających do zapewnienia finansowania potrzeb pożyczkowych państwa po najniższym koszcie, biorąc pod uwagę nieodłączne w tej sytuacji ryzyka oraz kształtowanie struktury długu poprzez wybór rynków, instrumentów oraz terminów zaciągania długu.

Minister Finansów na podstawie art. 75 ustawy o finansach publicznych zobowiązany jest do corocznego opracowywania strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych obejmującej cztery lata. Strategia przyjmowana jest przez Sejm wraz z projektem ustawy budżetowej i razem z nią stanowi podstawowy dokument służący zarządzaniu finansami publicznymi, dla których obowiązują zasady jedności, zupełności, szczególności i przejrzystości. Obejmuje ona strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz strategię oddziaływania na państwowy dług publiczny.

W 2024 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027*⁵⁴¹ i jej aktualizacji przyjętej przez Radę Ministrów w grudniu 2023 r. oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* zatwierdzonej we wrześniu 2024 r.

Podobnie jak w latach poprzednich celem długoterminowym określonym w *Strategiach* było minimalizowanie kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu ryzyka.

Po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2023 r.*⁵⁴² NIK zwróciła uwagę że *Strategia* na lata 2024-2027 i poprzednia nie obejmowały istotnej części zadłużenia emitowanego i zaciąganego na rzecz funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego, a realizujących zadania państwa. *Strategie* te pokazywały jedynie wielkość długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (wielkość i relacja do produktu krajowego brutto), natomiast nie odnosiły się do kosztów jego obsługi, ryzyka refinansowania, ryzyka stopy procentowej, ryzyka kursowego, ryzyka płynności, czy innych ograniczeń i ryzyk. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli w emisji długu dla funduszy umiejscowionych w BGK szczególnie istotne jest ryzyko kursowe ze względu na szybki przyrost długu zagranicznego zaciąganego na rzecz tych funduszy. Według stanu na koniec 2024 r. udział zobowiązań z tytułu gwarancji Skarbu Państwa udzielonych BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Pomocy wyrażonych w walutach obcych w przeliczeniu na złote stanowił 54,9% łącznej kwoty potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa udzielonych na rzecz tych funduszy i zwiększył się w porównaniu do tego udziału odnotowanego na koniec 2023 r. o 9 punktów procentowych. W związku z powyższym NIK ponownie wnioskowała o przedstawianie pełnych danych o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Cel *Strategii* na lata 2025-2028 został przeformułowany tak, aby wprost odwoływał się do nadrzędnego dla zarządzania długiem aspektu sfinansowania planowanych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Został on określony jako sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Utrzymane zostały zadania służące realizacji celu *Strategii* związane z rozwojem rynku finansowego, to jest zapewnianie płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych oraz zadanie dotyczące efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa.

Wniosek NIK sformułowany po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2023 r.* został tylko częściowo zrealizowany, między innymi poprzez wprowadzenie do *Strategii* na lata 2025-2028 ogólnych zasad i elementów zarządzania długiem funduszy umiejscowionych w BGK, z uwzględnieniem w tym procesie roli Ministra Finansów. Ponadto *Strategia* na lata 2025-2028 ujmuje po raz pierwszy dane statystyczne dotyczące zadłużenia funduszy umiej-

⁵⁴¹ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2023 r.

⁵⁴² Wystąpienie pokontrolne z 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*, nr KBF.410.1.8.2024.

scowionych w BGK i prognozę kosztów obsługi długu tych funduszy, co należy ocenić pozytywnie. Dane o długu poszczególnych funduszy BGK oraz zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. publikowane są przez Ministra Finansów w kwartalnym biuletynie statystycznym *Zadłużenie sektora finansów publicznych*⁵⁴³. Niemniej jednak NIK uznała za zasadne ujmowanie w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* harmonogramu spłat zadłużenia funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego i zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., obejmującego zarówno spłatę długu, jak i spłatę zobowiązań stanowiących koszty jego obsługi w perspektywie, którą obejmuje strategia.

Pozytywnie należy ocenić rozpoczęcie przez BGK prac nad sporządzeniem formalnego dokumentu – pierwszej strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy umiejscowionych w BGK, która ma być komplementarna ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych.

Z informacji zawartych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025–2028*, a także w *Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025–2028* wynika jednak, że kontynuowana będzie praktyka realizacji zadań publicznych oraz zadłużania się z pominięciem budżetu państwa i nieujmowania części zobowiązań w państwowym długu publicznym. Oznacza to usankcjonowanie realizacji zadań poza budżetem państwa i poza ustawą budżetową, co obniża rangę budżetu państwa oraz przejrzystość finansów publicznych. Zainicjowane przez Ministra Finansów prace nad przywróceniem transparentności transferów środków publicznych nie są w ocenie NIK wystarczające.

NIK stoi na stanowisku, że należy dążyć do zapewnienia jedności i zupełności budżetu państwa. Wskaźniki dotyczące długu publicznego powinny zostać ujednolicone i prezentować wiarygodny obraz stanu zadłużenia państwa. W związku z tym faktem po kontroli *Wykonania budżetu państwa w 2024 r.*⁵⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek do Ministra Finansów o podjęcie działań zmierzających do ujednolicenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.

NIK nie zgadza się ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministerstwo Finansów, że rola Ministra Finansów w ramach zarządzania tą częścią długu, która znajduje się poza państwowym długiem publicznym jest co do zasady ograniczona i sprowadza się do zatwierdzenia lub uzgodnienia planów finansowych funduszy umiejscowionych w BGK, akceptacji uzgodnionych warunków finansowych emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Minister Finansów jest ministrem właściwym do spraw budżetu i finansów publicznych. W myśl art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej⁵⁴⁵ dział budżet obejmuje między innymi sprawy wynikające z zarządzania dłu-

⁵⁴³ Zadłużenie sektora finansów publicznych - Ministerstwo Finansów - Portal Gov.pl.

⁵⁴⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 - *Wykonanie budżetu państwa w 2024 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*, nr KBF.410.1.9.2025.

⁵⁴⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

giem publicznym. Stosownie zaś do art. 8 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział finanse publiczne obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa. Ponadto z treści art. 34 ust. 1 tej ustawy wynika, iż minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych.

W 2024 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa wyniosły 65 791,2 mln zł, w tym na obsługę długu krajowego 57 650,4 mln zł, a na obsługę zadłużenia zagranicznego 8140,8 mln zł.

3. Poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa

Maksymalna kwota poręczeń i gwarancji określona w ustawie budżetowej na 2024 r. wynosiła 200 000 mln zł. Poziom limitu miał przede wszystkim na celu zabezpieczenie środków niezbędnych do ewentualnego wsparcia w tej formie przez Skarb Państwa instytucji finansowych⁵⁴⁶ (160 000 mln zł). W pozostałym zakresie (40 000 mln zł) limit zabezpieczał również ewentualne zobowiązania BGK umożliwiające dofinansowanie Krajowego Funduszu Drogowego, zobowiązania wynikające z projektów kolejowych, związane z nadzorowaniem gospodarki morskiej, a także ewentualne zobowiązania Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego w ramach zapotrzebowania na gwarancje za zniszczone, uszkodzone lub skradzione eksponaty wystawowe.

W ramach ustawowego limitu Skarb Państwa udzielił⁵⁴⁷ w 2024 r. czterech gwarancji w łącznej kwocie 13 745,6 mln zł, stanowiącej 6,9% limitu. Trzy gwarancje zabezpieczały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji oraz spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego, w związku ze współfinansowaniem projektów drogowych pod nazwą *Droga Ekspresowa S1 Pyrzowice – Bielsko-Biała* oraz *Droga Ekspresowa S7 Płońsk-Czosnów*. Czwarta gwarancja zabezpieczała spłatę pierwszej części kredytu zaciągniętego przez PKP Intercity S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym na częściowe sfinansowanie zakupu i modernizacji taboru kolejowego (projekt pod nazwą *Odnowa i rozbudowa floty PKP Intercity S.A.*).

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości przy udzielaniu tych gwarancji.

W 2024 r. Skarb Państwa, udzielił również na podstawie ustaw szczególnych⁵⁴⁸ gwarancji poza ustawowym limitem, w łącznej wysokości 193 704,3 mln zł, tj. o 38 395,2 mln zł (24,7%) większej niż w 2023 r. Gwarancje te zabezpieczały zobowiązania Banku Gospo-

⁵⁴⁶ Na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 776.) oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2024 r. poz. 505).

⁵⁴⁷ Na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291).

⁵⁴⁸ 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 oraz art. 45 ust. 2, art. 45a i art. 45b ust. 1 o obronie Ojczyzny zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji na rzecz odpowiednio Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz z tytułu zaciągniętych kredytów na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

darstwa Krajowego z tytułu obligacji wyemitowanych przez ten Bank na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (58 208,4 mln zł – wzrost w porównaniu do 2023 r. o 24 100,5 mln zł, tj. o 70,7%) oraz Funduszu Pomocy (9272,5 mln zł – spadek w porównaniu do 2023 r. o 2031 mln zł, tj. o 18%), a także zobowiązań finansowych zaciągniętych przez BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (126 226,4 mln zł – wzrost w porównaniu do 2023 r. o 22 966,6 mln zł, tj. o 22,2%).

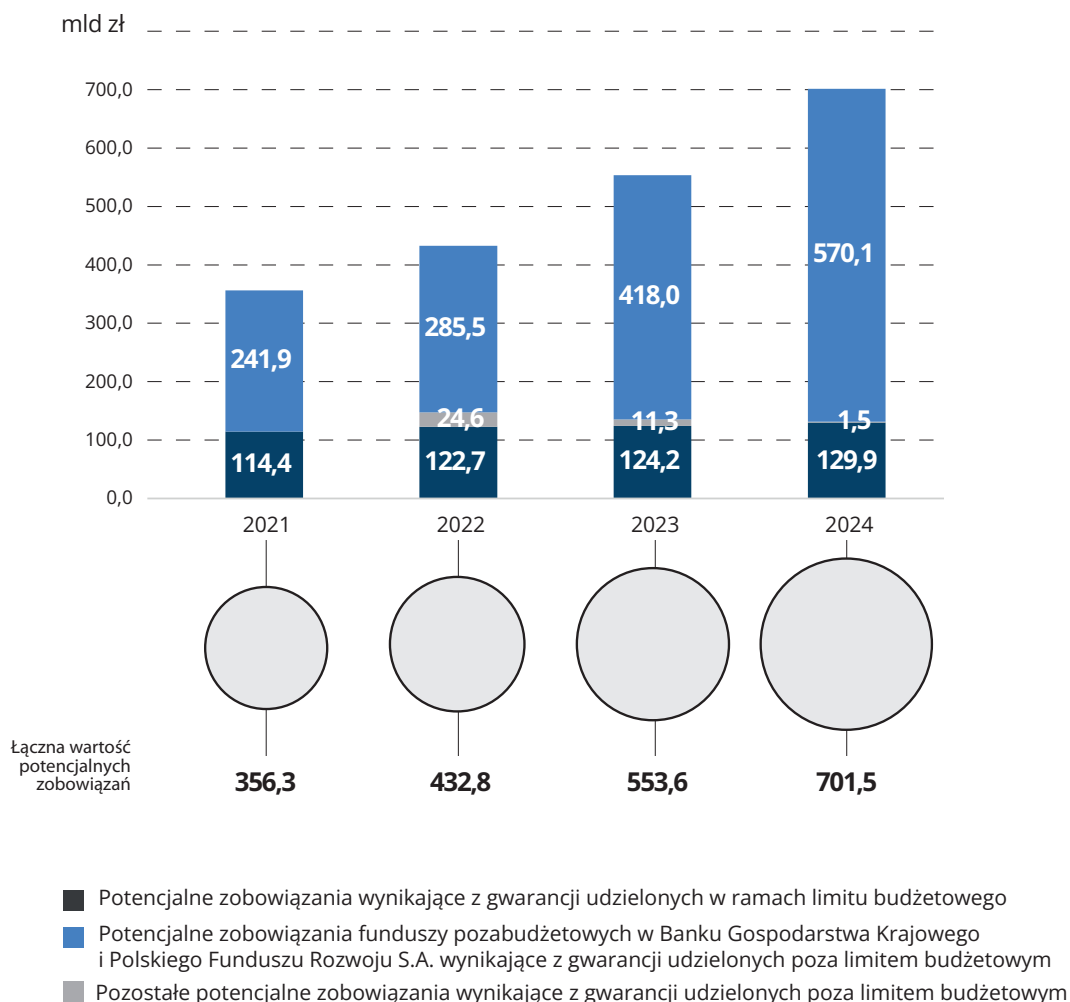
Ponadto Minister Finansów złożył w 2024 r. w imieniu Skarbu Państwa trzy oświadczenia o gwarancjach, opiewające łącznie na 1501,7 mln zł. Gwarancje te zabezpieczały kredyty jednej ze spółek węglowych zaciągnięte w trzech bankach i stanowiły kontynuację gwarancji udzielonych jako zabezpieczenie kredytów zaciągniętych przez spółkę węglową w latach 2022-2023. Suma zobowiązań wynikająca ze złożonych oświadczeń o gwarancjach w 2024 r. z tego tytułu spadła w porównaniu do 2023 r. o 5136,3 mln zł, tj. o 77,4%. Oświadczenia o gwarancjach wynikały z zawarcia przez spółkę aneksów do umów kredytowych, na podstawie których banki wyraziły zgodę na prolongowanie terminów spłaty zobowiązań. Stosownie do wydłużonych terminów spłaty kredytów przez spółkę węglową, ważność gwarancji określona została w wyżej wskazanych oświadczeniach odpowiednio do 30 kwietnia 2025 r. (dwie gwarancje) i do 31 maja 2025 r. Oświadczenia złożone w 2024 r. umożliwiły spółce uzyskanie zgody banków na prolongatę terminów spłaty zobowiązań. W tym czasie spółka mogła podjąć działania aby pozyskać środki na spłatę kredytów, jak na przykład ze sprzedaży węgla w kolejnym sezonie grzewczym oraz rozliczeń z Ministerstwem Klimatu i Środowiska. Tym samym ograniczone zostało ryzyko wypłaty gwarancji przez Skarb Państwa. Niezależnie od zawartych aneksów prolongujących terminy spłaty zobowiązań spółki węglowej, z uwagi na docierające w 2024 r. sygnały o problemach finansowych spółki w zakresie środków niezbędnych do terminowej spłaty kredytów, Ministerstwo Finansów podwyższyło ocenę ryzyka realizacji tych gwarancji z niskiego na średnie.

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, w ujęciu narastającym, wyniosła 701 537,9 mln zł, z tego z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych 260 631,1 mln zł oraz z tytułu gwarancji zagranicznych 440 906,8 mln zł. Łączne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa na koniec 2024 r. były wyższe od zobowiązań na koniec 2023 r. o 147 982,4 mln zł, tj. o 26,7% oraz o 268 741,5 mln zł, tj. o 62,1% od zobowiązań na koniec 2022 r.

Udział gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza ustawowym limitem wzrósł w latach 2021-2024 z 67,9% do 81,5% łącznej kwoty niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 65. Wartość potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu gwarancji udzielonych w latach 2021-2024.

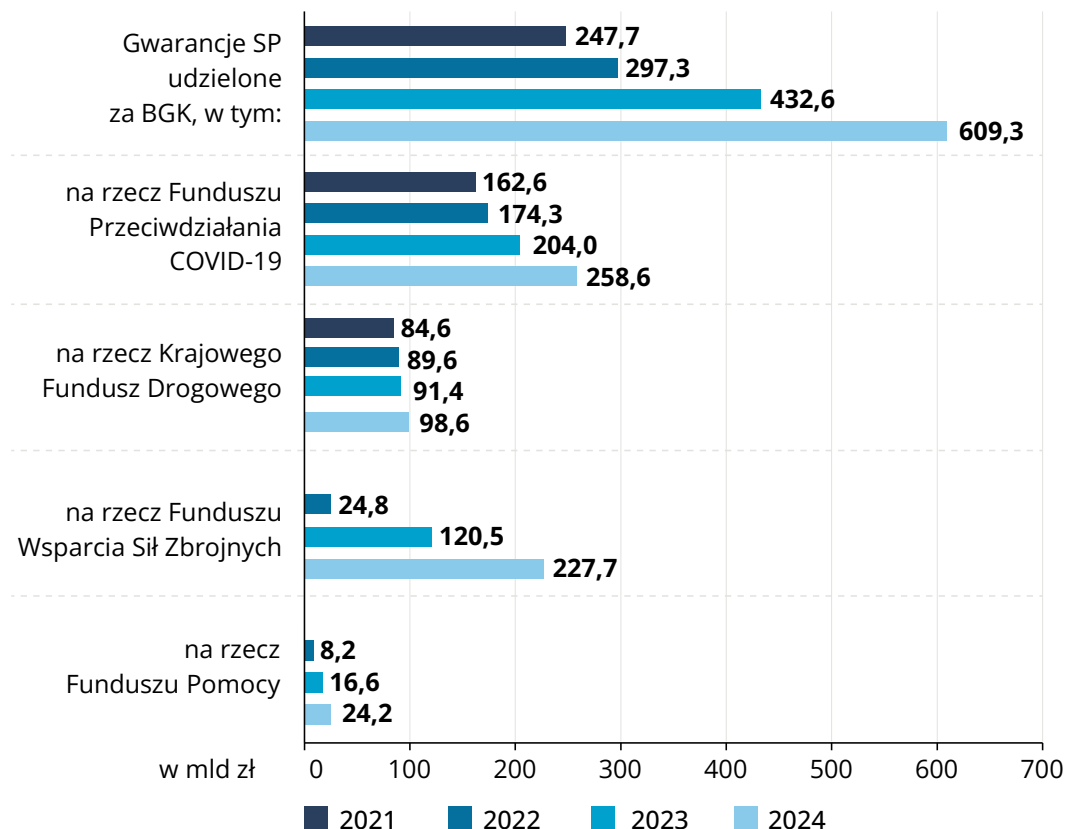


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów.

Największy udział w wartości 701 537,9 mln zł niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu gwarancji udzielonych Bankowi Gospodarstwa Krajowego (86,9%). Według stanu na 31 grudnia 2024 r. łączna kwota gwarancji za zobowiązania Banku, udzielonych w ramach limitu budżetowego oraz poza limitem, wyniosła 609 331,5 mln zł i była wyższa niż rok wcześniej o 176 739,8 mln zł, tj. o 40,9%. Gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągnięte na rzecz obsługiwanych funduszy udzielone poza limitem, według stanu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły 510 582,7 mln zł i były o 169 583,5 mln zł, tj. o 49,7% wyższe niż na koniec 2023 r. W latach 2021-2024 następował sukcesywny wzrost kwot gwarancji za zobowiązania Banku udzielonych przez Skarb Państwa.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 66. Struktura gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w latach 2021-2024 za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego.



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

Minister Finansów zaliczył gwarancje udzielone poza limitem Bankowi Gospodarstwa Krajowego i Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. do kategorii gwarancji o niskim ryzyku spłaty ze środków budżetowych. Wynika to z mechanizmu finansowania tych zobowiązań. Środki niezbędne do ich terminowej obsługi w przypadku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy, przekazywane są Bankowi Gospodarstwa Krajowego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁵⁴⁹. Zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego zaciągane na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych z gwarancjami Skarbu Państwa spłacane są ze środków Funduszu, zasilanego⁵⁵⁰, między innymi środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej. Środki na spłatę zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wynikające z realizacji programów rządowych⁵⁵¹ zapewnia minister właściwy do spraw gospodarki.

⁵⁴⁹ Na podstawie odpowiednio art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁵⁵⁰ Zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁵⁵¹ Zgodnie z art. 21a ust. 4 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli przyjęty mechanizm finansowania powyższych funduszy ogranicza ryzyko wypłaty gwarancji bezpośrednio ze środków budżetowych. Niemniej wiąże się z możliwością wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnych latach. Jeśli środki finansowe tych funduszy okażą się niewystarczające do wykupu wyemitowanych i sprzedanych obligacji lub spłaty zaciągniętych kredytów, Skarb Państwa zobowiązany będzie pokryć brakującą część zobowiązań z budżetu państwa⁵⁵² wpływając w kolejnych latach na poziom zadłużenia i potrzeb pożyczkowych.

W 2024 r., podobnie jak w roku poprzednim, żaden z beneficjentów gwarancji nie wystąpił do Skarbu Państwa z wnioskiem o realizację przedmiotu gwarancji. Otrzymane przez Skarb Państwa środki w wysokości 28,1 mln zł, które wpłynęły na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych z tytułu prowizji od udzielonych w 2024 r. i w latach wcześniejszych gwarancji, w całości zasilili⁵⁵³ rachunek przychodów budżetu państwa.

4. Państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny obejmuje zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między tymi jednostkami, to jest zadłużenie trzech sektorów: rządowego, samorządowego i ubezpieczeń społecznych. Zasady obliczania długu publicznego określone są w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniach wykonawczych, natomiast odpowiedzialnym za określenie zakresu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest Główny Urząd Statystyczny.

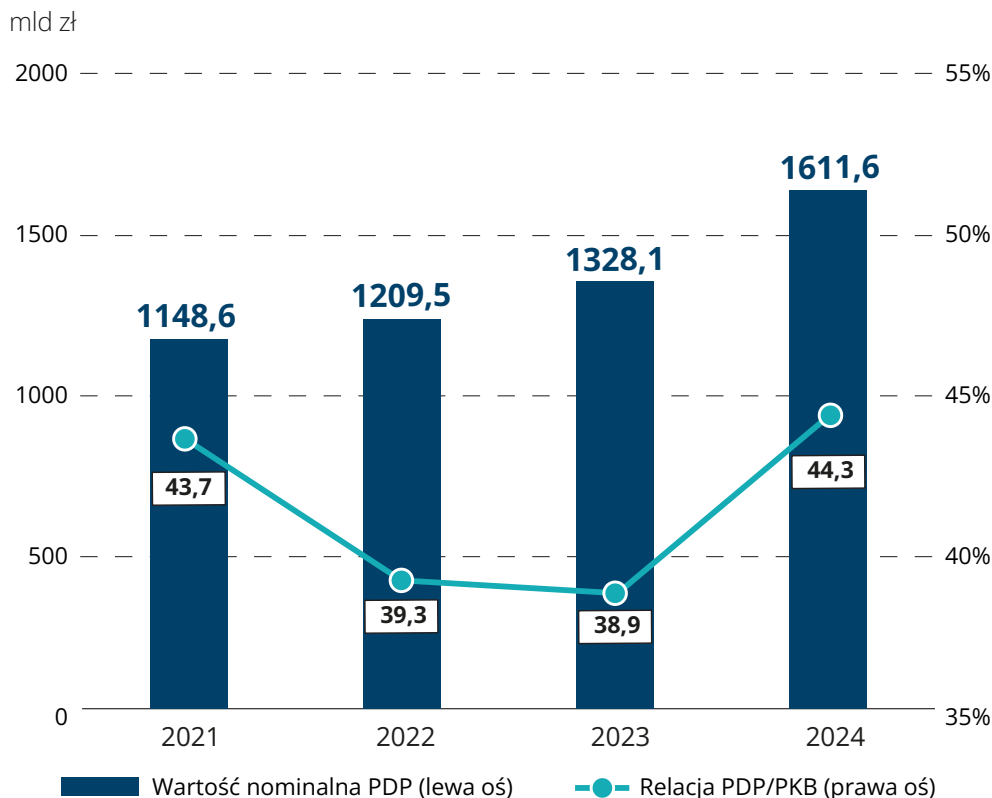
Prognozy wielkości państwowego długu publicznego na koniec 2024 r. oraz jego relacja do produktu krajowego brutto zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* i jej aktualizacji okazały się niedoszacowane. Przewidywały one wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2024 r. odpowiednio do wysokości 1568,6 mld zł i 1602,3 mld zł, co miało stanowić 41,6%, a w aktualizacji strategii 42,5% produktu krajowego brutto. Planowana wielkość państwowego długu publicznego na koniec 2024 r. została skorygowana we wrześniu 2024 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* do 1577,3 mld zł, a jego relacja do produktu krajowego brutto do 43,3%.

⁵⁵² Środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań, w przypadku gdy poziom środków Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 i Funduszu Pomocy jest niewystarczający przekazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie odpowiednio art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zobowiązania BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych spłacane ze środków tego funduszu, zasilanego, zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny m.in. środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

⁵⁵³ Zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach Skarbu Państwa.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

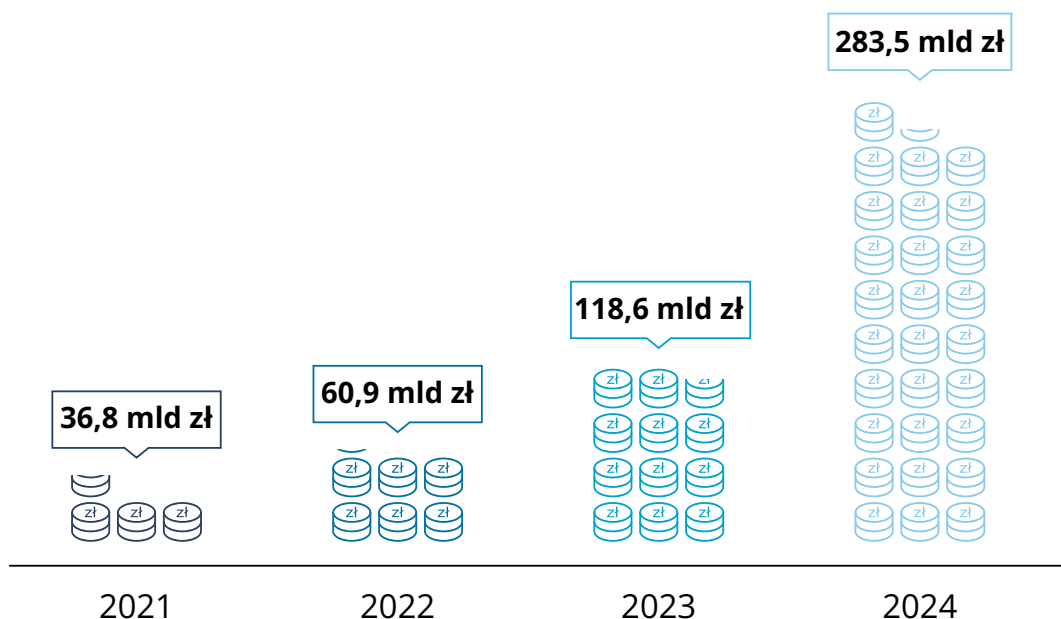
Infografika 67. Wartość nominalna państwowego długu publicznego (PDP) oraz jego relacja do produktu krajowego brutto (PDP/PKB) w latach 2021-2024.



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

Wartość państwowego długu publicznego obliczona zgodnie z regulacjami krajowymi na koniec 2024 r. wyniosła 1 611 565,5 mln zł i stanowiła równowartość 44,3% produktu krajowego brutto. Na koniec 2023 r. relacja ta wyniosła 38,9%. Wielkość państwowego długu publicznego w stosunku do stanu na koniec 2023 r. zwiększyła się o 283 499,9 mln zł, tj. o 21,3%, a relacja do produktu krajowego brutto o 5,4 punktu procentowego. Przyrost państwowego długu publicznego w ciągu roku w latach 2021-2023 wyniósł odpowiednio: 3,3%, 5,3% i 9,8%. Oznacza to, że przyrost zadłużenia od trzech lat podwajał się każdorazowo z roku na rok.

Infografika 68. Dynamika przyrostu państwowego długu publicznego w latach 2021 – 2024.



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

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby w okresie od 2020 r. inflacja w Polsce kształtowała się w granicach 2,5%-3,5% (wynikających z celu inflacyjnego oraz z górnego przedziału celu polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego) relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na koniec 2024 r. kształtowałaby się na poziomie odpowiednio 54,2% i 51,6%. Oznaczałoby to wzrost odpowiednio o 9,9 i 7,3 punktu procentowego w stosunku do rzeczywistej relacji za 2024 r.

Oprócz inflacji sprzyjającej utrzymaniu korzystnej proporcji długu publicznego do produktu krajowego brutto na utrzymanie poziomu tej relacji wpływało także finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, które wyłączone są z sektora finansów publicznych⁵⁵⁴.

⁵⁵⁴ Zgodnie z klasyfikacją ESA 2010 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej - Dz. Urz. UE L 174 z 26 czerwca 2013 r., str. 1, ze zm.) fundusze utworzone w Banku Gospodarstwa Krajowego są zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W przypadku gdyby zadania państwa realizowane przez fundusze pozabudżetowe obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (w szczególności przez Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych) i Polski Fundusz Rozwoju S.A. były wykonywane przez jednostki sektora finansów publicznych i zostały sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa, a nie przez sprzedaż obligacji i zaciąganie kredytów na rzecz tych funduszy, spowodowałoby to istotny wzrost wartości państwowego długu publicznego na koniec 2024 r. Uwzględnienie zobowiązań tych podmiotów z lat 2020-2024 o łącznej wartości 404 399,3 mln zł⁵⁵⁵ zwiększyłoby państwowy dług publiczny na koniec 2024 r. do poziomu 2 015 964,8 mln zł. W takiej sytuacji relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto obliczona według definicji krajowej i unijnej byłaby zbliżona i wyniosła 55,4%. Tym samym istotnie wzrosłoby ryzyko konieczności stosowania procedur, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych⁵⁵⁶.

Powstanie alternatywnego źródła emisji zadłużenia powoduje nie tylko zmniejszenie wielkości państwowego długu publicznego, ale znacząco zwiększy w przyszłości skalę wydatków budżetu państwa związaną z obsługą tego zadłużenia.

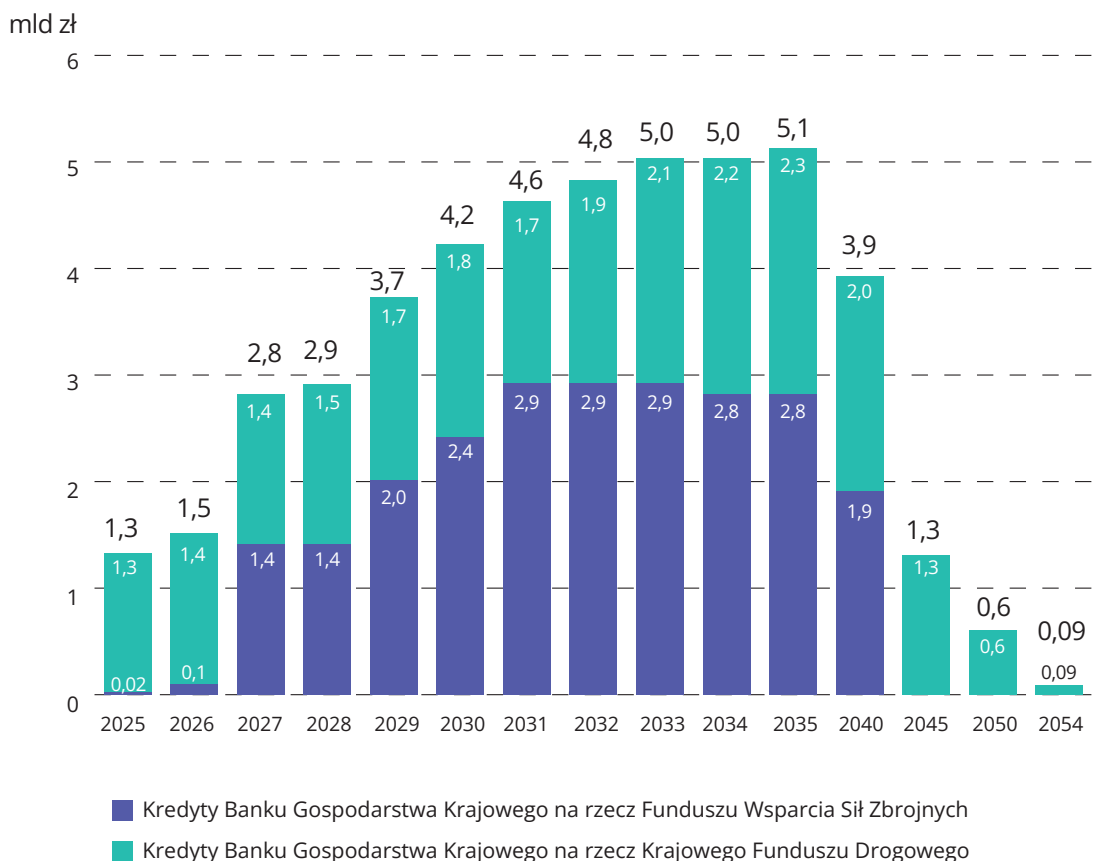
Według stanu na koniec 2024 r. kwota zobowiązań dłużnych Banku Gospodarstwa Krajowego zaciąganych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych według wartości nominalnej wyniosła 349 385,3 mln zł (w tym z tytułu wyemitowanych obligacji 268 078,7 mln zł oraz z tytułu kredytów 81 306,7 mln zł), a zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu wyemitowanych obligacji w celu finansowania tak zwanych tarcz finansowych 57 575 mln zł.

⁵⁵⁵ Suma nominalnego zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, skonsolidowanego w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i skonsolidowanego w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. z tytułu tak zwanych tarcz finansowych.

⁵⁵⁶ Przekroczenie progu o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie oznacza automatycznie konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w tym przepisie gdyż w takim przypadku, zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, należy obliczyć relację państwowego długu publicznego do PKB według zasad określonych w art. 38a pkt 4 tej ustawy, tj. z uwzględnieniem kursów średnich dla obliczenia zadłużenia zagranicznego oraz po odjęciu kwot wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 69. Wartość i struktura zobowiązań z tytułu kredytów zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych przypadających do spłaty w wybranych latach¹, według stanu na koniec 2024 r.



¹ Wartość zobowiązań po 2035 r. przedstawiona została tylko dla wybranych lat ze względu na niewielkie wartości zobowiązań.

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

W odniesieniu do obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego najwyższe wartości wykupu przypadną w przypadku:

- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2027 r. – 33 585 mln zł, w 2030 r. – 34 216,6 mln zł i w 2031 r. – 32 441,8 mln zł;
- Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – w 2025 r. – 3000 mln zł i w 2028 r. – 4101,2 mln zł;
- Funduszu Pomocy – w 2029 r. – 2563,8 mln zł, w 2032 r. – 4426,8 mln zł, w 2033 r. – 2861,9 mln zł;
- Krajowego Funduszu Drogowego – w 2027 r. – 4144,8 mln zł, w 2028 r. – 3204,8 mln zł i w 2054 r. – 7177,1 mln zł.

Najwyższe wartości wykupu obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypadną w 2025 r. – 33 675 mln zł i w 2027 r. – 18 650 mln zł. Ostatni termin zapadalności obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. przypada w 2030 r., a obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Pomocy i Krajowego Funduszu Drogowego w 2054 r.

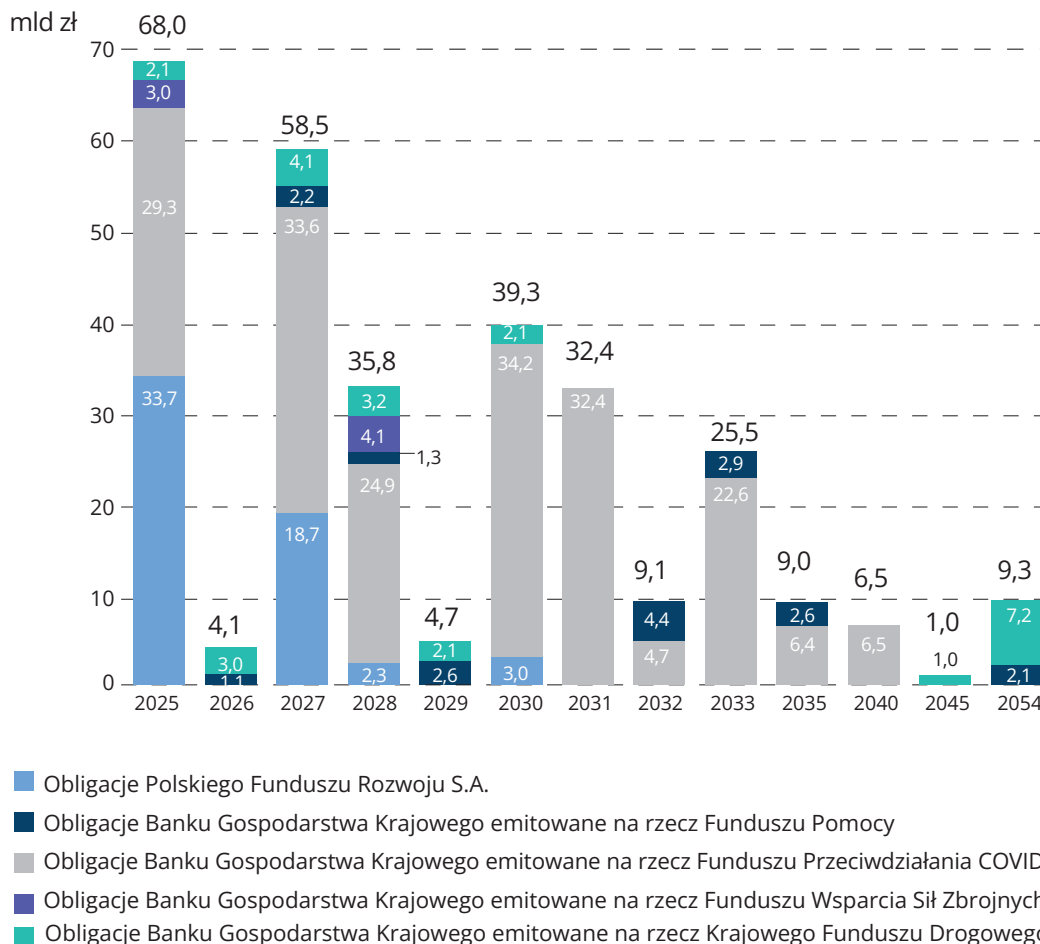
DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Dodatkowo NIK zauważa, że obsługa obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego emitowanych na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, a także obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wiąże się z ponoszeniem wyższych kosztów niż w przypadku, gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby wskazane powyżej obligacje wyemitował Skarb Państwa, koszty ich obsługi w 2024. r. byłyby niższe o 1912,4 mln zł, a w całym okresie zapadalności obligacji byłyby niższe o 19 358,2 mln zł od kosztów, jakie trzeba będzie ponieść na obsługę papierów wartościowych emitowanych i sprzedawanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Polski Fundusz Rozwoju S.A. Z tego względu przekazywanie zadań publicznych do funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. nie znajduje również uzasadnienia ekonomicznego. Działania te obniżają ponadto pozycję budżetu państwa, który pełni szczególną funkcję w systemie finansów publicznych oraz ograniczają kontrolę parlamentarną nad gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych.

W momencie wykupu obligacji wyemitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych wystąpi konieczność dofinansowania tych podmiotów. Ich zobowiązania mogą być częściowo sfinansowane przez emisję długu Skarbu Państwa lub przekazanie środków finansowych, którego forma może obciążyć wydatki lub rozchody budżetu państwa albo innych jednostek sektora finansów publicznych i mieć formę pomocy bezzwrotnej.

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 70. Wartość i struktura zapadalności obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego i Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wyemitowanych w latach 2020-2024¹.



¹ Wartość zobowiązań po 2035 r. przedstawiona została tylko dla wybranych lat ze względu na niewielkie wartości zobowiązań.

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

Na wzrost państwowego długu publicznego w 2024 r. wpłynęło przede wszystkim zwiększenie zadłużenia sektora rządowego o 274 793,8 mln zł (o 22,5%), w tym głównie zwiększenia zadłużenia Skarbu Państwa ujętego w zadłużeniu tego sektora. Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych w procesie obliczania państwowego długu publicznego do zadłużenia Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nie wliczono między innymi:

- zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów (42 918,4 mln zł);
- zobowiązań Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (16 504,3 mln zł);
- zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 75 480,8 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom; największą wartość obli-

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

cji skarbowych na koniec 2024 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 43 542 mln zł, państwowe osoby prawne (w tym Bankowy Fundusz Gwarancyjny) – 23 781,6 mln zł oraz państwowe szkoły wyższe – 5877,1 mln zł.

Dług sektora samorządowego wzrósł w 2024 r. o 8517,2 mln zł (o 8,1%), w tym między innymi o 7945,7 mln zł swoje zobowiązania zwiększyły jednostki samorządu terytorialnego, a o 580,7 mln zł wzrosło zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej podległych samorządom.

Zadłużenie funduszy zarządzanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stanowiące całość długu sektora ubezpieczeń społecznych, zmniejszyło się w 2024 r. o 1,9 mln zł do poziomu 12,6 mln zł.

Wartość państwowego długu publicznego na koniec 2024 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności jednostek sektora finansów publicznych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

Tabela 48. Państwowy dług publiczny (po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań w sektorze finansów publicznych na koniec roku) w latach 2021-2024.

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	Zmiana 2023-2024	
	mln zł				%	
Państwowy dług publiczny, z tego: (1+2+3)	1 148 579,3	1 209 497,9	1 328 065,6	1 611 565,5	283 499,9	21,3
1. Zadłużenie sektora rządowego	1 055 781,5	1 116 112,2	1 222 303,4	1 497 287,8	274 984,5	22,5
Skarb Państwa	1 053 323,7	1 113 484,1	1 219 639,0	1 494 432,8	274 793,8	22,5
Państwowe szkoły wyższe	346,4	298,1	345,2	367,0	21,8	6,3
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 926,8	1 968,3	1 672,0	1 834,8	171,8	10,3
Państwowe instytucje kultury	1,6	0,7	6,0	7,7	1,7	28,4
Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne	6,0	18,0	162,6	59,4	-103,2	-63,5
Pozostałe państwowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, banków i spółek prawa handlowego	176,9	342,9	478,6	577,1	98,5	20,6

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024	Zmiana 2023-2024	
	mln zł					%
2. Zadłużenie sektora samorządowego	92 751,0	93 355,0	105 747,8	114 265,0	8 517,2	8,1
Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	87 605,2	87 561,1	99 458,2	107 403,9	7 945,7	8,0
Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	5 080,9	5 710,7	6 213,8	6 794,4	580,7	9,3
Samorządowe instytucje kultury	63,3	81,5	75,3	66,4	-8,9	-11,8
Pozostałe samorządowe osoby prawne tworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych	1,7	1,7	0,4	0,2	-0,2	-42,2
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	46,7	30,8	14,5	12,6	-1,9	-13,1
Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	46,7	30,8	14,5	12,6	-1,9	-13,1

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

5. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych tworzą dwie grupy podmiotów, to jest: jednostki organizacyjne zaliczane do sektora finansów publicznych oraz jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według definicji unijnej ESA 2010. Zastosowanie takiego sposobu wyliczania długu publicznego pozwala na dokonywanie porównań między krajami Unii Europejskiej.

Do drugiej grupy podmiotów zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych. Są to między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i kontrolowane przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki), fundusze emerytalne i gwarancyjne. Oznacza to, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych, poza jednostkami sektora finansów publicznych, należą w Polsce także fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (na przykład Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych), Polski Fundusz Rozwoju S.A. (w zakresie transakcji związanych z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych), fundusze ochrony środków gwarantowanych w bankach komer-

cyjnych oraz niektóre przedsiębiorstwa publiczne. Ponadto w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniane są dodatkowe kategorie zobowiązań, które nie stanowią tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Należą do nich zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad, zrestrukturyzowane bądź zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne operacje oraz zobowiązania wymagalne z tytułu poręczeń i gwarancji jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków. W długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są uwzględniane zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych. Są one zaliczane do wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na wielkość tego długu wpływa także przeliczenie na złote po kursie z końca roku walut wymienianych w ramach transakcji na instrumentach pochodnych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2024 r. ukształtował się na poziomie o 22 mld zł niższym, a relacja do produktu krajowego brutto na poziomie o 1,4 punktu procentowego wyższym, niż prognozy tych wielkości zawarte w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* (odpowiednio 2033,8 mld zł, 53,9% produktu krajowego brutto). W stosunku do skorygowanych w Aktualizacji *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027* prognoz (2041,9 mld zł, 54,2% produktu krajowego brutto) dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był niższy o 30,1 mld zł, a relacja do produktu krajowego brutto wyższa o 1,1 punktu procentowego od wielkości planowanych.

Prognozowana w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028* relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekroczy w 2026 r. 60%, wzrastając do 61,3% w 2027 r., a w 2028 r. obniży się do 61,2%. Wzrasta tym samym ryzyko przekroczenia drugiego po deficycie progu ostrożnościowego, czyli zadłużenia na poziomie 60% PKB, co może skutkować przedłużeniem stosowania wobec Polski procedury nadmiernego deficytu wprowadzonej przez Komisję Europejską oraz konieczności wdrożenia dodatkowych środków naprawczych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł na koniec 2024 r. 2 011 810,9 mln zł, co odpowiadało 55,3% produktu krajowego brutto. W stosunku do stanu na koniec 2023 r. oznaczało to wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o 320 567,7 mln zł (tj. o 19%) i wzrost relacji tego zadłużenia do produktu krajowego brutto o 5,7 punktu procentowego. Podobnie jak w przypadku państwowego długu publicznego także tempo wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych było znacznie wyższe niż w 2023 r., kiedy to roczny przyrost wyniósł 178 431,5 mln zł, co stanowiło 11,8%.

Od 2021 r. następował systematyczny wzrost wydatków związanych z obsługą długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zgodnie z danymi Eurostat⁵⁵⁷, wydatki te na koniec 2021 r. osiągnęły poziom 29 117 mln zł, natomiast w 2024 r. wyniosły 80 180 mln zł. Relacja kosztów obsługi państwowego długu publicznego obliczonego zgodnie z zasadami Unii Europejskiej do wielkości zadłużenia wyniosła 4,7%. Spowodo-

⁵⁵⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10dd_edpt1__custom_16712897/default/table?lang=en

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

wało to, że Polska znalazła się wśród trzech krajów Unii Europejskiej, w których relacja ta była najwyższa, po Węgrzech i Rumunii⁵⁵⁸. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa w tych latach wyniosły odpowiednio 25 957,7 mln zł i 65 791,2 mln zł. Tym samym udział wydatków wynikających z długu Skarbu Państwa w wydatkach związanych z obsługą długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zmniejszył się z 89,1% do 82,1%.

Na koniec 2024 r. różnica pomiędzy wielkością długu sektora instytucji rządowych i samorządowych a wielkością państwowego długu publicznego wyniosła 400 245,4 mln zł. Było to wynikiem wzrastającej od 2020 r. skali finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK dokonywaną poprzez emisję obligacji i zaciąganie kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa. Pełen zakres różnic między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2024 r. przedstawia poniższa tabela.

Tabela 49. Różnice między państwowym długiem publicznym a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2024 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 1 611 565,5 mln zł	
Zwiększenia – razem 445 503,5 mln zł, z tego (w mln zł):	
– zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 ^{1, 2}	211 862,5
– zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. – tarcze finansowe ³	57 568,0
– zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego	70 373,6
– zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych ²	45 021,6
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	33 746,5
– zadłużenie Funduszu Pomocy ²	19 573,7
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	6 714,2
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	631,5
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	11,9
Zmniejszenia – razem o 45 258,1 mln zł, z tego (w mln zł):	
– wartość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego	19 257,4
– należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych	16 654,7
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	3 685,0
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	3 037,9
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ⁴	2 623,1
Saldo – zwiększenie o 400 245,4 mln zł	

⁵⁵⁸ W 2024 r. relacja kosztów obsługi długu do zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczonego zgodnie z zasadami unijnymi wyniosła 5,2% w Rumunii i 7,3% na Węgrzech.

DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 2 011 810,9 mln zł

- ¹ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2024 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 – 1668,5 mln zł, Fundusz Rezerwy Demograficznej – 900 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2024 r. wzrosło w stosunku do stanu na koniec 2023 r. o 42 237,7 mln zł i wyniosło 214 436,2 mln zł.
- ² Zadłużenie zagraniczne Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obliczone według kursu złotego z 31 grudnia 2024 r.
- ³ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. na koniec 2024 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych w wysokości 7 mln zł. Na koniec 2024 r. zadłużenie Polskiego Funduszu Rozwoju z tytułu emisji obligacji wyemitowanych w związku z finansowaniem tak zwanych tarcz finansowych wyniosło 57 575 mln zł i zmniejszyło się w stosunku do stanu na koniec 2023 r. o 16 325 mln zł.
- ⁴ Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymienianych walut w stosunku do złotego.

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

Według szacunków Najwyższej Izby Kontroli, gdyby w okresie od 2020 r. w Polsce nie występowała podwyższona inflacja i utrzymana została w granicach wynikających z celu inflacyjnego oraz z górnego przedziału celu polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego, tj. w przedziale 2,5%-3,5%, relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto na koniec 2024 r. przekroczyłaby 60% i wyniosła odpowiednio 67,7% i 64,5%. Oznacza to, że efekt podwyższonej inflacji obniżył relację długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB odpowiednio o 12,4 i 9,2 punktu procentowego. Aby uzyskać relację na poziomie 55,3% PKB w ujęciu pieniężnym należałoby spłacić zadłużenie w wysokości około 320,5 - 436,6 mld zł.

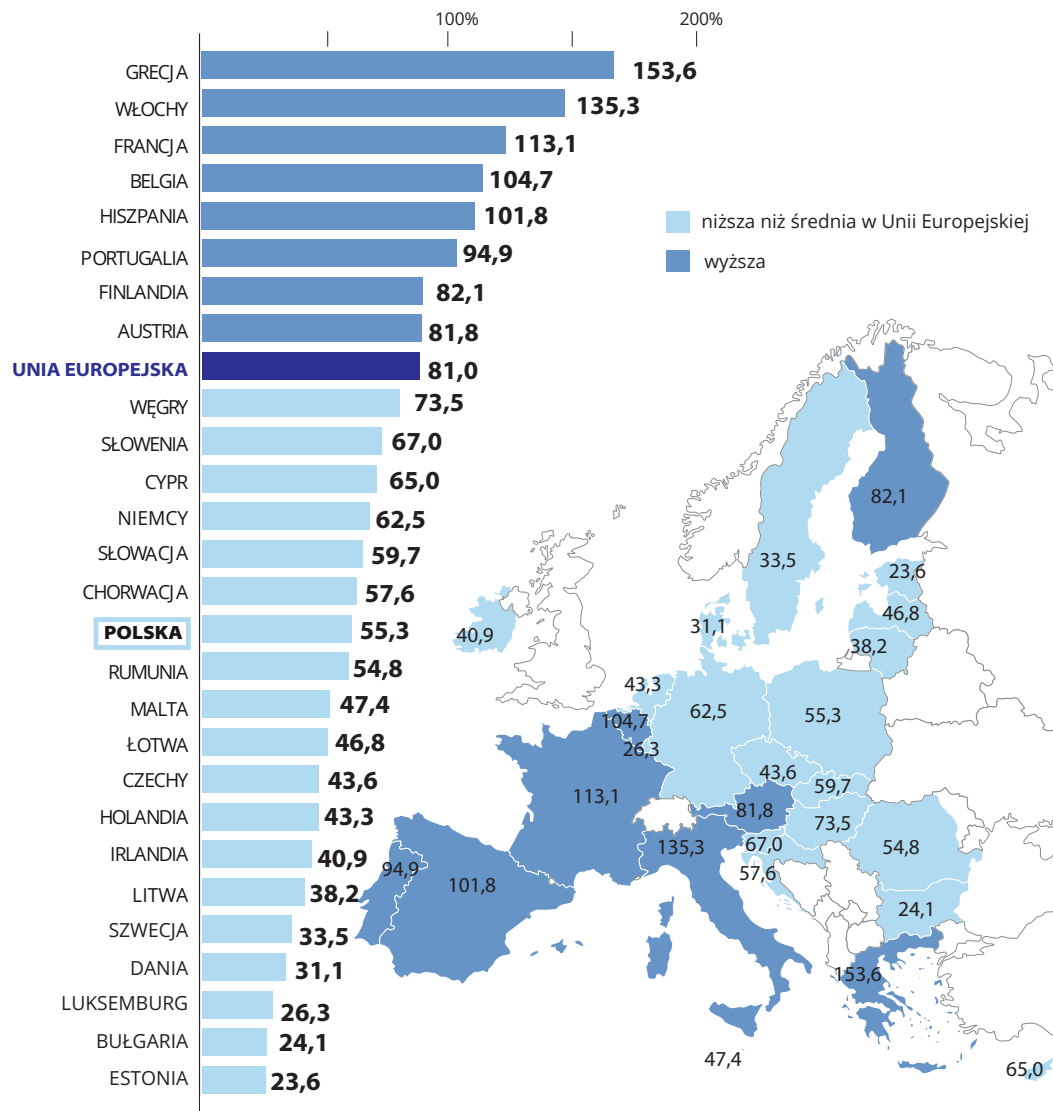
Z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli wynika, że przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic metodologicznych w obliczaniu długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2024 r. zostały dokonane prawidłowo, na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według stanu na koniec 2024 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej wartości tego wskaźnika dla 27 krajów należących do Unii Europejskiej wynoszącej 81% (spadek o 0,7 punktu procentowego w odniesieniu do tego wskaźnika notowanego na koniec 2023 r.). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło dwanaście państw⁵⁵⁹. Dwanaście krajów Unii Europejskiej, w tym Polska, odnotowało w 2024 r. wzrost relacji zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto, w czterech państwach, wskaźnik ten uległ obniżeniu, a na Węgrzech w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. pozostał bez zmian.

⁵⁵⁹ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10q_ggdebt/default/table?lang=en

DŁUG SKARBU PAŃSTWA I DŁUG PUBLICZNY

Infografika 71. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych na 31 marca 2025 r. dla Polski według Ministerstwa Finansów, dla pozostałych krajów Unii Europejskiej według Eurostat (30 kwietnia 2025 r.).

Polska zajęła trzynaste miejsce spośród 27 krajów Unii Europejskiej pod względem najniższego wskaźnika długu według definicji unijnej do PKB (55,3%), jednak wśród siedmiu państw spoza strefy euro znalazła się na drugiej pozycji (zaraz po Węgrzech) pod względem wysokości tego wskaźnika.

ROZDZIAŁ VIII

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO



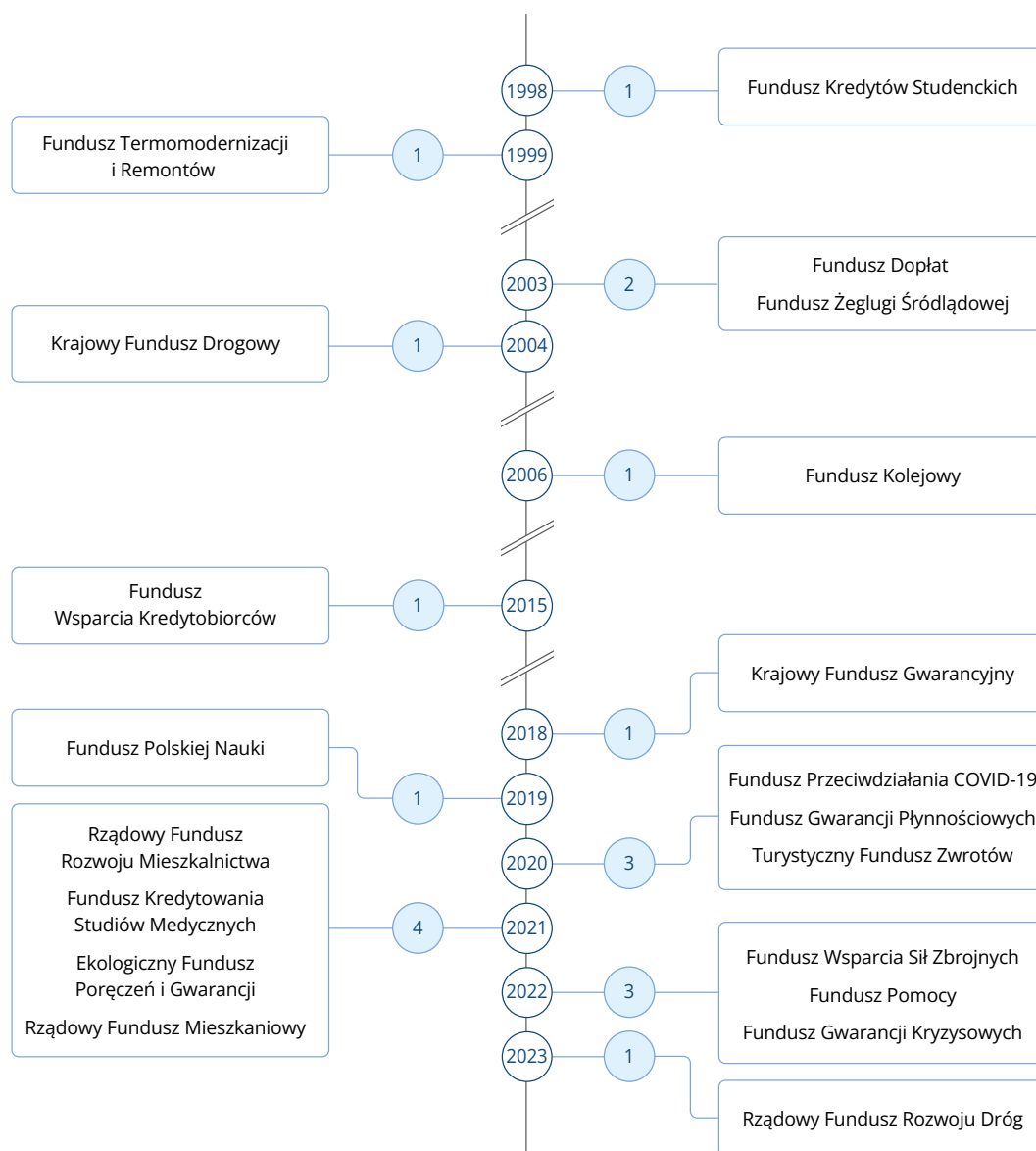
- Finansowanie zadań publicznych za pomocą funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych.
- W 2024 r. po raz pierwszy opublikowano sprawozdania z wykonania planów finansowych za 2023 r. funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz zamieszczano plany finansowe i ich zmiany, a także informacje o realizacji tych planów za poszczególne kwartały.
- Większość funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego nie dysponowała stałymi, przewidywalnymi w dłuższym okresie źródłami wpływów. Wpłaty z budżetu państwa (33 mld zł), tytuły dłużne (74 mld zł) i środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych (5,3 mld zł) stanowiły w 2024 r. prawie 75,8% wpływów funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.
- Uruchomione z kredytów środki na finansowanie wydatków Krajowego Funduszu Drogowego oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych były wyższe o 51,2% niż w 2023 r.
- Blisko 100% wydatków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 dotyczyło zadań niezwiązanych z przeciwdziałaniem COVID-19.
- Zadłużenie funduszy na koniec 2024 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego wyniosło 349,4 mld zł i było wyższe od stanu na koniec 2023 r. o 72,4 mld zł (o 26,1%). Zarówno na koniec 2023 r., jak i 2024 r., w strukturze zadłużenia dominowały obligacje.
- Koszty obsługi zadłużenia funduszy wzrosły w 2024 r. o 78,3%.
- Udział kosztów obsługi zadłużenia w wydatkach funduszy wzrósł z 6,4% w 2023 r. do 11,1% w 2024 r.
- Na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy wydatkowano 77,8 mln zł.

W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, finansowanie części zadań publicznych odbywało się poza budżetem państwa, przy pomocy 20 funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, a skala tego finansowania była podobna jak w roku 2023. Odmienne niż w sześciu poprzednich latach, w trakcie 2024 r. nie utworzono żadnego nowego funduszu, a jeden fundusz został zlikwidowany. Z dniem 20 grudnia 2024 r. w związku z wyczerpaniem środków na rachunku likwidacji uległ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa⁵⁶⁰.

⁵⁶⁰ Zgodnie z art. 33s ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2024 r. poz. 1440, ze zm.), Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa ulega likwidacji w przypadku wyczerpania środków na jego rachunku.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Infografika 72. Fundusze obsługiwane przez Bank Gospodarstwa Krajowego



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli.

Łączne wpływy funduszy w 2024 r. wyniosły 148 087,9 mln zł, a wydatki – 135 388,2 mln zł⁵⁶¹.

⁵⁶¹ Wszystkie dane zostały ustalone według stanu na 4 kwietnia 2025 r., Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001-Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. Bank Gospodarstwa Krajowego, nr KBF.410.1.13.2025.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Tabela 50. Przepływy środków funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2024 r. (dane w ujęciu kasowym)

Wyszczególnienie	Stan środków na 01.01.2024 r.	Wpływy	Wydatki	Stan środków na 31.12.2024 r.
	mln zł			
OGÓŁEM:	29 489,5	148 087,9	135 388,2	41 745,6
Fundusz Przeciwdziałania COVID-19	2 640,3	68 321,6	53 247,3	17 722,5
Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych	7 784,8	34 667,8	35 065,2	7 374,0
Krajowy Fundusz Drogowy	3 840,0	24 293,5	24 202,5	4 016,5
Fundusz Pomocy	924,5	10 133,8	10 499,9	524,5
Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg	4 976,6	4 296,7	5 787,7	3 485,5
Fundusz Dopłat	693,1	1 709,9	1 341,4	572,1
Fundusz Kolejowy	4 596,9	2 415,3	1 979,9	5 032,3
Rządowy Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa	391,9	59,8	451,7	-
Krajowy Fundusz Gwarancyjny	208,3	701,2	909,5	-
Fundusz Wsparcia Kredytobiorców	1 846,7	107,4	303,1	1 651,0
Fundusz Termomodernizacji i Remontów	529,9	137,7	211,6	455,9
Fundusz Kredytów Studenckich	1,1	27,9	28,2	0,9
Fundusz Gwarancji Płynnościowych	283,1	25,7	164,9	143,9
Turystyczny Fundusz Zwrotów	83,1	37,6	114,1	6,6
Fundusz Polskiej Nauki	530,3	28,4	26,0	532,7
Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych	1,4	15,8	16,8	0,4
Fundusz Gwarancji Kryzysowych	95,1	94,8	88,0	101,9
Rządowy Fundusz Mieszkaniowy	6,0	1 007,5	946,9	66,6
Fundusz Żeglugi Śródlądowej	55,0	5,6	2,6	58,1
Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji	1,4	0,2	1,0	0,0

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

Wydatki funduszy odpowiadały 16,2% wydatków budżetu państwa zrealizowanych w 2024 r. oraz 3,7% produktu krajowego brutto. W stosunku do roku poprzedniego wzrosły o 3629,8 mln zł, czyli o 2,8%. Jednocześnie wpływy funduszy wzrosły w tym okresie o 18 262 mln zł, o tj. 14,1%.

Najwyższy wzrost wpływów funduszy w porównaniu do roku 2023 odnotowano z tytułu sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego o 12 781,5 mln zł, wpłat z budżetu państwa o 10 552,8 mln zł oraz z tytułu udzielonych kredytów o 6884 mln zł. Zadłużenie funduszy na koniec 2024 r. wyniosło 349 385,3 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2023 r. o 72 422,6 mln zł (to jest o 26,1%). Wydatki ponie-

sione na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy wzrosły o 3,2 mln zł, czyli o 4,3%.

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi odrębne księgi dla każdego funduszu oraz sporządza dla tych funduszy odrębne sprawozdania finansowe, nieujmowane w bilansie oraz rachunku zysków i strat banku. Wydatkowanie środków funduszy odbywa się na podstawie planów finansowych uzgadnianych z Ministrem Finansów oraz zatwierdzanych przez ministrów właściwych dla zakresu działań danego funduszu.

W kwietniu 2024 r. opublikowano raport zatytułowany *Stan polskich finansów publicznych 2016-2023. Biała Księga*. Wskazano w nim zjawiska i działania, które spowodowały pogorszenie przejrzystości finansów publicznych w wymienionym okresie. Zaliczono do nich między innymi finansowanie zadań publicznych przez jednostki, które zostały utworzone w innym celu, takie jak Fundusz Solidarnościowy czy Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Izba zauważa, że Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 miał być narzędziem nadzwyczajnym, wykorzystywanym jedynie okresowo w związku z niespodziewanym wybuchem w 2020 r. epidemii COVID-19 w Polsce. Pomimo, że stan epidemii na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej został odwołany w maju 2022 r.⁵⁶², zaś stan zagrożenia epidemicznego w czerwcu 2023 r.⁵⁶³, w 2024 r. w dalszym ciągu finansowano zadania za pomocą tego funduszu, przy czym w znacznej części były to zadania niezwiązane bezpośrednio z występowaniem choroby COVID-19.

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli⁵⁶⁴ przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów ponownie negatywnie oceniła sytuację, w której znaczna część wydatków publicznych realizowana była poza budżetem państwa przy pomocy 20 funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustaw. W ocenie Izby finansowanie znacznej części zadań publicznych za pomocą funduszy prowadzonych przez BGK naruszało zasady jedności i zupełności budżetu oraz przejrzystości finansów publicznych. W konsekwencji wynik budżetu państwa za 2024 r. nie odzwierciedlał stanu nierównowagi finansowej państwa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również dalsze wykorzystywanie w 2024 r. mechanizmów umożliwiających nieujmowanie w budżecie państwa wydatków oraz długu powstałego w funduszach umiejscowionych w BGK, co ma negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych⁵⁶⁵. Co więcej, do niektórych funduszy obsługiwanych przez BGK przekazano w 2024 r. skarbowe papiery wartościowe, pomimo że posiadały one jeszcze obligacje przekazane w poprzednich latach albo posiadały na rachunkach bankowych wolne środki w znacznej wysokości. Narastające zjawisko finansowania zadań

⁵⁶² Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. poz. 1027).

⁵⁶³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 14 czerwca 2023 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (Dz. U. poz. 1118).

⁵⁶⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. – Wykonanie przez Ministra Finansów zadań z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe, nr KBF.410.1.10.2025.

⁵⁶⁵ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 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, nr KBF.410.1.9.2025.

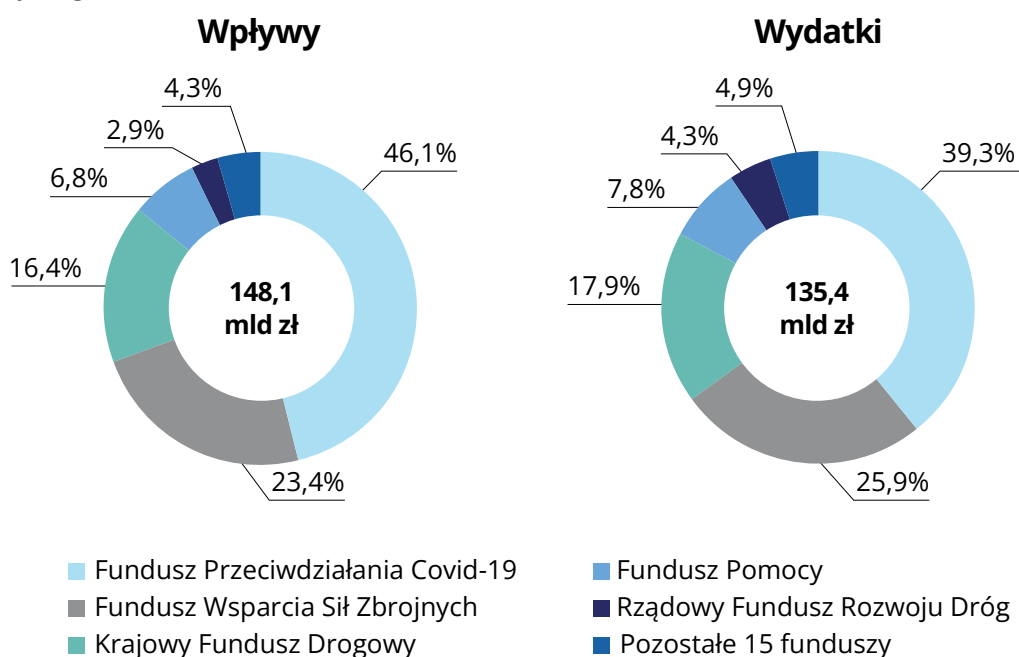
FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK pozwoliło na czasowe zmniejszenie deficytu budżetu państwa, powiększając jednak zadłużenie, gdyż fundusze te, nie posiadając własnych wpływów, będą prawdopodobnie w przyszłości finansowane z budżetu państwa. Izba zwraca uwagę, że ten sposób finansowania zaburza możliwość oceny nierównowagi finansowej państwa oraz całkowitych potrzeb pożyczkowych dla realizacji zadań publicznych i nakładów niezbędnych na ich finansowanie.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że koszty obsługi zadłużenia emitowanego przez BGK na rzecz czterech tylko funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych były wyższe o 1411,8 mln zł w porównaniu do finansowania w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych w 2024 r.

Zarówno kwota wyemitowanych i sprzedanych obligacji oraz zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy, jak i wydatki na wypłacone odsetki od obligacji i kredytów nie zostały ujęte w rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Przy czym zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na rzecz funduszy obsługiwanych przez BGK gwarantowane są przez Skarb Państwa. Razem kwota zobowiązań dłużnych dotyczących Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego, pozyskana z pominięciem rachunku budżetu państwa wzrosła w 2024 r. w wyniku emisji długu o 72 422,6 mln zł (według wartości nominalnej). Uwzględniając wydatki poniesione w 2024 r. na obsługę zobowiązań w wysokości 15 081,9 mln zł, należy uznać, że kwota zrealizowana poza budżetem państwa w 2024 r. wyniosła 87 862,2 mln zł.

Infografika 73. Struktura wpływów i wydatków funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.

Wpływy funduszy

Zadania powierzone funduszom finansowane były przede wszystkim z wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji (53 657,3 mln zł), środków z budżetu państwa (32 959,3 mln zł), zasileń ustawowych (31 411,1 mln zł), zaciągniętych kredytów (20 327,6 mln zł) oraz środków przekazanych z innych jednostek sektora finansów (5 253,6 mln zł). Wpływy ze wskazanych źródeł (143 608,9 mln zł) stanowiły 97% wpływów funduszy.

Tabela 51. Wpływy funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2024 r. (dane w ujęciu kasowym)

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	148 087,9	100,0
Wpływy z emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego	53 657,3	36,2
Środki budżetu państwa:	32 959,3	22,3
wydatki budżetu państwa, głównie tzw. wpłaty z budżetu państwa	32 916,2	22,2
dotacje z budżetu państwa	43,2	0,0
Wpływy z tytułu zasileń ustawowych, w tym z:	31 411,1	21,2
wpłaty Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny (Fundusz Przeciwdziałania COVID-19)	14 492,6	9,8
opłaty paliwowej	10 727,4	7,2
refundacji dla KFD z funduszy Unii Europejskiej	873,2	0,6
poboru opłat za przejazd (KFD)	2 765,0	1,9
opłat drogowych, kar, grzywien itp. (KFD)	938,8	0,6
Wpływy z kredytów	20 327,6	13,7
Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych	5 253,6	3,5
Inne wpływy (np. wpłaty kredytodawców Funduszu Wsparcia Kredytobiorców, odsetki, zwroty środków)	4 478,6	3,0

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.

Największy udział we wpływach funduszy 53 657,3 mln zł miały wpływy ze sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Były one wyższe niż w 2023 r. o 12 781,5 mln zł. Środki ze sprzedaży obligacji zasiliły:

- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 40 273,8 mln zł, tj. o 77,3% więcej niż w 2023 r.;
- Krajowy Fundusz Drogowy w kwocie 6844,1 mln zł, przy czym wpływy z emisji obligacji w 2024 r. były wyższe od wpływów z tego tytułu w 2023 r. o 125,5%;
- Fundusz Pomocy w kwocie 6539,3 mln zł, a w porównaniu do roku 2023 wartość obligacji sprzedanych na rzecz funduszu zmniejszyła się o 17,7%.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Kolejnym istotnym źródłem wpływów funduszy były środki z budżetu państwa przekazane do funduszy w formie wpłaty w łącznej kwocie 32 916,2 mln zł, były one wyższe niż w roku poprzednim o 48,2%. Największe kwoty przekazane zostały do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (15 631,2 mln zł), Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (12 000 mln zł), Funduszu Dopłat (1622,4 mln zł), Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (1532,6 mln zł), Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (968,5 mln zł) oraz Funduszu Pomocy (500 mln zł). Dotacje z budżetu państwa w kwocie 43,2 mln zł zasiliły: Fundusz Dopłat, Fundusz Kredytów Studentckich i Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych.

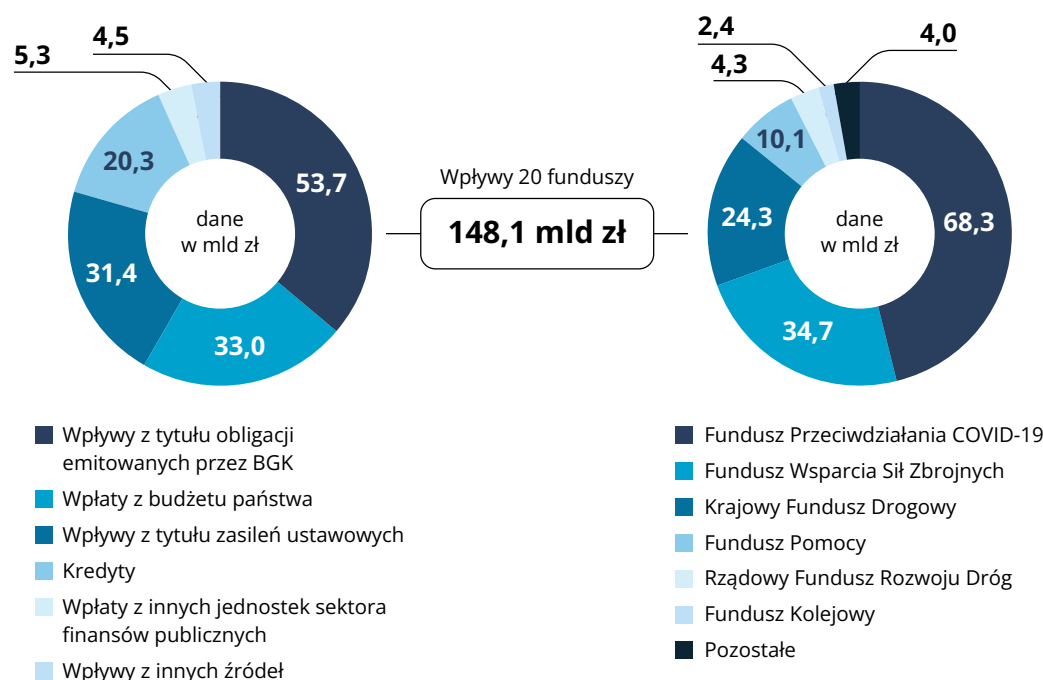
Trzecim istotnym źródłem wpływów funduszy w 2024 r. były wpływy z tytułu zasileń ustawowych w 2024 r., które wyniosły łącznie 31 411,1 mln zł i były o 11 071,6 mln zł wyższe niż w 2023 r. Wpływy z tego tytułu odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 14 492,6 mln zł (z Funduszu Wpłaty Różnicy Ceny), Krajowym Funduszu Drogowym – 8332,6 mln zł z tytułu opłaty paliwowej, 2765 mln zł z opłat za przejazd oraz 938,8 mln zł z opłat drogowych kar i grzywien oraz w Funduszu Kolejowym – 2394,9 mln zł z tytułu opłaty paliwowej.

Uruchomione środki z kredytów zasiliły fundusze w łącznej kwocie 20 327,6 mln zł, co oznacza że były o 6884 mln zł (51,2%) wyższe niż przed rokiem. Przekazane zostały do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie 17 594,1 mln zł oraz do Krajowego Funduszu Drogowego w kwocie 2733,5 mln zł. Środki z udzielonych kredytów w przypadku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych stanowiły 50,8% wpływów tego funduszu w 2024 r.

Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych wyniosły 5253,6 mln zł, w tym 2854,1 mln zł do Funduszu Pomocy oraz 2381,9 mln zł do Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg. Wpłaty z tego tytułu były w 2024 r. o 22 131 mln zł niższe niż środki przekazane w roku 2023.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Infografika 74. Struktura wpływów Funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2024 r.



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w Banku Gospodarstwa Krajowego.

W 2024 r. funduszami dysponującymi największymi środkami były: Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pomocy oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg, które łącznie uzyskały wpływy w wysokości 141 713,4 mln zł (95,6% wpływów ogółem wszystkich funduszy) i zrealizowały wydatki w kwocie 128 802,6 mln zł (95,1% wydatków funduszy).

Największe wpływy w 2024 r. w wysokości 68 321,6 mln zł uzyskał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, co stanowiło 46,1% wpływów wszystkich funduszy. Były one o 18 991,6 mln zł (38,5%) wyższe niż w 2023 r. Środki ze sprzedaży obligacji emitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego zasilły fundusz w kwocie 40 273,8 mln zł, co stanowiło 75,1% wartości wszystkich obligacji wyemitowanych w celu zasilenia 20 funduszy. Średnia rentowność sprzedawanych w 2024 r. na rzecz funduszu obligacji wyniosła 5,59%, co oznacza, że w porównaniu do rentowności krajowych skarbowych papierów wartościowych (wynoszącej 5,33%) była wyższa o 26 punktów bazowych.

Kolejną pozycję stanowiły wpływy z tytułu zasileń ustawowych, które wyniosły 14 492,6 mln zł (46,1% wszystkich wpływów funduszy z tego tytułu). Wpłata z budżetu państwa na rzecz funduszu w 2024 r. wyniosła 12 000 mln zł (36,5% wszystkich środków przekazanych z budżetu państwa do funduszy). Wpłata ta została dokonana przez Ministra Finansów jako dysponenta części *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, gdyż od lipca 2024 r. Minister Finansów przejął zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

w zakresie nadzoru nad Funduszem Przeciwdziałania COVID-19⁵⁶⁶. W planie finansowym funduszu pierwotnie założono, że przekazane środki z budżetu państwa będą miały służyć realizacji bieżących celów. Jednak w grudniu 2024 r. zmieniono plan finansowy funduszu przewidując znaczące zmniejszenie wydatków przy utrzymaniu poziomu wpłaty z budżetu, w rezultacie zakładając, że środki z otrzymanej wpłaty nie zostaną w 2024 r. wydatkowane na żaden cel.

W dniu 13 grudnia 2024 r. Bank Gospodarstwa Krajowego wystąpił o przekazanie zaplanowanych środków na zasilenie Funduszu. Zgodnie z uzasadnieniem miało to umożliwić przygotowanie operacji spłaty części zobowiązań i pozwolić na uzyskanie oszczędności w kosztach obsługi zapadających w 2025 r. obligacji (lub korzystniejszej ceny sprzedaży nowych obligacji). Jak już wskazano w rozdziale III. *Realizacja ustawy budżetowej*, w ocenie NIK przekazanie środków przez Ministra Finansów do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 było działaniem niecelowym, ponieważ środki te nie zostały przeznaczone na realizację bieżących zadań funduszu, zamiast tego zostały przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie w wysokości 10 000 mln zł oraz przeznaczone na zakup bonów pieniężnych NBP.

Wpływy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2024 r. wyniosły 34 667,8 mln zł i były o 3501,6 mln zł (9,7%) wyższe niż w 2023 r. Największe wpływy funduszu w kwocie 17 594,1 mln zł stanowiły środki z kredytu (86,6% wartości wszystkich kredytów udzielonych dla funduszy) oraz z wpłat z budżetu państwa w kwocie 15 631,2 mln zł.

Łączna wartość zasileń Krajowego Funduszu Drogowego w 2024 r. wyniosła 24 293,5 mln zł i była o 5169,8 mln zł (o 27%) wyższa niż w 2023 r. Największe wpływy uzyskano z tytułu zasileń ustawowych – 14 227,1 mln zł.

Wpływy Funduszu Pomocy wyniosły 10 133,8 mln zł i były o 2923,3 mln zł (o 22,4%) niższe niż w 2023 r. Natomiast Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg otrzymał środki w kwocie 4296,7 mln zł, które pochodziły w większości ze środków przekazanych z innych jednostek finansów publicznych oraz wpłaty z budżetu państwa.

Wpływy pozostałych 15 funduszy wyniosły 6585,78 mln zł i stanowiły 4,5% wpływów funduszy w 2024 r.

Wydatki funduszy

W 2024 r. łączne wydatki 20 funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 135 388,2 mln zł i były wyższe od łącznych wydatków tych funduszy w 2023 r. o 3629,7 mln zł, czyli o 2,8%. Wydatki pięciu największych funduszy, tj.: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Krajowego Funduszu Drogowego, Funduszu Pomocy oraz Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg wyniosły 128 802,6 mln zł, co stanowi 95,1% wydatków wszystkich funduszy. Wydatki pozostałych 15 funduszy wyniosły 6585,6 mln zł i stanowiły niecałe 5%.

Największe wydatki, w wysokości 119 996,2 mln zł, a więc 88,6% wydatków funduszy, poniesiono na realizację zadań określonych w ustawach powołujących fundusze, w tym

⁵⁶⁶ Na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej (Dz. U. poz. 834).

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

wydatki zrealizowane przez pięć największych funduszy wyniosły 113 608,7 mln zł (94,7% tej grupy wydatków).

Tabela 52. Wydatki funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w 2024 r. według grup zadań (dane w ujęciu kasowym)

Wyszczególnienie	Wykonanie	Struktura
	mln zł	%
OGÓŁEM, w tym:	135 388,2	100,0
Wydatki na realizację zadań, w tym na:	119 996,2	88,6
finansowanie lub dofinansowanie Sił Zbrojnych	29 962,9	24,9
infrastrukturę drogową, kolejową i transportową	27 363,5	22,8
finansowanie Programu Inwestycji Strategicznych	25 774,6	21,5
finansowanie różnego rodzaju dodatków i mechanizmów rekompensat wynikających ze wzrostu cen surowców i energii elektrycznej	21 060,6	17,6
finansowanie skutków związanych z konfliktem zbrojnym w Ukrainie	10 124,1	8,4
rozwój mieszkalnictwa i wsparcie dostępu do rynku mieszkaniowego	3 027,1	2,5
Finansowanie Rządowego Programu Odbudowy Zabytków	1 302,4	1,1
zachęcanie przedsiębiorców do wykorzystania środków prywatnych dla realizacji polityki państwa	861,9	0,7
zwiększanie efektywności energetycznej	203,2	0,2
wsparcie nauki i rozszerzenie dostępu do nauki	66,8	0,1
inne wydatki (Fundusz Gwarancji Kryzysowych, Fundusz Gwarancji Płynnościowych)	249,0	0,2
Wydatki na obsługę zadłużenia funduszy	15 081,9	11,2
Środki przekazane do innych funduszy	33,6	0,0
Wydatki na wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu obsługi funduszy	77,8	0,1
Inne wydatki	198,7	0,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.

Wydatki Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w 2024 r. wyniosły 53 247,3 mln zł i były niższe o 6389,9 mln zł, to jest o 10,7% niż wydatki poniesione przez ten fundusz w 2023 r. Na realizację zadań wydatkowano 48 137,7 mln zł, w tym 27 077,1 mln zł (50,9%) stanowiły wydatki z tytułu udzielonych przez Ministra Finansów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów promes, wspierających realizację inwestycji przez samorządy w ramach *Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych* oraz *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*. Środki w wysokości 21 060,6 mln zł, tj. 39,6% wydatków, zostały przeznaczone na finansowanie różnego rodzaju dodatków i mechanizmów rekompensat wynikających ze wzrostu cen surowców i energii elektrycznej, m.in. na finansowanie mechanizmu rekompensat ograniczających wysokości cen energii elektrycznej, źródeł ciepła i paliw gazowych. Na zadania związane z przeciwdziałaniem COVID-19 wydatkowano 9,5 tys. zł.

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Drugim pod względem wartości wydatków w 2024 r. był Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, którego wydatki w 2024 r. wzrosły w porównaniu do 2023 r. o 10 876,4 mln zł (45%) i wyniosły 35 065,2 mln zł, w tym 29 962,9 mln zł (85,4%) przeznaczono na realizację celów określonych w *Programie Rozwoju Sił Zbrojnych*, a 5097,5 mln zł (14,7%) stanowiły koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego. Koszty obsługi finansowania w porównaniu do roku 2023 r. wzrosły o 4206,1 mln zł (471,9%)

Wydatki Krajowego Funduszu Drogowego w 2024 r. wyniosły 24 202,5 mln zł i zostały przeznaczone przede wszystkim na zadania drogowe w kwocie 17 168,5 mln zł (70,9%), na obsługę zadłużenia – 4597,8 mln zł (19%) oraz na wypłaty na rzecz spółek – 2175,3 mln zł (9%).

W 2024 r. z Funduszu Pomocy zrealizowano wydatki w kwocie 10 499,9 mln zł, z których sfinansowano zadania z zakresu wsparcia obywateli Ukrainy dotkniętych konfliktem zbrojnym. Najwięcej środków przeznaczono na: wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w realizacji dodatkowych zadań oświatowych w zakresie kształcenia, wychowania i opieki dzieci i uczniów będących obywatelami Ukrainy – 2638 mln zł (25,1%), wypłatę obywatelom Ukrainy przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych świadczeń rodzinnych, wychowawczego oraz dobry start – 2324,9 mln zł (22,1%), pomoc dla producentów zbóż, którym zagrażała utrata płynności finansowej w związku z ograniczeniami na rynku rolnym spowodowanymi agresją Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy – 2057 mln zł (19,6%) oraz na zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych – 1752,2 mln zł (16,7%).

Kolejnym pod względem wielkości zrealizowanych w 2024 r. wydatków (5787,7 mln zł) był Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg. Na realizację głównych zadań funduszu przeznaczono 5786,2 mln zł, a pozostała kwota w wysokości 1,5 mln zł przeznaczona została na wynagrodzenie prowizyjne dla Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszu.

W Funduszu Kolejowym zrealizowano w 2024 r. wydatki w kwocie 1979,9 mln zł, z czego 1978,3 mln zł przeznaczone zostało na zadania kolejowe. Pozostała kwota w wysokości 1,6 mln zł podobnie jak w przypadku Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg została przekazana na wynagrodzenie prowizyjne dla Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszu.

W 2024 r. ze środków Funduszu Dopłat zrealizowano wydatki w wysokości 1330,5 mln zł. W 2024 r. środki funduszu przeznaczone zostały między innymi na program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego, dopłaty do oprocentowania kredytów (*Program Rodzina na Swoim*) i dofinansowanie wkładu własnego/spłatę części kredytu (*Program Mieszkanie dla Młodych*).

W 2024 r. z Rządowego Funduszu Mieszkaniowego wypłacono kwotę 946,9 mln zł, z czego na realizację zadań 945,5 mln zł, jako dopłaty do programu bezpieczny kredyt 2%.

Na obsługę finansowania dłużnego funduszy z tytułu obligacji wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i zaciągniętych kredytów poniesiono w 2024 r. wydatki w kwocie 15 081,9 mln zł, to jest wyższe od wydatków poniesionych na ten cel w roku ubiegłym o 6624,2 mln zł (78,3%). Najwyższe kwoty zostały poniesione na obsługę zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 5097,5 mln zł, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

– 5012,2 mln zł, Krajowego Funduszu Drogowego – 4597,8 mln zł oraz Funduszu Pomocy – 374,4 mln zł.

Wydatki związane z wynagrodzeniem Banku Gospodarstwa Krajowego za obsługę funduszy wzrosły w 2024 r. o 3,2 mln zł (4,3%) i wyniosły 77,8 mln zł (0,1%) ogółu wydatków funduszy. Największe wydatki z tego tytułu zostały wypłacone za obsługę Krajowego Funduszu Gwarancyjnego – 22 mln zł (28,3%) Funduszu Dopłat – 10,9 mln zł (14%) oraz Funduszu Termomodernizacji i Remontów 8,4 mln zł (10,8%).

Na koniec 2024 r. na rachunkach bankowych funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego pozostawały środki w wysokości 41 745,6 mln zł. Środki te były wyższe od stanu na koniec 2023 r. o 12 259,1 mln zł, tj. o 41,6%. Największe kwoty na koniec 2024 r. posiadał Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – 17 722,5 (42,5%), Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 7374 mln zł (17,7%), Fundusz Kolejowy – 5032,3 mln zł (12,1%), Krajowy Fundusz Drogowy – 4016,5 mln zł (9,6%) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 3485,5 mln zł (8,3%). Łącznie w wymienionych wyżej funduszach skoncentrowało się ponad 90% środków pozostających na rachunkach bankowych wszystkich funduszy przepływowych na koniec 2024 r.

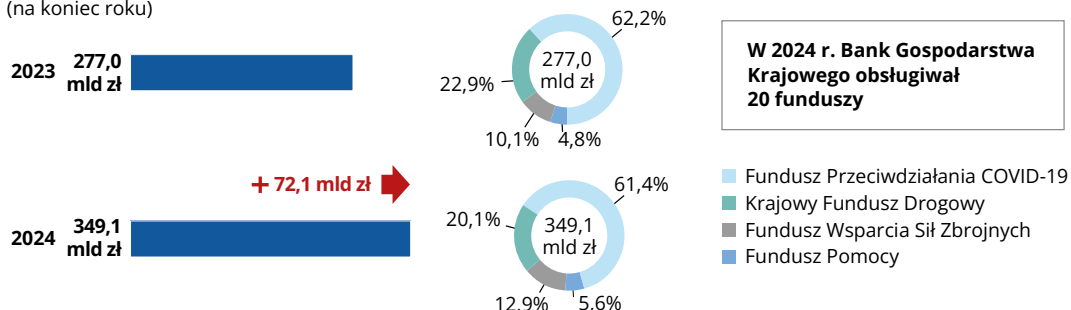
Zadłużenie funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego na koniec 2024 r. wyniosło 349 385,3 mln zł, co oznacza jego wzrost w odniesieniu do stanu na koniec 2023 r. o 72 422,6 mln zł, tj. o 26,1%. Zarówno na koniec 2023 r., jak i 2024 r., w strukturze zadłużenia dominowały obligacje, które stanowiły odpowiednio 77,2% i 77,7%. Na koniec 2024 r. zadłużenie z tytułu obligacji wyniosło 268 078,7 mln zł i było wyższe od stanu na koniec 2023 r. o 54 214,7 mln zł (25,5%), a zadłużenie z tytułu kredytów wzrosło o 18 208 mln zł (28,9%) i na koniec 2024 r. wyniosło 81 306,7 mln zł. Najwyższe zadłużenie dotyczyło Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 z tytułu wyemitowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego obligacji – 214 436,2 mln zł, które wzrosło, w porównaniu do stanu na koniec 2023 r., o 42 237,7 mln zł (24,5%).

Na koniec 2024 r. należności funduszy obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego wyniosły 34 565,7 mln zł. Najwyższe stany należności odnotowano w Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 16 035,2 mln zł, Funduszu Kolejowym – 5022,3 mln zł, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 4547,2 mln zł, Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg – 3425,2 mln zł oraz Krajowym Funduszu Drogowym – 2853,8 mln zł.

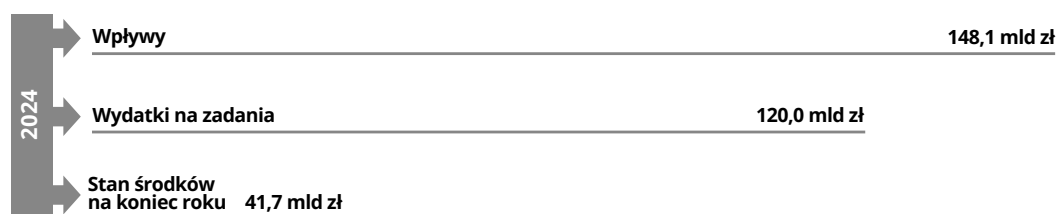
FUNDUSZE OBSŁUGIWANE PRZEZ BANK GOSPODARSTWA KRAJOWEGO

Infografika 75. Wybrane dane finansowe funduszy w Banku Gospodarstwa Krajowego w latach 2023-2024

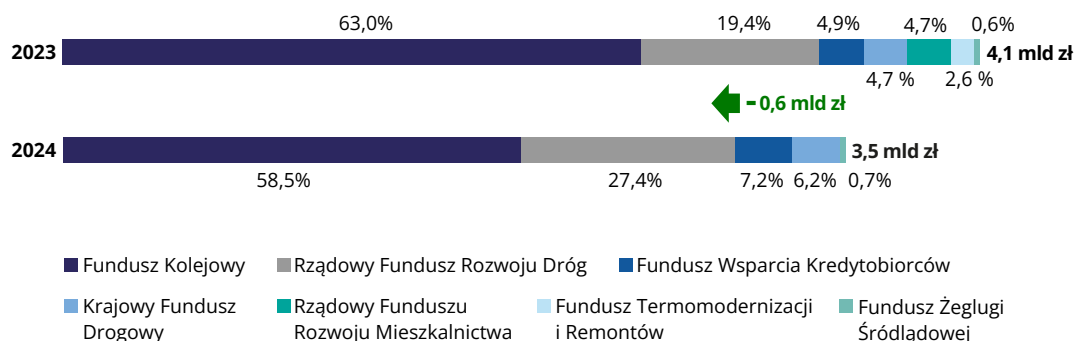
Zadłużenie funduszy (na koniec roku)



Struktura wpływów i wydatków na zadania



Wartość posiadanych przez fundusze obligacji skarbowych (wg stanu na koniec 2023 r. i 2024 r.)



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r.

W 2024 r. nastąpiła poprawa w zakresie dostępności informacji o wpływach i wydatkach oraz stanie funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw. Na wniosek Ministra Finansów w Biuletynie Informacji Publicznej BGK po raz pierwszy opublikowano sprawozdania z wykonania planów finansowych tych funduszy (za 2023 r.), a od 2024 r. zamieszczane były plany finansowe i ich zmiany oraz informacje o realizacji tych planów za poszczególne kwartały.

Wyniki pozostałych kontroli Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli w 2024 r. przeprowadziła dwie kontrole dotyczące wykorzystania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W wyniku kontroli *Realizacja wybranych inwestycji finansowanych ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie kujawsko-pomorskim*⁵⁶⁷ ustalono, że system kontroli zarządczej nie został w pełni dostosowany do potrzeb kontrolowanych jednostek w zakresie zadań inwestycyjnych obejmujących budowę lub przebudowę obiektów użyteczności publicznej. W niewystarczającym stopniu wykorzystano mechanizm kontroli, jakim było sprawowanie nadzoru nad procesami inwestycyjnymi. Na skutek tego w ramach wszystkich skontrolowanych 10 inwestycji stwierdzono naruszenia przepisów, w tym techniczno-budowlanych. Stwierdzono też nieprawidłowości w obszarze wydatkowania i rozliczenia środków, które polegały między innymi na: nieopracowaniu planu finansowego dla wydzielonego rachunku tych środków, nieprzeznaczeniu na wydatki majątkowe odsetek od tych środków, nieprawidłowym klasyfikowaniu wydatków z uwagi na niewprowadzenie lub zwłokę we wprowadzeniu właściwego paragrafu klasyfikacji budżetowej, nierzetelnym sporządzaniu lub nieterminowym przekazywaniu informacji o wykorzystaniu środków oraz niewłaściwym oznaczaniu inwestycji jako dofinansowanych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Natomiast w kontroli *Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program inwestycji Strategicznych*⁵⁶⁸ w siedmiu jednostkach samorządu terytorialnego ustalono, że skontrolowane inwestycje w zakresie realizacji projektów infrastruktury drogowej nie były realizowane w sposób w pełni rzetelny, zgodny z obowiązującymi przepisami prawa oraz postanowieniami zawartych umów, a także gospodarny. Mimo to osiągnięto zamierzone efekty inwestycyjne na odcinkach dróg o łącznej długości 59 km, jednakże charakter stwierdzonych nieprawidłowości może skutkować brakiem gwarancji trwałości i odpowiedniej jakości parametrów użytkowych zrealizowanych inwestycji drogowych. Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 15,7 mln zł, a ponadto nie naliczono kar umownych w kwocie 2,1 mln zł. Dokumentacja projektowa w przypadku inwestycji objętych kontrolą nie w każdej kontrolowanej jednostce została opracowana zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, pomimo że jej autorzy posiadali odpowiednie uprawnienia projektowe i doświadczenie zawodowe. Formalny nadzór w przypadku badanych inwestycji został ustanowiony prawidłowo, jednak w trakcie realizacji tych inwestycji zamawiający nie egzekwowali rzetelnego wywiązywania się z powierzonych stronom procesu inwestycyjnego obowiązków, między innymi z akceptacji wytworzonych dokumentów budowy, odbiorów, opiniowania zmian projektowych czy też prowadzenia dzienników budowy w sposób wiarygodny. W związku z zaniechaniami prawidłowego pełnienia funkcji nadzoru nad realizacją robót budowlanych w żadnej skontrolowanej jednostce jakość zrealizowanych robót nie została prawidłowo potwierdzona, a mimo to dokonywano odbiorów robót zanikających i ulegających zakryciu. Od wykonawców w ograniczony sposób egzekwowano – w trakcie trwania robót oraz podczas ich

⁵⁶⁷ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja wybranych inwestycji finansowanych ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie kujawsko-pomorskim*. Nr ewid. 117/2024/P/24/053/LBY, Warszawa 2025.

⁵⁶⁸ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program inwestycji Strategicznych*. Nr ewid. 93/2024/P/24/019/KIN, Warszawa 2024.

odbioru – potwierdzenie spełnienia norm jakościowych użytych materiałów, wykonania wymaganych prób i badań, przedłożenia certyfikatów, atestów. W żadnej z kontrolowanych jednostek dokumentacja powykonawcza nie była kompletna, a mimo to dokonywano odbiorów końcowych robót. W pięciu jednostkach, na podstawie przeprowadzonych oględzin, NIK jako nieprawidłowe oceniła wykonanie obiektów budowlanych skutkujące między innymi wystąpieniem spękań nawierzchni bitumicznej, brakiem prawidłowego odwodnienia drogi, niestabilnością skarp rowów. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące wykonania robót mogą mieć negatywny wpływ na trwałość efektów rzeczowych realizowanych zadań, w tym na jakość wbudowanych elementów oraz nawierzchni drogi.

Przeprowadzona w 2024 r. kontrola *Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa*⁵⁶⁹ wykazała, że środki funduszu zostały rozdysponowane z naruszeniem prawa, ich wydatkowanie w części nie było legalne, rzetelne i celowe, a Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, czyli podmioty działające w formie spółek, których przedmiotem działania jest budowanie domów mieszkalnych o umiarkowanym czynszu i ich eksploatacja na zasadach najmu, tak zwane SIM, nie zawsze prawidłowo gospodarowały mieniem i zasobami spółek. NIK oceniła, że działania na rzecz pobudzenia inwestycji mieszkaniowych wspieranych środkami funduszu nie zostały w pełni prawidłowo, rzetelnie i celowo zorganizowane i zrealizowane, a ich przebieg nie był należycie nadzorowany i sprawozdawany. Wyłączone gminom wsparcie z funduszu w całości wydatkowane zostało na objęcie udziałów w tworzonych lub istniejących SIM. Niemniej jednak, wbrew wymogom wynikającym z rzetelności działania, w żadnej ze skontrolowanych gmin złożenie wniosku nie zostało poprzedzone analizą, istniejącego w gminie, faktycznego zapotrzebowania na mieszkania społeczne. Stwierdzono niski poziom wydatków poniesionych na inwestycje mieszkaniowe w utworzonych SIM oraz wysoki udział wynagrodzeń i zakupu usług obcych w kosztach działalności tych spółek. Do 31 marca 2024 r. na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w skontrolowanych SIM wydatkowano łącznie 57,5 mln zł. Stanowiło to zaledwie 6,8% wysokości wsparcia uzyskanego z funduszu w związku z ich realizacją (891,3 mln zł). NIK zwróciła uwagę, że wolne środki pochodzące z funduszu generowały dla SIM przychody finansowe, przy jednoczesnym braku gwarancji przeznaczenia ich na cele mieszkaniowe. Kontrola wykazała, że efekty działań wspartych środkami z funduszu nie zostały osiągnięte oraz nie były prawidłowo i rzetelnie nadzorowane, monitorowane, nie podlegały również okresowej ocenie. Ustawodawca nie zobowiązał ministra zarządzającego funduszem, jak również ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, do prowadzenia bieżącego monitoringu i oceny stanu realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych wspartych środkami funduszu. W ministerstwach tych nie gromadzono przez to bieżących danych w tym zakresie oraz nie poddawano ich cyklicznej analizie.

⁵⁶⁹ Informacja o wynikach kontroli *Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa*. Nr ewid. 115/2024/P/24/091/LWR, Warszawa 2025.

ROZDZIAŁ IX

REALIZACJA KRAJOWEGO PLANU ODBUDOWY

1. Ramy prawne
2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy
3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej
Krajowy Plan Odbudowy



- **Środki otrzymane w latach 2023-2024 z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w 2024 r. były wykorzystywane w przeważającej części do zarządzania płynnością budżetu państwa. Jedynie około 10% otrzymanych środków zostało przekazane na realizację Krajowego Planu Odbudowy.**
- **Realizacja Krajowego Planu Odbudowy była w 2024 r. finansowana z czterech źródeł: z budżetu państwa, budżetu środków europejskich, z rozchodów oraz ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.**
- **Ani Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, ani Minister Finansów nie dysponują pełną i wiarygodną informacją o kwocie wydatków poniesionych na realizację działań w ramach Krajowego Planu Odbudowy.**

1. Ramy prawne

W odpowiedzi na kryzys społeczny i gospodarczy wywołany wybuchem pandemii COVID-19, Rada Europejska wyraziła w lipcu 2020 r. zgodę na uruchomienie nadzwyczajnego pakietu środków na rzecz ożywienia gospodarki w ramach Planu Odbudowy dla Europy nazwanego Next Generation EU, ściśle powiązanego z budżetem (Wieloletnim Planem Finansowym) na lata 2021-2027⁵⁷⁰. Najważniejszym składnikiem planu Next Generation EU jest Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (ang. Recovery and Resilience Facility). Na realizację planu Next Generation EU przewidziano 806,9 mld euro, w tym na Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności kwotę 723,8 mld euro⁵⁷¹. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności został przyjęty w lutym 2021 r. w formie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego⁵⁷².

W rozporządzeniu tym określono cele Instrumentu, sposób i formy jego finansowania oraz zasady dotyczące przyznawania takiego finansowania. Wskazano również sześć filarów, tj. obszarów, których ten instrument dotyczy, czyli:

- zielona transformacja;
- transformacja cyfrowa;
- inteligentny, zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym spójność gospodarcza, miejsca pracy, produktywność, konkurencyjność, badania naukowe, rozwój i innowacje, a także dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny z silnym sektorem małych i średnich przedsiębiorstw;
- spójność społeczna i terytorialna;
- opieka zdrowotna oraz odporność gospodarcza, społeczna i instytucjonalna, w celu między innymi zwiększenia gotowości na sytuacje kryzysowe i zdolności reagowania kryzysowego;
- polityka na rzecz następnego pokolenia, dzieci i młodzieży, takie jak edukacja i umiejętności.

Celem ogólnym Instrumentu jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii poprzez zwiększanie odporności, gotowości na wypadek sytuacji kryzysowych,

⁵⁷⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/45127/210720-euco-final-conclusions-pl.pdf>

⁵⁷¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pl

⁵⁷² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz. Urz. UE L 57 z 18.02.2023 r., str. 17, ze zm.).

zdolności dostosowawczych i potencjału wzrostu gospodarczego państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, w szczególności dla kobiet, przyczynianie się do realizacji Europejskiego filaru praw socjalnych oraz wspieranie zielonej transformacji, przyczynianie się do osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w zakresie klimatu, zapewnianie zgodności z celem polegającym na osiągnięciu przez Unię Europejską neutralności klimatycznej do 2050 r. oraz transformacji cyfrowej, tym samym przyczyniając się do pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej, odbudowując i promując zrównoważony wzrost gospodarczy oraz integrację gospodarek Unii, promując tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz przyczyniając się do strategicznej autonomii Unii i otwartej gospodarki oraz generowania europejskiej wartości dodanej.

Celem szczegółowym Instrumentu jest zapewnienie wsparcia finansowego państwom członkowskim z myślą o osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych reform i inwestycji określonych w planach odbudowy i zwiększania odporności. Ten cel szczegółowy jest realizowany w ścisłej i przejrzystej współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi.

Instrument ten służy odbudowie gospodarki po pandemii COVID-19. Każdy kraj Unii Europejskiej w ramach Instrumentu realizuje własny program inwestycji i reform zaakceptowanych przez Komisję Europejską. Polska złożyła swój plan, nazwany Krajowym Planem Odbudowy i Zwiększania Odporności w maju 2021 r., a Komisja Europejska zatwierdziła przedłożony plan w czerwcu 2022 r.⁵⁷³

Krajowy Plan Odbudowy jest programem składającym się z inwestycji i reform, które mają wspierać odbudowę potencjału rozwojowego gospodarki utraconego w wyniku pandemii COVID-19, wzmocnić konkurencyjność i podnieść poziom życia społeczeństwa. Program ten wpisuje się w długofalowe cele Unii Europejskiej oraz zalecenia Rady Unii Europejskiej dla Polski, dlatego koncentruje się na ochronie klimatu i transformacji cyfrowej. Krajowy Plan Odbudowy dotyczy wdrażania reform i realizacji inwestycji, które rozpoczęły się po 1 lutego 2020 r. i zakończą się do 31 sierpnia 2026 r.⁵⁷⁴

W maju 2022 r. Komisja Europejska ogłosiła plan szybkiego zmniejszenia zależności od rosyjskich paliw kopalnych i przyspieszenia transformacji ekologicznej, nazwany REPowerEU, który wszedł w życie w lutym 2023 r. Zgodnie z przyjętymi założeniami, reformy i inwestycje związane z energią w ramach programu REPowerEU powinny być określane w ramach specjalnego rozdziału planów odbudowy i zwiększania odporności. W tym celu państwa członkowskie powinny złożyć projekty zmian w swoich planach odbudowy i zwiększania odporności, przy czym możliwe było złożenie projektu odrębnego „Rozdziału REPowerEU” przed przedłożeniem zmienionego planu. Polska złożyła projekt zmienionego

⁵⁷³ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności został zaakceptowany przez Komisję Europejską w dniu 1 czerwca 2022 r., a 17 czerwca 2022 r. Krajowy Plan Odbudowy został przyjęty przez Radę Unii Europejskiej – decyzja wykonawcza Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski.

⁵⁷⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/435 z dnia 27 lutego 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/241 w odniesieniu do rozdziałów REPowerEU w planach odbudowy i zwiększania odporności oraz zmiany rozporządzeń (UE) nr 1303/2013, (UE) 2021/1060 i (UE) 2021/1755 oraz dyrektywy 2003/87/WE (Dz. Urz. UE L 63 z 29.02.2023 r., str. 1).

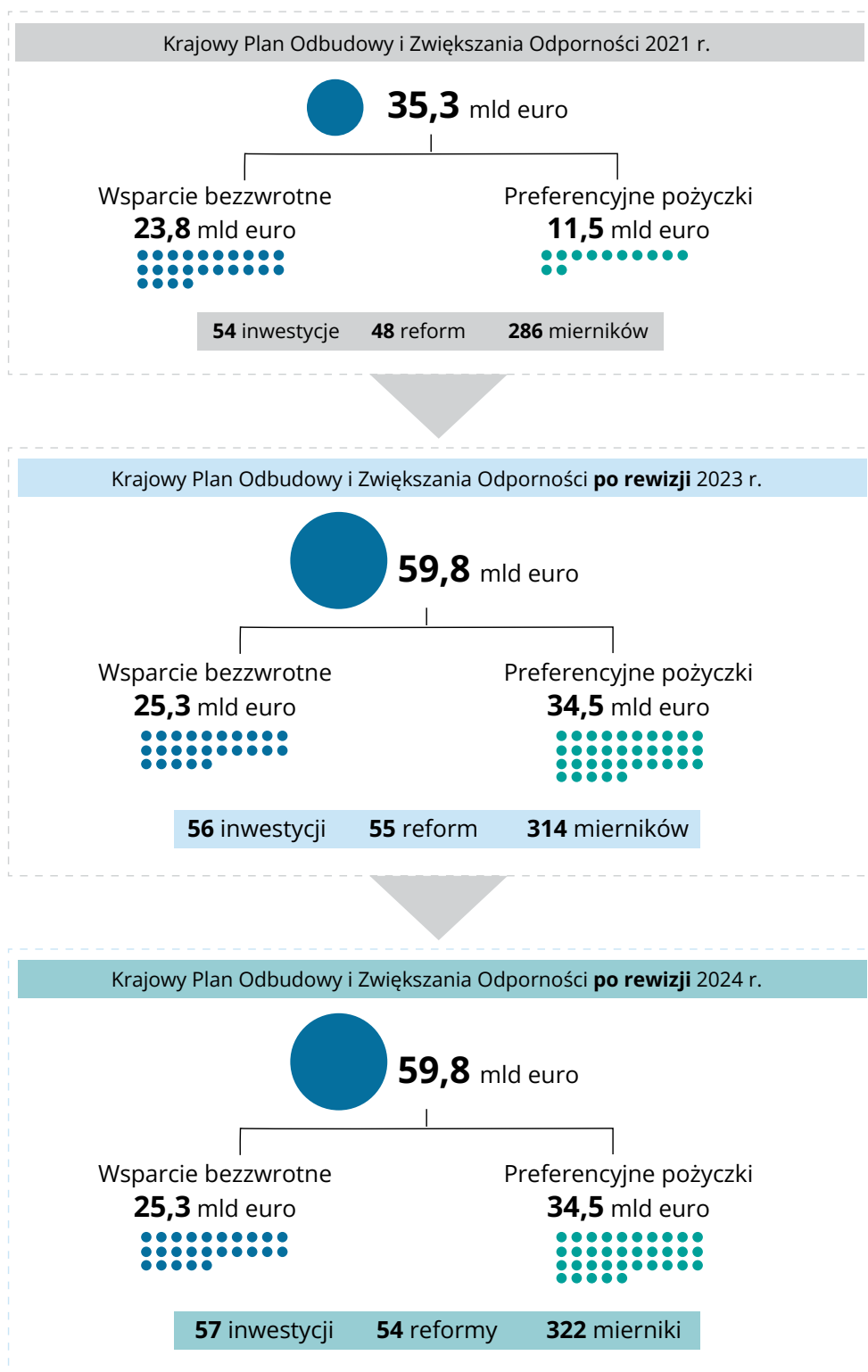
planu odbudowy i zwiększania odporności (nazwany rewizją Krajowego Planu Odbudowy) w sierpniu 2023 r. Poza dodaniem reform i inwestycji związanych z REPowerEU zaproponowano w nim modyfikacje niektórych wcześniej zgłoszonych inwestycji i reform, w tym rezygnację, ograniczenie albo przesunięcie w czasie osiągnięcia mierników postępów w realizacji reformy lub inwestycji, to jest kamieni milowych (ang. milestones), które mają charakter jakościowy oraz wartości docelowych (ang. targets) o charakterze ilościowym. Rewizja została zatwierdzona przez Radę Unii Europejskiej w grudniu 2023 r.

Środki z REPowerEU to dodatkowe wsparcie, które powinno zostać przeznaczone na szeroko pojętą transformację energetyczną, w tym na:

- inwestycje w rozwój i modernizację sieci przesyłowych i dystrybucyjnych oraz magazynowanie energii;
- infrastrukturę do wytwarzania paliw alternatywnych, w tym z morskiej energetyki wiatrowej;
- upowszechnianie energetyki obywatelskiej;
- tworzenie społeczności energetycznych i wspieranie ich w stosowaniu odnawialnych źródeł energii;
- zrównoważony transport, rozwijanie zielonych umiejętności oraz efektywność energetyczną przedsiębiorstw.

W kwietniu 2024 r. Polska złożyła projekt drugiej rewizji planu odbudowy i zwiększania odporności, zatwierdzony przez Radę Unii Europejskiej w lipcu 2024 r. Jako uzasadnienie zmian wskazano, że część mierników jest niemożliwa do osiągnięcia, ze względu na problemy z łańcuchami dostaw albo wzrost kosztów osiągnięcia mierników wynikający z inflacji, natomiast w odniesieniu do części celów szczegółowych wskazano, że mogą one zostać osiągnięte w sposób bardziej efektywny niż zaproponowano w pierwotnym planie. Wydłużono czas realizacji pięciu działań i dodano trzy nowe działania oraz zwiększono planowany poziom realizacji dotychczasowych mierników i dodano nowe mierniki w trzech działaniach. Po rewizji Polska realizuje 322 mierniki, w tym 232 mierniki w części grantowej i 90 w części pożyczkowej.

Infografika 76. Zmiany w Krajowym Planie Odbudowy



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

Przepisy regulujące zasady działania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przewidują, że płatności ze środków przeznaczonych na ten instrument dla krajów członkowskich mogą być dokonywane po stwierdzeniu przez Komisję Europejską, że odpowiednie kamienie milowe i wartości docelowe zostały zadowalająco osiągnięte. Wyjątkiem jest program REPowerEU, w którym przewidziano możliwość przekazania płatności zaliczkowych, a warunkiem ich otrzymania było podpisanie przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej aneksów do umowy finansowej i umowy pożyczkowej dotyczącej Krajowego Planu Odbudowy, zawartej z Komisją Europejską.

Krajowe przepisy regulujące zasady wykorzystania środków z Krajowego Planu Odbudowy zostały przyjęte w kwietniu 2022 r. Głównym aktem prawnym regulującym tryb i sposób zarządzania środkami z tego Instrumentu jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁷⁵. Wskazano w niej między innymi zadania ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego jako koordynatora realizacji planu rozwojowego, zadania instytucji odpowiedzialnych za realizację reform i inwestycji, zasady finansowania w formie wsparcia zwrotnego i bezzwrotnego oraz rolę Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w procesie finansowania inwestycji ze wsparcia bezzwrotnego.

Zadaniem Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. jest zapewnienie finansowania Krajowego Planu Odbudowy oraz obsługa finansowa inwestycji finansowanych ze środków bezzwrotnych w ramach tego Instrumentu. Spółka ta wypłaca środki ostatecznym odbiorcom wsparcia i podmiotom odpowiedzialnym za realizację inwestycji. Wydatki te mają być finansowane ze zwrotów i spłat rządowych programów wsparcia oraz z wpłat z budżetu środków europejskich, przy czym do czasu wpływu środków z Instrumentu do budżetu środków europejskich wydatki finansowane były wyłącznie ze środków PFR S.A. Spółka zobowiązana została do otwarcia odrębnego rachunku bankowego do obsługi środków przeznaczonych na finansowanie planu rozwojowego. Zadania te wykonywane są odpłatnie. Wynagrodzenie Spółki oraz zwrot kosztów wypłacane są przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Szczegółowe zasady realizacji powyższych zadań uregulowane zostały w umowie, zawartej w dniu 5 sierpnia 2022 r. pomiędzy Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów a Polskim Funduszem Rozwoju S.A. W umowie określono między innymi zakres zadań Spółki oraz tryb ich wykonywania, zasady rozliczeń i współpracy oraz wysokość wynagrodzenia. Płatności w ramach Krajowego Planu Odbudowy realizowane są z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego stworzonego specjalnie do tego celu, zgodnie z terminarzem wypłat zatwierdzonym przez Ministra Finansów oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Odpowiedzialność Polskiego Funduszu Rozwoju została ograniczona wyłącznie do zapewnienia i przekazywania środków do uprawnionych odbiorców wypłat. Decyzje co do przyznania środków podejmowane są przez wyznaczone do tego instytucje odpowiedzialne za inwestycje i jednostki wspierające.

Z tytułu wynagrodzenia Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wypłacił PFR w latach 2022-2024 środki w wysokości 17,2 mln zł, w tym 7,9 mln zł w 2024 r.

⁵⁷⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 324. Zasady dotyczące Krajowego Planu Odbudowy zostały dodane ustawą z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 (Dz. U. poz. 1079), zgodnie z którą w ustawie o polityce rozwoju został dodany Rozdział 2aa Plan rozwojowy.

2. Finansowanie Krajowego Planu Odbudowy

Środki na realizację Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności przekazywane są przez Komisję Europejską w dwóch formach: jako środki bezzwrotne (granty) albo w formie pożyczek. Zgodnie z pierwotnie podpisanym porozumieniem Polska mogła otrzymać maksymalnie 23,8 mld euro w formie wsparcia bezzwrotnego i 11,5 mld euro w formie pożyczek⁵⁷⁶. Po rewizji w 2023 r. Polska ma otrzymać w ramach Krajowego Planu Odbudowy 59,8 mld euro (255,6 mld zł po przeliczeniu według średniego kursu NBP obowiązującego na koniec 2024 r.), w tym 25,3 mld euro (108 mld zł) w postaci dotacji i 34,5 mld euro (147,6 mld zł) w formie preferencyjnych pożyczek. Zgodnie z celami Unii Europejskiej 46,6% tych środków zostanie przeznaczona na cele klimatyczne, a 21,4% na transformację cyfrową. Kwoty te nie uległy zmianie w wyniku rewizji z 2024 r.

Pierwsza transza środków z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności w łącznej kwocie 5 mld euro, w tym 0,5 mld euro z części grantowej oraz 4,5 mld euro z części pożyczkowej, została przekazana Polsce 28 grudnia 2023 r. i była to płatność zaliczkowa na realizację programu REPowerEU. Środki te nie zostały w 2023 r. przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, ani nie zostały wydatkowane.

W grudniu 2023 r. został złożony pierwszy wniosek o płatność w łącznej kwocie 6,9 mld euro, w tym 2,7 mld euro w części grantowej i 4,2 mld euro w formie pożyczek. Zgodnie z przyjętymi zasadami, każda płatność jest proporcjonalnie pomniejszana o wartość wypłaconych wcześniej zaliczek. Na podstawie pierwszego wniosku o płatność Komisja przekazała zatem w kwietniu 2024 r. płatność w wysokości 6,3 mld euro, w tym 2,7 mld euro finansowania bezzwrotnego i 3,6 mld euro w formie pożyczki. We wniosku tym opisano sposób realizacji 38 mierników.

We wrześniu 2024 r. został przekazany drugi wniosek o płatność, w łącznej kwocie 10,3 mld euro, a po pomniejszeniu o zaliczki – 9,4 mld euro. W wniosku tym opisano realizację 41 mierników. W grudniu 2024 r. na tej podstawie Komisja przekazała 4,1 mld euro wsparcia bezzwrotnego i 5,3 mld euro pożyczek.

W grudniu 2024 r. został złożony trzeci wniosek o płatność, w łącznej wartości 7,9 mld euro, a po pomniejszeniu o zaliczkę – 7,3 mld euro. Wniosek ten do końca 2024 r. nie został rozpatrzony.

Ogółem w latach 2023-2024 Polska otrzymała 7,3 mld euro z części grantowej, w tym 0,5 mld euro zaliczki oraz 13,5 mld euro z części pożyczkowej, w tym 4,5 mld euro zaliczki.

Płatności odsetkowe od finansowania zwrotnego dokonywane będą począwszy od maja 2025 r. Spłata kapitału rozpocznie się po 10 latach od daty otrzymania każdej wpłaty i rozłożona jest na 20 lat.

Przekazywane przez Komisję Europejską środki z tytułu finansowania bezzwrotnego wpłacane są na rachunek bankowy Ministra Finansów prowadzony w euro, natomiast środki z części pożyczkowej wpływają na rachunek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Z obu tych rachunków otrzymane środki są tego samego dnia przekazywane na odrębny wal-

⁵⁷⁶ Operational Arrangements between the European Commission and Poland (w dosłownym tłumaczeniu – Ustalenia operacyjne pomiędzy Komisją Europejską a Polską), dokument podpisany 9 grudnia 2022 r.

towy rachunek bankowy Ministra Finansów służący do zarządzania płynnością budżetu państwa. Środki z tego rachunku mogą być przeznaczane na płatności walutowe lub zamieniane na walutę krajową.

Zgodnie z przyjętymi zasadami zarządzania planem odbudowy i zwiększania odporności, środki otrzymane od Komisji Europejskiej w części dotyczącej finansowania zwrotnego stanowią w momencie wpływu przychody budżetu państwa, natomiast środki z części grantowej nie stanowią w momencie wpływów dochodów budżetowych, co wynika z przyjętych zasad uznawania środków za dochody budżetu środków europejskich. Zgodnie z tymi zasadami środki otrzymane od Komisji Europejskiej stają się dochodami budżetu środków europejskich dopiero w momencie przekazania ich na rachunek bankowych dochodów, a nie w dacie ich otrzymania od Komisji Europejskiej.

W ustawie o zasadach polityki rozwoju środki otrzymane w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności i przeznaczone na finansowanie inwestycji podzielono na trzy kategorie:

- ze środków wsparcia bezzwrotnego,
- ze środków pożyczki przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym,
- ze środków pożyczki przeznaczone na finansowanie w formie wsparcia zwrotnego przyznawanego w formie pożyczki.

Dla każdej z tych kategorii przyjęto odmienny sposób ujmowania środków w ustawie budżetowej i zarządzania środkami.

Środki ze wsparcia bezzwrotnego

Środki otrzymane z części grantowej Instrumentu są zarządzane podobnie jak środki budżetu środków europejskich. Środki te zwiększają dochody budżetu środków europejskich w momencie przekazania na rachunek dochodów budżetowych. W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 37,2 mld zł. W tej samej wysokości zaplanowano wydatki, w części budżetowej *Rezerwy celowe*, w odrębnej pozycji nr 97 *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa*. Wydatkowanie środków wymaga przeniesienia zaplanowanych kwot z części budżetowej *Rezerwy celowe* do części budżetowej *Rozwój regionalny* oraz przekazania środków pieniężnych z rachunku bankowego Ministra Finansów służącego do zarządzania płynnością budżetu państwa na rachunek bankowy dochodów budżetu środków europejskich, skąd są przekazywane na rachunek bankowy w Banku Gospodarstwa Krajowego, a następnie przelewane do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. Przy czym dla celu rozliczenia ustawy budżetowej środki przekazane do BGK traktowane są jako wydatek w ramach Krajowego Planu Odbudowy.

Obsługę finansową w zakresie przekazywania środków z części grantowej do instytucji realizujących inwestycje lub do ostatecznych odbiorców zapewnia, jak wcześniej wskazano, Polski Fundusz Rozwoju S.A. W latach 2022-2023 PFR przekazywał środki, pozostające w dyspozycji tej Spółki, zarówno na realizację inwestycji (łącznie 4913,2 mln zł), jak i na sfinansowanie VAT (łącznie 270,6 mln zł). W 2024 r. Spółka otrzymywała środki z budżetu środków europejskich na sfinansowanie inwestycji, jednak nadal z własnych środków pokrywała wydatki obejmujące podatek VAT. W 2024 r. PFR otrzymał z budżetu

środków europejskich łącznie 9547,2 mln zł, z czego faktycznie wydatkował 9542,7 mln zł, a 4,5 mln zł pozostało na rachunku bankowym spółki. Na sfinansowanie VAT Spółka przekazała 154,6 mln zł. Ponadto na rachunek bankowy PFR w 2024 r. wpłynęły zwroty środków przekazanych w latach ubiegłych w łącznej kwocie 66,4 mln zł.

Z rozliczenia rachunku bankowego prowadzonego przez PFR na potrzeby wydatkowania środków z części grantowej wynika zatem, że w latach 2022-2024 na realizację inwestycji finansowanych ze wsparcia bezzwrotnego wydatkowano 9542,7 mln zł z budżetu środków europejskich oraz 5272,1 mln zł ze środków Spółki, w tym 425,3 mln zł na sfinansowanie VAT. Kwota środków przekazanych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest jednak równa kwocie faktycznych wydatków. Część jednostek budżetowych, wbrew wytycznym, zatrzymała na swoich rachunkach bankowych niewykorzystane środki przeznaczone na realizację Krajowego Planu Odbudowy. Łączna kwota tych środków według stanu na koniec 2024 r. wyniosła 32,5 mln zł.

W 2024 r. PFR przekazał na finansowanie KPO kwotę 9697,3 mln zł, z czego 154,6 mln zł własnych środków (na pokrycie VAT) oraz 9542,7 mln zł ze środków otrzymanych z budżetu środków europejskich. Z tych środków na rachunkach bankowych jednostek budżetowych pozostawało niewydatkowane 5,7 mln zł przeznaczone na pokrycie VAT i 26,8 mln zł przeznaczone na wydatki kwalifikowane. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli za faktycznie wydatkowane w 2024 r. środki przeznaczone na realizację inwestycji finansowanych z części bezzwrotnej Krajowego Planu Odbudowy należy uznać 9515,9 mln zł z budżetu środków europejskich i 149 mln zł ze środków PFR na sfinansowanie VAT.

Wyjątkiem od opisanych wyżej zasad jest finansowanie działania G1.1.4 *Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerEU*. Celem tej inwestycji jest zwiększenie zdolności administracyjnych i organizacyjnych najważniejszych instytucji publicznych biorących udział w realizacji reform i inwestycji w ramach REPowerEU. Środki na wynagrodzenia w ramach tej inwestycji zostały zaplanowane w części budżetowej *Rezerwy celowe*, w pozycji nr 8 *Rezerwa na realizację projektów współfinansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz ze środków pomocy bezzwrotnej, rozliczenia programów i projektów finansowanych z tych środków, a także rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej*. Zgodnie z ogólnymi zasadami wykonania budżetu państwa, dysponenti części budżetowych nie mają obowiązku raportowania Ministrowi Finansów wykorzystania środków z rezerw celowych. Również Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie nałożył na dysponentów części obowiązku rozliczania czy raportowania wykorzystania tych środków. Ani Minister Finansów, ani Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie ma zatem wiarygodnych informacji o wydatkach na realizację inwestycji G1.1.4 poniesionych ze środków budżetu państwa. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 roku w części *Rozwój regionalny*⁵⁷⁷ ustalono, że Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej poniosło wydatki na wynagrodzenia w ramach inwestycji G1.1.4 w wysokości 0,6 mln zł, jednak Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie posiadał informacji o wydatkach innych dysponentów na realizację tej inwestycji, sfinansowanych z budżetu państwa. Wobec

⁵⁷⁷ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/25/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 34 – Rozwój regionalny, nr. KAP.410.1.5.2025.

braku wiarygodnych danych o wydatkach sfinansowanych z budżetu państwa, w dalszych analizach wydatki te pominięto.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w Ministerstwie Cyfryzacji stwierdzono nieprawidłowość polegającą na realizacji inwestycji C2.1.2. *Równe szanse dla szkół z mobilnymi urządzeniami multimedialnymi – inwestycje związane ze spełnieniem minimalnych standardów wyposażenia na zakup laptopów dla uczniów klas czwartych szkół podstawowych* w sposób, który nie zapewniał osiągnięcia celów tej inwestycji. Zgodnie z przyjętymi założeniami, co najmniej 735 tys. dodatkowych laptopów, laptopów przeglądarkowych i tabletów z niezbędnym oprogramowaniem ma zostać dostarczonych do szkół do użytku uczniów do końca III kwartału 2025 r. Komisja Europejska w ramach procesu rewizji Krajowego Planu Odbudowy nie zaakceptowała zamian zaproponowanych przez Ministerstwo Cyfryzacji dotyczących ograniczenia przekazywania laptopów jedynie dla uczniów klas czwartych szkół podstawowych. Do końca 2023 r. na zakup laptopów dla uczniów wydatkowano 1111 mln zł, w tym 903,2 mln zł, które miały być poniesione ze środków Krajowego Planu Odbudowy oraz 207,7 mln zł na zapłatę VAT. W 2024 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej poinformował Ministra Cyfryzacji, że wydatki na zakup laptopów przekazanych uczniom powinny stanowić wydatek budżetu państwa, a tym samym do dyspozycji Ministra Cyfryzacji pozostaje kwota wydatkowana na zakup tych laptopów i powinna ona zostać przeznaczona na realizację inwestycji w sposób zapewniający osiągnięcie miernika C15G *Nowe komputery przenośne (laptopy i laptopy przeglądarkowe) oraz tablety do dyspozycji uczniów*. Polski Fundusz Rozwoju S.A. tym samym sfinansował wydatki budżetu państwa niezwiązane z osiągnięciem celów Krajowego Planu Odbudowy, do czego nie był zobowiązany ani przepisami prawa powszechnie obowiązującego, ani podpisanymi umowami. Zgodnie z art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi oraz niektórych innych ustaw⁵⁷⁸ laptopy zakupione w 2023 r. w związku z realizacją inwestycji C2.1.2, których dotychczas nie wydano uczniom, miały zostać przekazane w roku szkolnym 2024/2025 do organów prowadzących szkoły podstawowe i ponadpodstawowe. Wyboru szkół miał dokonać minister właściwy do spraw oświaty i wychowania w uzgodnieniu z jednostkami samorządu terytorialnego, mając na uwadze stan kłęski żywiołowej. Do marca 2025 r. przekazano 17 235 sztuk laptopów, o wartości 50,2 mln zł brutto. Ponadto na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych nauczycieli⁵⁷⁹, w 2023 r. przekazano organom prowadzącym szkoły do użytku uczniów 1613 sztuk laptopów o wartości 4,7 mln zł brutto. W związku z tym, w celu realizacji miernika C15G *Nowe komputery przenośne (laptopy i laptopy przeglądarkowe) oraz tablety do dyspozycji uczniów*, Ministerstwo Cyfryzacji musi do końca III kwartału 2025 r. zakupić co najmniej 716 152 sztuk laptopów i tabletów i przekazać je organom prowadzącym szkoły.

Przyjęty sposób zarządzania środkami ze wsparcia bezzwrotnego powoduje zatem, że ani Minister Finansów, ani Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie znają pełnej kwoty wydatkowanej na realizację inwestycji przewidzianych do sfinansowania z części gran-

⁵⁷⁸ Dz. U. poz. 1473, ze zm.

⁵⁷⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1771.

towej KPO, przy czym organy te podają różne wartości wydatków zrealizowanych z tych środków: Minister Finansów jako kwotę wydatków przyjmuje wartość środków z budżetu środków europejskich, przekazanych na rachunek w BGK, a Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wartość środków przekazanych do odbiorców przez PFR. Żadna z tych wartości nie uwzględnia jednak faktu, że część środków z budżetu środków europejskich nie została wydatkowana w 2024 r., pozostawała natomiast na rachunkach bankowych jednostek budżetowych. Faktyczne koszty realizacji planu odbudowy i zwiększania odporności są przy tym znacznie wyższe niż wydatki z budżetu, gdyż 35,7% środków przekazanych przez PFR na realizację planu zostało sfinansowanych ze środków tej Spółki, a z tej kwoty część wydatków nie przyczyniła się do prawidłowego wykonania miernika, a zatem i do realizacji celów planu zaaprobowanych przez Komisję Europejską. W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. ustalono również, że jednostki sektora finansów publicznych ponosiły wydatki na realizację planu odbudowy i zwiększania odporności z innych środków.

Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje zatem negatywną ocenę przyjętych mechanizmów zarządzania środkami z części bezzwrotnej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wyrażoną w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 roku*. Przyjęty model pozostaje w sprzeczności z zasadami jawności, przejrzystości i jedności budżetu. Jest to kolejny mechanizm realizacji istotnych zadań przez jednostki budżetowe finansowany poza budżetem. Polski Fundusz Rozwoju S.A. nie jest jednostką finansów publicznych i tym samym nie jest ujmowany w sprawozdawczości budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie podejmował działań w celu zmiany sposobu przekazywania środków z części grantowej KPO, ze względu na wiążącą umowę z PFR oraz fakt, że Krajowy Plan Odbudowy ma zostać zrealizowany w stosunkowo krótkim okresie.

W dalszym ciągu żadna jednostka budżetowa nie ujęta w swoich księgach rachunkowych i nie wykazała w sprawozdaniach zobowiązania z tytułu konieczności zwrotu przez Skarbu Państwa poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. wydatków na „prefinansowanie” Krajowego Planu Odbudowy. W konsekwencji zobowiązanie to nie jest również uwzględniane przy wyliczaniu długu Skarbu Państwa. Według stanu na koniec 2024 r. zobowiązanie to wynosi 5269,8 mln zł.

Środki ze wsparcia zwrotnego przeznaczone na wsparcie o charakterze bezzwrotnym

Kategoria ta obejmuje wydatki na inwestycje finansowane z części pożyczkowej Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, wymienione w rozporządzeniu Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 listopada 2022 r. w sprawie wykazu inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności kwalifikujących się do objęcia wsparciem o charakterze bezzwrotnym oraz w ramach których wsparcie zwrotne przyznawane w formie pożyczki może podlegać umorzeniu⁵⁸⁰. W ustawie budżetowej na rok 2024 r. wydatki te zostały zaplanowane w części budżetowej *Rezerwy celowe*, w odrębnej pozycji nr 70 *Rezerwa na inwestycje KPO finansowane z wykorzystaniem środków*

⁵⁸⁰ Dz. U. poz. 2413, ze zm.

pożyczki z Instrumentu Odbudowy i Zwiększania Odporności w formie wsparcia o charakterze bezzwrotnym. W roku 2024 o przekazanie środków z tej pozycji rezerwy wystąpili dysponenti następujących części budżetowych:

- *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* w kwocie 30,3 mln zł,
- *Gospodarka* w kwocie 20,1 mln zł,
- *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* w kwocie 127,3 mln zł,
- *Obrona narodowa* w kwocie 111,5 mln zł, przy czym w trakcie roku zmniejszono udostępnione środki do wysokości 63,3 mln zł,
- *Rozwój regionalny* w kwocie 1,5 mln zł.

Jak wskazano wcześniej, dysponenti części budżetowych nie mają obowiązku raportowania Ministrowi Finansów wykorzystania środków z rezerw celowych. Dla środków finansowania bezzwrotnego z części pożyczkowej Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów zobowiązał jednak dysponentów części budżetu państwa do przekazywania kwartalnych i rocznych sprawozdań z wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w danym roku budżetowym z rezerwy celowej w okresie od początku roku do ostatniego dnia danego kwartału. Sprawozdania te są jedynym źródłem, na podstawie którego Minister Finansów może określić faktyczne wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy z budżetu państwa, bowiem system sprawozdawczości budżetowej i rozliczania ustawy budżetowej nie umożliwia identyfikacji tych środków w żaden inny sposób.

W częściach *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* oraz *Obrona narodowa* cała otrzymana z rezerwy kwota została zablokowana, nie wydatkowano żadnych środków. W części *Gospodarka* wydatkowano 5,2 mln zł czyli 25,7% otrzymanych środków, a w części *Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego* wydatkowano 104,7 mln zł, to jest 82,2% środków. Jako przyczynę niepełnego wykorzystania środków dysponent wskazał problemy kadrowe w jednostce wspierającej realizację inwestycji oraz niekompletnie dostarczane przez ostatecznych odbiorców wsparcia dokumenty, które były wymagane do podpisania umów. Natomiast w części *Rozwój regionalny* wykorzystano 1,4 mln zł, co stanowiło ponad 93% przekazanych środków. Łącznie na realizację inwestycji z tych środków wydatkowano w 2024 r. z budżetu państwa 111,2 mln zł.

W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części *Obrona Narodowa* ustalono, że realizacja działania A2.6.1 *Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych, usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne* była opóźniona w stopniu uniemożliwiającym osiągnięcie zakładanych celów działania w okresie realizacji Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Zgodnie z harmonogramem zawartym w rewizji z 2024 r. w III kwartale 2024 r. miał zostać zrealizowany kamień milowy A9L *Prace przygotowawcze do wyniesienia pierwszego polskiego satelity: ECSS Phase 0/A/B/C (analiza misji/identyfikacja potrzeb, wykonalność i definicja)*. Do końca 2023 r. osiągnięto dwie z czterech faz składających się na kamień milowy, tj. 0 i A, a w szczególności opracowano *Przemysłowe Studium Wykonalności Projektu*. Tymczasem dopiero w II kwartale 2024 r. powołano komisję przetargową do przeprowadzenia postępowania przetargowego na realizację faz B i C kamienia milowego oraz fazy realiza-

cyjnej. Kolejnymi etapami działania miało być wyniesienie na orbitę pierwszego satelity w II kwartale 2025 r. i trzech kolejnych satelitów w II kwartale 2026 r. Umowę z wykonawcą podpisano w grudniu 2024 r., przewidując wyniesienie pierwszego satelity w sierpniu 2026 r., a trzech kolejnych – w marcu 2027 r. Zatem już w samej umowie przewidziano okres realizacji zadania wykraczający poza czas trwania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, który zgodnie z założeniami ma zakończyć się w sierpniu 2026 r. Tymczasem dysponent części *Obrona narodowa* zablokował środki przeznaczone na wypłatę zaliczki dla wykonawcy umowy w 2024 r., informując o niespełnieniu przez wykonawcę wymagań umownych umożliwiających wypłatę zaliczki, co może wskazywać że terminowa realizacja umowy będzie zagrożona.

Mimo to, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej jako Instytucja Koordynująca nie zidentyfikował powyższego działania jako takiego, którego na pewno nie uda się zrealizować w okresie przewidzianym na realizację Krajowego Planu Odbudowy.

Środki ze wsparcia zwrotnego przeznaczone na wsparcie o charakterze zwrotnym

Kategoria ta obejmuje środki przeznaczone na udzielanie pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego i podmiotom komercyjnym. W ustawie budżetowej na rok 2024 limit pożyczek ustalono na poziomie 33 676,1 mln zł. Środki przekazane na udzielenie wsparcia o charakterze zwrotnym ujmowane są jako rozchody budżetu państwa.

W 2024 r. jedynie Minister Funduszy i Polityki Regionalnej wystąpił do Ministra Finansów o przekazanie środków w tej kategorii, z przeznaczeniem na realizację działania B3.4.1 *Inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast*. Środki w kwocie 3000 mln zł zostały przekazane do Banku Gospodarstwa Krajowego, któremu powierzono zadania związane z realizacją tej inwestycji, w szczególności zawieranie umów pożyczek z ostatecznymi odbiorcami wsparcia, opracowanie zasad naboru wniosków, gromadzenie środków z tytułu spłat, ale także monitorowanie i analizę prawidłowości wykorzystania środków oraz kontrolę odbiorców wsparcia w zakresie prawidłowości wykorzystania środków. Do końca 2024 r. BGK przekazał ostatecznym odbiorcom wsparcia 1136,1 mln zł. Oznacza to, że w rozchodach budżetu państwa wykazano 3000 mln zł, ale faktycznie na realizację Krajowego Planu Odbudowy wydatkowano jedynie 37,9% (1136,1 mln zł). Do końca 2024 r. pożyczki udzielone odbiorcom wsparcia zostały spłacone w kwocie 2,2 mln zł wraz z odsetkami w kwocie 0,1 mln zł.

Środki pozostające na rachunku bankowym są oprocentowane, w 2024 r. BGK przekazał z tego tytułu łącznie 48,4 mln zł. Środki te zwiększyły dochody budżetu państwa w części *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Zgodnie z postanowieniami rewizji z 2024 r. do końca 2024 r. powinno zostać podpisanych 201 umów pożyczek na inwestycje w projekty zielonego rozwoju obszarów miejskich. Miernik ten został osiągnięty.

W tabeli nr 53 przedstawiono zestawienie kwot wydatków na realizację inwestycji w ramach Krajowego Planu Odbudowy według danych Ministra Finansów, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz wynikające z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli. W tabeli pominięto

wydatki na realizację inwestycji w części grantowej finansowane z budżetu państwa, ze względu na brak wiarygodnych danych o kwotach faktycznie wydatkowanych z tego źródła.

Tabela 53. Wydatki na realizację Krajowego Planu Odbudowy w 2024 r.

Wyszczególnienie	Dane według:		
	Ministerstwo Finansów	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej	Najwyższa Izba Kontroli
	mln zł		
OGÓŁEM:	12 658,43	10 790,03	10 912,2
Wydatki z części grantowej	9 547,2	9 542,7	9 664,9
w tym VAT	(-)	(x)	149,0
Wydatki z części pożyczkowej na finansowanie bezzwrotne	111,2	111,2	111,2
Wydatki z części pożyczkowej na finansowanie zwrotne	3 000,0	1 136,1	1 136,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów i Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Środki przeznaczone na zarządzanie płynnością

Jak wspomniano już wcześniej, środki przekazywane przez Komisję Europejską z tytułu realizacji Krajowego Planu Odbudowy wpływają na rachunki bankowe prowadzone w euro i w tej walucie są przekazywane na wyodrębniony rachunek bankowy Ministra Finansów służący do zarządzania płynnością budżetu państwa. Środki te pozostają w dyspozycji Ministra Finansów do chwili otrzymania informacji o konieczności ich wypłacenia. W przypadku środków części bezzwrotnej są przekazywane, w miarę potrzeby, na rachunek dochodów budżetu środków europejskich i następnie przekazywane do PFR. W przypadku środków z części zwrotnej przeznaczonych na udzielanie pożyczek zostały w 2024 r. przekazane Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej. Natomiast konieczność dokonania wydatków środków z części zwrotnej przeznaczonych na wsparcie o charakterze bezzwrotnym w ogóle nie skutkowało przekazaniem środków z rachunku służącego do zarządzania płynnością budżetu państwa. W efekcie na rachunek ten w latach 2023-2024 wpłynęło 7,3 mld euro środków z części grantowej, z których na dochody budżetu środków europejskich (według danych Ministra Finansów) przekazano równowartość 2,2 mld euro. Do zarządzania płynnością przez cały rok 2024 wykorzystywano zatem 69,3% środków z części grantowej (5,1 mld euro). Do zarządzania płynnością przez cały 2024 r. wykorzystywana była także większość środków z części pożyczkowej. W 2024 r. z łącznej kwoty 13,5 mld euro, która wpłynęła do Polski w latach 2023-2024, przekazano równowartość 0,7 mln euro (według średniego kursu Narodowego Banku Polskiego z dnia dokonania przelewu), co stanowiło 0,01% otrzymanych środków z części pożyczkowej.

Ogółem z łącznej kwoty 20,8 mld euro przekazanej przez Komisję Europejską w latach 2023-2024 na sfinansowanie realizacji Krajowego Planu Odbudowy, na rachunku ban-

kowym Ministra Finansów służącym do zarządzania płynnością budżetu państwa pozostawało na koniec 2024 r. 18,5 mld euro, czyli 89,2% przekazanych środków. Oznacza to, że z ogólnej kwoty około 88 730,8 mln zł otrzymanych z tego Instrumentu, około 79 156,9 mln zł było wykorzystywane przez cały rok 2024 do zarządzania płynnością. Kwoty te zostały oszacowane przy zastosowaniu średniego kursu Narodowego Banku Polskiego z 31 grudnia 2024 r.

Bieżące wykorzystanie wolnych środków otrzymanych z Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności na zarządzanie płynnością budżetu niewątpliwie przyczyniło się do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych i obniżenia kosztów zarządzania płynnością. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że nie taki był cel utworzenia Instrumentu.

3. Wykonanie zadań Instytucji Koordynującej Krajowy Plan Odbudowy

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. oceniła działania Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej jako Instytucji Koordynującej KPO, zmierzające do pełnej absorpcji środków z Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Stwierdzono, że Minister podejmował działania zmierzające do zapewnienia absorpcji środków z planu. W szczególności przeprowadzono przegląd stanu realizacji reform i inwestycji, w wyniku czego opracowano projekt rewizji Krajowego Planu Odbudowy, który został pozytywnie przyjęty przez Radę Unii Europejskiej. Opracowano zasady wnioskowania o środki z części pożyczkowej. Monitorowano realizację mierników i wydawano zalecenia dotyczące podjęcia działań zaradczych odnośnie do zagrożonych nieterminową realizacją mierników. Analizowano także zlecenia wypłat z części grantowej, w razie konieczności wstrzymując wypłaty.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła jednak, że z systemu CST2021 nie było możliwe pozyskanie wiarygodnych danych dotyczących wykorzystania środków finansowych oraz stanu realizacji mierników, mimo że system CST2021 był jedynym systemem autoryzowanym przez organ audytowy i powinien stanowić jedyne źródło danych o postępach rzeczowych i finansowych. Tymczasem Minister Funduszy i Polityki Regionalnej nie zapewnił możliwości pozyskania w formie raportów systemu CST2021 prawidłowych informacji i danych dotyczących inwestycji, za realizację których był odpowiedzialny, to jest inwestycji A1.2.1 *Inwestycje dla przedsiębiorstw w produkty, usługi i kompetencje pracowników oraz kadry związane z dywersyfikacją działalności*, B3.4.1 *Inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast* oraz G1.1.4 *Wsparcie dla instytucji wdrażających reformy i inwestycje w ramach REPowerEU*, a nieprawidłowe dane ujęto dla każdej z tych inwestycji. Raporty z systemu CST2021 do końca 2024 r. nie uwzględniały czterech mierników wprowadzonych rewizją z 2024 r. a jednocześnie nadal były wykazywane w nich trzy mierniki usunięte rewizją z 2024 r. Dane o wydatkach na realizację Krajowego Planu Odbudowy zaprezentowane w poprzednim podrozdziale wynikają ze sprawozdań składanych przez dysponentów części i inne jednostki realizujące KPO, poza systemem CST2021.

Minister otrzymywał informacje o wykorzystaniu środków z części pożyczkowej przeznaczonej na wsparcie bezzwrotne. W przypadku dwóch inwestycji stwierdzono jednak, że przyjął odmienny sposób uznawania wydatków za realizowane na podstawie tych informacji. W odniesieniu do działania A2.5.1 *Program wspierania działalności podmiotów sektora kultury i przemysłów kreatywnych na rzecz stymulowania ich rozwoju*, Minister

Kultury i Dziedzictwa Narodowego złożył w marcu 2025 r. informację o zrealizowanych wydatkach, jednak wskazał, że ponieważ inwestycja jest realizowana przy udziale jednostki wspierającej i obejmuje licznych odbiorców, wykazane dane podlegają weryfikacji i mogą ulec zmianie. W związku z tym Minister Funduszy i Rozwoju Regionalnego w ogóle nie wykazał wydatków na tą inwestycję jako poniesione z części pożyczkowej o charakterze bezzwrotnym, uznając je za nieostateczne. Jednocześnie jednak w odniesieniu do inwestycji A2.6.1 *Rozbudowa krajowego systemu serwisów monitoringowych, produktów, narzędzi analitycznych, usług i towarzyszącej infrastruktury wykorzystujących dane satelitarne*, w części realizowanej przez Ministra Rozwoju i Technologii jako wydatki na realizację inwestycji uznano dane wynikające z informacji otrzymanej w styczniu 2025 r., mimo że w lutym 2025 r. Minister Funduszy i Polityki Regionalnej otrzymał korektę informacji o realizacji wydatków, a więc posiadał wiedzę, że przyjęte dane o wydatkach nie są ostateczne. Zatem informacje Instytucji Koordynującej KPO nie uwzględniały wydatków na działanie A2.5.1 w wysokości 104,7 mln zł, a jednocześnie wydatki na działanie A2.6.1 były zawyżone o 5,3 mln zł.

W latach 2022-2024 zrealizowano 128 mierników. Nie podjęto realizacji 12 mierników, z których dwa uznano za opóźnione. Pozostałe 182 mierniki były na etapie realizacji. Stwierdzono, że według stanu na 31 grudnia 2024 r. opóźniona była realizacja jedynie 46 mierników (14,3%), do czego w dużej mierze przyczyniła się rewizja Krajowego Planu Odbudowy z 2024 r., w ramach której zmieniono harmonogramy realizacji inwestycji i reform.

ROZDZIAŁ X

DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa
2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych



- Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. wyniosły 1559,4 mld zł, a wydatki 1799,2 mld zł. Deficyt w wysokości 239,8 mld zł był znacząco wyższy niż w roku poprzednim (180,1 mld zł) i stanowił 6,6% wartości produktu krajowego brutto.
- Mimo że łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto zwiększyły się w Polsce z 35,7% w 2023 r. do 37,5% w 2024 r., to były nadal niższe niż średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej, która wyniosła w 2024 r. 40,4% produktu krajowego brutto.
- W 2024 r., trzeci rok z rzędu, odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu. Mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.
- W sektorze instytucji rządowych i samorządowych nastąpiło znaczące spowolnienie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe. Spowolnienie to przyczyniło się do spadku stopy inwestycji w gospodarce.
- Niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych skutkowało powstaniem bardzo wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, bliskiego 240 mld zł. Ze względu na wysoki deficyt Polska została w 2024 r. objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu. Spośród 27 krajów Unii Europejskiej jedynie Rumunia odznaczała się większą niż Polska nierównowagą finansów publicznych.
- Dochody jednostek samorządu terytorialnego w 2024 r. wzrosły w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim o 19,2%. Znacząco zwiększyły się zarówno dochody z tytułu podatków, jak i dochody transferowe, przekazywane przede wszystkim z budżetu państwa i z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego z trzech głównych podatków wzrosły względem 2023 r. aż o 35,4%.
- Pomimo ponad 23% wzrostu przychodów Narodowego Funduszu Zdrowia w 2024 r. wystąpiła konieczność zasilenia tego funduszu środkami z budżetu państwa oraz obligacjami skarbowymi na łączną kwotę blisko 18 mld zł. Fundusz zakończył rok ze stratą w wysokości 7,7 mld zł.
- Znaczący wzrost kosztów finansowania zadań przez NFZ nie przełożył się na poprawę sytuacji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ich zobowiązania na koniec trzeciego kwartału 2024 r. wyniosły 23,8 mld zł, tj. o 11,9% więcej niż rok wcześniej. Jeszcze bardziej wzrosły w tym czasie ich zobowiązania wymagalne – o 25%.

1. Dochody i wydatki publiczne oraz równowaga finansowa państwa

Według danych zawartych w *Komunikacie dotyczącym deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r.*⁵⁸¹ dochody tego sektora w 2024 r. wyniosły 1559,4 mld zł, a wydatki 1799,2 mld zł. Deficyt wyniósł 239,8 mld zł i był o niemal 60 mld zł wyższy od deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2023 r. Wzrost deficytu wynikał przede wszystkim z wysokiego, dwucyfrowego wzrostu wydatków publicznych. Nominalnie wzrosły one o 12,4% w stosunku do roku poprzedniego, podczas gdy dochody zwiększyły się o 9,8%. W tym czasie deflator produktu krajowego brutto, będący miarą przeciętnego wzrostu cen w całej gospodarce, wyniósł 3,6%. Tym samym wielkość dochodów oraz, w szczególności, wielkość wydatków publicznych – w relacji do produktu krajowego brutto – wzrosły do poziomów nieobserwowanych od 1996 r., tj. wyższych niż w czasie epidemii COVID-19 oraz w czasie kryzysu finansowego z lat 2007-2010. Dochody publiczne w relacji do produktu krajowego brutto były w 2024 r. o 2,6 punktu procentowego wyższe niż średnio w poprzednich dziesięciu latach, a wydatki publiczne – aż o 6,4 punktu wyższe, osiągając blisko połowę wielkości PKB.

Biorąc pod uwagę znaczące zwiększenie wydatków publicznych, zarówno w stosunku do produktu krajowego brutto jak i do dochodów publicznych, można wskazać, że rząd w 2024 r. w dalszym ciągu realizował ekspansywną politykę fiskalną. Świadczy o tym również wysokość deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynosząca 6,6% produktu krajowego brutto, czyli ponad dwukrotnie więcej od dopuszczalnego przez Unię Europejską poziomu 3% PKB. Tylko raz w ciągu poprzednich dziesięciu lat – w 2020 r. – deficyt ten był wyższy, natomiast średnio wynosił w tym okresie 2,8% produktu krajowego brutto, czyli mniej niż połowę wielkości z 2024 r.

Tabela 54. Podstawowe dane o dochodach, wydatkach i wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Dochody ogółem	703,9	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 113,1	1 234,5	1 420,5	1 559,4
Wydatki ogółem	750,9	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,5	1 799,2
Wynik	-46,9	-44,5	-29,7	-5,3	-17,0	-161,9	-46,5	-106,6	-180,1	-239,8
	rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	105,5	102,5	109,7	110,7	107,5	102,6	115,2	110,9	115,1	109,8
Wydatki ogółem	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8	115,7	119,3	112,4
	PKB = 100									
Dochody ogółem	38,9	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,8	39,8	41,6	42,8
Wydatki ogółem	41,5	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,4
Wynik	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,3	-6,6

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

⁵⁸¹ Główny Urząd Statystyczny (2025), *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. (za lata 2021-2024)*, www.stat.gov.pl. Dostęp 5 maja 2025 r.

W 2024 r. dochody publiczne w Polsce zrealizowano na poziomie odpowiadającym 42,8% produktu krajowego brutto. Dochody te stanowiły znacznie mniejszą część produktu krajowego brutto niż średnio w Unii Europejskiej, gdzie wyniosły 46%. Dla porównania w Austrii, Belgii, Danii, Finlandii i Francji dochody publiczne wyniosły co najmniej 50% produktu krajowego brutto. Natomiast na tle innych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej Polska nie wyróżniała się pod tym względem. Wyższe niż w Polsce dochody publiczne w stosunku do produktu krajowego brutto zrealizowano w Chorwacji, na Łotwie i w Słowenii, a w pozostałych krajach członkowskich regionu dochody te były niższe. O ile w latach poprzedzających agresję Rosji na Ukrainę stosunkowo niski poziom dochodów publicznych był uzasadniony, to w sytuacji zwiększonych potrzeb wydatkowych i rosnącego deficytu może budzić niepokój, biorąc pod uwagę rosnące potrzeby obronne kraju, wzrost nakładów na ochronę zdrowia oraz kosztowne programy infrastrukturalne.

Dwiema największymi grupami dochodów publicznych w Polsce są podatki związane z produkcją i importem oraz składki netto na ubezpieczenia społeczne. Udział tych dwóch grup w dochodach publicznych w 2024 r. był podobny i wyniósł łącznie ponad 69%. W strukturze dochodów publicznych wyróżnić należy także dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., stanowiące ponad 18% dochodów publicznych. Łączne wpływy z tych trzech grup dochodów o charakterze fiskalnym dostarczały prawie 88% dochodów publicznych, a dochody o charakterze nefiskalnym stanowiły jedynie ich uzupełnienie.

Analizując zmiany w strukturze dochodów publicznych w perspektywie wieloletniej, dostrzec można, że udział dochodów z tytułu podatków i składek powrócił w 2024 r. do poziomu z lat 2016-2022, wynoszącego średnio prawie 88%. Warto przypomnieć, że w 2023 r. udział tych dochodów obniżył się do 86%, co wynikało z obniżenia się udziału podatków bieżących od dochodów, majątku itp., między innymi w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład* i związanych z nim wysokich zwrotów podatkowych za 2022 r., a także ze wzrostu dochodów z tytułu pozostałych transferów bieżących, do których zaliczają się między innymi grzywny, kary i wypłaty rekompensat. Wielkość relacji pozostałych transferów bieżących do produktu krajowego brutto była w 2023 r. wyższa niż w poprzednich dziesięciu latach, natomiast w 2024 r. powróciła do poprzedniego poziomu (1,1% PKB). Zaobserwowano natomiast czwarty rok z rzędu wzrost dochodów z tytułu własności w relacji do produktu krajowego brutto. O ile w latach 2016-2021 dochody te nie przekraczały 0,6% PKB, to w 2024 r. wyniosły już 1,2% PKB pomimo braku wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego. Oprócz tej wpłaty do dochodów z tytułu własności zaliczają się między innymi dywidendy, odsetki, przychody ze sprzedaży częstotliwości, opłaty za eksploatację i inne renty ekonomiczne.

Po obniżce obserwowanej w 2022 r. dochody z tytułu podatków związanych z produkcją i importem w relacji do produktu krajowego brutto wzrosły drugi rok z rzędu, osiągając w 2024 r. poziom 14,5%. Wzrost ten był związany ze stopniowym wycofywaniem się państwa z tarcz antyinflacyjnych⁵⁸².

⁵⁸² Z dniem 1 kwietnia 2024 r. przywrócono pięcioprocentową stawkę VAT na podstawowe produkty spożywcze. Ponadto z dniem 1 lipca 2024 r. wzrosła maksymalna cena gazu wysokometanowego dla gospodarstw domowych z 200,17 zł/mWh do 239 zł/mWh. Jednocześnie wzrosła cena energii elektrycznej.

Tabela 55. Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Dochody ogółem	703,9	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 113,1	1 234,5	1 420,5	1 559,4
Dochody podatkowe	357,7	382,3	420,4	464,0	498,1	511,4	619,2	656,1	736,1	813,9
Podatki związane z produkcją i importem	232,8	249,5	274,2	298,0	316,2	326,2	399,5	420,6	482,6	528,4
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	124,6	132,5	145,9	165,7	181,6	185,0	219,3	234,9	252,9	284,9
Podatki od kapitału	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	243,2	256,5	275,6	298,8	324,9	339,1	367,3	421,7	486,1	554,4
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	30,4	29,4	30,8	31,7	33,0	31,5	33,9	40,2	48,6	50,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	14,2	16,1	16,6	18,2	19,8	16,7	21,1	29,3	31,6	34,0
Dochody z tytułu własności	14,7	11,0	11,9	13,0	13,8	12,4	16,0	30,4	37,5	43,3
Pozostałe transfery bieżące	23,9	15,8	21,5	25,2	26,5	27,7	31,3	35,2	50,9	44,5
Transfery kapitałowe, bez podatków	19,9	10,4	14,8	25,1	25,4	27,0	24,3	21,6	29,6	18,9
	Rok poprzedni = 100									
Dochody ogółem	105,5	102,5	109,7	110,7	107,5	102,6	115,2	110,9	115,1	109,8
Dochody podatkowe	105,7	106,9	110,0	110,4	107,4	102,7	121,1	106,0	112,2	110,6
Podatki związane z produkcją i importem	105,1	107,2	109,9	108,7	106,1	103,1	122,5	105,3	114,7	109,5
Podatki bieżące od dochodów, majątku itp.	106,9	106,3	110,1	113,6	109,6	101,9	118,5	107,1	107,6	112,6
Podatki od kapitału	93,5	113,4	105,7	101,4	108,7	96,3	135,8	130,6	107,2	100,0
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	107,0	105,5	107,4	108,4	108,7	104,4	108,3	114,8	115,3	114,0
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	97,0	96,8	105,0	102,9	103,9	95,7	107,6	118,5	120,8	103,8
Płatności za produkcję globalną nierynkową	110,3	113,0	103,0	110,2	108,5	84,5	126,2	138,7	107,7	107,6
Dochody z tytułu własności	110,6	75,0	107,6	109,7	105,8	90,0	128,8	189,9	123,7	115,3
Pozostałe transfery bieżące	97,6	66,2	135,7	117,2	105,4	104,5	112,9	112,3	144,9	87,4

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	Rok poprzedni = 100									
Transfery kapitałowe, bez podatków	100,9	52,5	142,0	169,3	101,2	106,4	89,9	88,9	137,1	63,8
	PKB = 100									
Dochody ogółem	38,9	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,8	39,8	41,6	42,8
Dochody podatkowe	19,8	20,5	21,1	21,6	21,5	21,6	23,3	21,2	21,6	22,4
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	13,4	13,7	13,8	13,9	14,0	14,4	13,8	13,6	14,2	15,2
Produkcja globalna rynkowa oraz na własne cele finalne	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4
Płatności za produkcję globalną nierynkową	0,8	0,9	0,8	0,8	0,9	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9
Dochody z tytułu własności	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	1,0	1,1	1,2
Pozostałe transfery bieżące	1,3	0,8	1,1	1,2	1,1	1,2	1,2	1,1	1,5	1,2
Transfery kapitałowe, bez podatków	1,1	0,6	0,7	1,2	1,1	1,1	0,9	0,7	0,9	0,5

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu i Głównego Urzędu Statystycznego.

W 2024 r. dochody podatkowe w Polsce stanowiły 22,4% produktu krajowego brutto, czyli o cztery punkty procentowe mniej niż średnio w Unii Europejskiej. Różnica ta wynikała z niskich podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Pod tym względem Polska znajdowała się na 23 miejscu na 27 państw Unii Europejskiej, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Chorwację, Rumunię i Węgry.

Łączne dochody państwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w relacji do produktu krajowego brutto, stanowiące wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki, zwiększyły się w Polsce z 35,7% w 2023 r. do 37,5% w 2024 r. Średnia wartość wskaźnika obciążenia fiskalnego w Unii Europejskiej w 2024 r. wyniosła 40,4% produktu krajowego brutto, była więc – podobnie jak w poprzednich latach – wyraźnie wyższa niż w Polsce. Pod względem wielkości tego wskaźnika Polska zajmowała 15 miejsce w Unii Europejskiej. Analizując dane dotyczące tych dochodów w perspektywie dziesięcioletniej można zauważyć, że w latach 2014-2015 wskaźnik obciążenia fiskalnego kształtował się na bardzo niskim poziomie, wynoszącym nieco ponad 33% produktu krajowego brutto, a następnie zaczął rosnąć, stale przekraczając od 2017 r. poziom 35% produktu krajowego brutto. Warto zwrócić uwagę, że w latach 2020-2021 wskaźnik obciążenia fiskalnego gospodarki był wyższy niż w latach 2022-2023, gdy na dużą skalę wykorzystywano tarcze antyinflacyjne oraz odnotowano negatywne dla finansów publicznych skutki wprowadzenia programu *Polski Ład*.

Wydatki publiczne w wysokości 1799,2 mld zł stanowiły 49,4% PKB. Pod względem tej wielkości Polska zajmowała ósme miejsce w Unii Europejskiej. Średnie wydatki publiczne w krajach Unii Europejskiej w 2024 r. wyniosły 49,2% PKB.

Porównując wydatki publiczne poniesione w 2024 r. z wydatkami poniesionymi w 2023 r. na uwagę zasługuje bardzo istotny spadek dotacji przekazywanych poza sektor instytucji rządowych i samorządowych. Spadek ten wynikał z faktu, że 2023 r. był nietypowy pod względem wielkości dotacji, bowiem wydatkowano w ten sposób aż 70,6 mld zł środków publicznych, czyli prawie tyle samo co łącznie w latach 2021-2022 oraz więcej niż łącznie w latach 2014-2019. Spadek dotacji w 2024 r. do poziomu 44,5 mld zł wynikał między innymi ze stopniowego wycofywania się państwa z tarczy energetycznej i związanych z nią rekompensat dla niektórych grup przedsiębiorstw, w tym dla sprzedawców i dystrybutorów nośników energii⁵⁸³. Ponadto w 2023 r. wypłacono producentom rolnym dodatkowe wsparcie w związku z zakłóceniami na rynkach rolnych spowodowanymi agresją Rosji na Ukrainę oraz pomocą dotyczącą sprzedaży zbóż. Warto przy okazji zwrócić uwagę, że od 2020 r. dotacje we wszystkich latach przewyższały poziom 1% PKB, podczas gdy w latach 2011-2019 utrzymywały się stale poniżej tego poziomu. Wskazuje to na znaczący, trwały wzrost skali dotowania przedsiębiorstw ze środków publicznych. Poziom dotowania przedsiębiorstw w Polsce jest coraz bardziej zbliżony do średniego poziomu dotowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej, który w 2024 r. wynosił 1,5% PKB.

W 2024 r. trzeci rok z rzędu odnotowano znaczący wzrost kosztów obsługi długu⁵⁸⁴. W latach 2015-2021 koszty te cechowały się dużą stabilnością i były zbliżone do poziomu 30 mld zł. W 2022 r. przekroczyły 47 mld zł, w 2023 r. wyniosły już prawie 71 mld zł, a w 2024 r. przekroczyły 80 mld zł, stanowiąc 2,2% produktu krajowego brutto. W tym czasie koszty obsługi długu w Unii Europejskiej stanowiły średnio 1,9% produktu krajowego brutto. Oznacza to, że mimo iż Polska ma znacznie mniejszy, w stosunku do produktu krajowego brutto, dług publiczny niż średnio kraje Unii Europejskiej, to jednocześnie ponosi większe koszty jego obsługi.

Największą pozycję wśród wydatków publicznych stanowią świadczenia społeczne, na które w 2024 r. przeznaczono 705,9 mld zł. Wydatki te były o 17,8% wyższe niż w 2023 r., do czego przyczyniła się waloryzacja rent i emerytur na poziomie 12,12% oraz zwiększenie świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł⁵⁸⁵. Na świadczenia społeczne przeznaczono w 2024 r. ponad 39% wydatków publicznych oraz 19,4% produktu krajowego brutto. Na tle Unii Europejskiej nie jest to dużo, gdyż w 2024 r. na świadczenia społeczne przeznaczono w 27 krajach członkowskich średnio 21,8% produktu krajowego brutto. Warto jednak zauważyć, że wśród krajów członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie więcej niż Polska środków na świadczenia społeczne przeznaczyła

⁵⁸³ Narodowy Bank Polski (2023), *Raport o inflacji. Lipiec 2023 r.*, str. 53-55, <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/07/Raport-o-inflacji-%E2%80%93-lipiec-2023-r.pdf>. Dostęp 2 maja 2025 r.

⁵⁸⁴ Zgodnie z opisem Głównego Urzędu Statystycznego, wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych związane z dochodami z tytułu własności dotyczą zapłaconych odsetek. W niniejszej analizie wydatki te są nazywane kosztami obsługi długu.

⁵⁸⁵ Komunikat Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2024 r. w sprawie wskaźnika waloryzacji emerytur i rent w 2024 r. (M. P. poz. 114).

tylko Słowacja (20,8% PKB), podobny do Polski poziom tych wydatków obserwowano w Słowenii, a w pozostałych krajach były one wyraźnie mniejsze.

Koszty związane z zatrudnieniem były w 2024 r. o 20,1% wyższe niż w 2023 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w sferze budżetowej wzrosło o 21,7% w stosunku do roku poprzedniego⁵⁸⁶. Koszty związane z zatrudnieniem stanowiły w Polsce wyraźnie większą część produktu krajowego brutto (11,5%) niż średnio w Unii Europejskiej (10,2%). Po raz ostatni taka sytuacja wystąpiła w 2002 r., a przez następne 20 lat wielkości te utrzymywały się na zbliżonym do siebie poziomie.

W odróżnieniu od wysokiej dynamiki kosztów obsługi długu, świadczeń społecznych i kosztów związanych z zatrudnieniem, w 2024 r. w sektorze instytucji rządowych i samorządowych nastąpiło znaczące spowolnienie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe, nazywanych też potocznie inwestycjami publicznymi. Wydatki te zwiększyły się zaledwie o 1,3%. Na niski wzrost inwestycji publicznych złożył się z jednej strony znaczący spadek nakładów brutto na środki trwałe w podsektorze instytucji samorządowych, a z drugiej strony duży wzrost inwestycji w podsektorze instytucji rządowych. W pierwszym z wymienionych podsektorów nakłady brutto na środki trwałe zmniejszyły się z 88,1 mld zł w 2023 r. do 75,5 mld zł w 2024 r. Było to związane między innymi z cyklem wyborczym w samorządach – ponieważ wybory samorządowe odbyły się w kwietniu 2024 r., to największe nakłady inwestycyjne odnotowano w 2023 r. – jak i z zakończeniem w 2023 r. realizacji wielu inwestycji finansowanych ze środków unijnych w perspektywie finansowej 2014-2020. Z kolei w podsektorze instytucji rządowych wzrost nakładów brutto na środki trwałe związany był między innymi z wysokimi wydatkami majątkowymi na obronę narodową. Spowolnienie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe w omawianym sektorze przyczyniło się do spadku stopy inwestycji w gospodarce⁵⁸⁷.

Ocena wielkości inwestycji publicznych sfinansowanych w 2024 r. będzie bardziej pozytywna, jeśli weźmie się pod uwagę dłuższą perspektywę. Co prawda wielkość nakładów brutto na środki trwałe w stosunku do PKB zmniejszyła się z 5,1% w 2023 r. do 4,9% w 2024 r., ale wciąż był to drugi najwyższy wynik w ostatnim dziesięcioleciu. Wcześniej po raz ostatni tak wysokie inwestycje publiczne w stosunku do wielkości gospodarki zrealizowano w 2012 r. Średnia wielkość nakładów brutto na środki trwałe w stosunku do PKB w latach 2015-2024 wyniosła 4,3%, czyli znacznie mniej niż w 2024 r.

Tabela 56. Wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Wydatki ogółem	750,9	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,5	1 799,2
Zużycie pośrednie	102,2	103,2	110,0	119,9	130,0	135,5	155,5	194,1	225,4	244,5
Koszty związane z zatrudnieniem	187,0	193,4	203,2	215,3	236,1	253,6	274,3	300,9	348,8	418,9
Dotacje	10,1	10,9	11,5	9,7	12,3	83,7	37,2	33,8	70,6	44,5

⁵⁸⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny* 3/2025, str. 13.

⁵⁸⁷ Więcej informacji na temat stopy inwestycji przedstawiono w rozdziale II.

DOCHODY I WYDATKI PUBLICZNE

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Koszty obsługi długu	31,7	31,8	31,2	30,6	31,4	30,5	29,1	47,4	70,8	80,2
Świadczenia społeczne	291,9	319,5	337,5	354,0	394,9	435,1	473,2	520,6	599,2	705,9
Transfery kapitałowe	9,3	9,5	16,1	8,9	8,2	27,0	21,7	42,8	51,9	45,3
Akumulacja brutto	83,0	63,1	77,4	101,2	100,7	109,4	110,9	120,6	176,2	182,3
Nakłady brutto na środki trwałe	81,9	61,3	75,4	99,1	98,8	104,4	108,5	116,5	174,5	176,8
Pozostałe wydatki	35,7	34,7	34,5	41,7	44,8	53,3	57,7	81,0	57,8	77,5
	Rok poprzedni = 100									
Wydatki ogółem	102,9	102,0	107,2	107,3	108,7	117,7	102,8	115,7	119,3	112,4
Zużycie pośrednie	104,1	101,0	106,6	109,0	108,4	104,2	114,8	124,8	116,1	108,5
Koszty związane z zatrudnieniem	103,1	103,4	105,1	105,9	109,7	107,4	108,2	109,7	115,9	120,1
Dotacje	75,6	107,3	105,8	84,8	126,7	678,0	44,5	90,7	209,0	63,1
Koszty obsługi długu	94,1	100,4	98,0	98,1	102,8	97,0	95,5	162,6	149,4	113,3
Świadczenia społeczne	104,1	109,5	105,6	104,9	111,5	110,2	108,8	110,0	115,1	117,8
Transfery kapitałowe	85,6	102,0	169,7	55,5	91,7	329,3	80,3	197,5	121,2	87,4
Akumulacja brutto	102,0	76,0	122,7	130,7	99,6	108,6	101,3	108,8	146,1	103,5
Nakłady brutto na środki trwałe	101,8	74,9	123,0	131,3	99,7	105,7	104,0	107,3	149,9	101,3
Pozostałe wydatki	116,1	97,1	99,4	121,0	107,6	118,9	108,2	140,3	71,4	134,0
	PKB = 100									
Wydatki ogółem	41,5	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,4
Zużycie pośrednie	5,6	5,5	5,5	5,6	5,6	5,7	5,8	6,3	6,6	6,7
Koszty związane z zatrudnieniem	10,3	10,4	10,2	10,0	10,2	10,7	10,3	9,7	10,2	11,5
Dotacje	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	3,5	1,4	1,1	2,1	1,2
Koszty obsługi długu	1,8	1,7	1,6	1,4	1,4	1,3	1,1	1,5	2,1	2,2
Świadczenia społeczne	16,1	17,1	16,9	16,5	17,1	18,4	17,8	16,8	17,5	19,4
Transfery kapitałowe	0,5	0,5	0,8	0,4	0,4	1,1	0,8	1,4	1,5	1,2
Akumulacja brutto	4,6	3,4	3,9	4,7	4,4	4,6	4,2	3,9	5,2	5,0
Nakłady brutto na środki trwałe	4,5	3,3	3,8	4,6	4,3	4,4	4,1	3,8	5,1	4,9
Pozostałe wydatki	2,0	1,9	1,7	1,9	1,9	2,3	2,2	2,6	1,7	2,1

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Ważną pozycję w budżetach instytucji rządowych i samorządowych zajmuje zużycie pośrednie. Składają się na nie przede wszystkim wydatki rzeczowe związane z utrzymaniem jednostek omawianego sektora, zakup usług obcych i nabycie urządzeń wojskowych.

W porównaniu z 2023 r. wydatki te zwiększyły się o 8,5%, do 244,5 mld zł. Na wzrost zużycia pośredniego wpłynęły, między innymi, zwiększone wydatki na obronę narodową, a także podwyższona inflacja. W relacji do produktu krajowego brutto zużycie pośrednie wzrosło piąty rok z rzędu: z 5,6% w 2019 r. do 6,7% w 2024 r. Warto wskazać, że podobnie jak to ma miejsce w przypadku kosztów związanych z zatrudnieniem zużycie pośrednie w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do wielkości gospodarki jest większe w Polsce niż średnio w Unii Europejskiej.

Niedostosowanie wielkości dochodów publicznych do zwiększonych potrzeb wydatkowych, między innymi na skutek wprowadzenia doraźnych oraz systemowych rozwiązań obniżających wpływ podatkowe, skutkowało powstaniem bardzo wysokiego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, bliskiego 240 mld zł. Wielkość relacji tego deficytu do produktu krajowego brutto wyniosła 6,6%, tj. niewiele tylko mniej niż w 2020 r., kiedy rozpoczęła się w Polsce epidemia COVID-19. Tym samym deficyt omawianego sektora trzeci rok z rzędu przekraczał próg ostrożnościowy ustalony w Traktacie z Maastricht na poziomie 3% produktu krajowego brutto. Ze względu na wysoki deficyt Polska została w 2024 r. objęta przez Komisję Europejską procedurą nadmiernego deficytu, której celem jest przywrócenie stabilności finansów publicznych. Zgodnie z tą procedurą Polska powinna zmniejszyć deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych do wielkości nieprzekraczających 3% PKB.

W porównaniu ze średnią dla Unii Europejskiej, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce był w 2024 r. ponad dwukrotnie wyższy. Średni wynik w 27 krajach członkowskich wyniósł minus 3,2% produktu krajowego brutto. Wśród nich tylko Rumunia odznaczała się większą nierównowagą finansów publicznych niż Polska, wykazując deficyt stanowiący 9,3% PKB. Z kolei nadwyżkę sektora instytucji rządowych i samorządowych odnotowano w sześciu krajach Unii Europejskiej, a w 19 krajach deficyt był niższy niż w Polsce. Dane te wskazują na bardzo wysokie zróżnicowanie sytuacji finansów publicznych w poszczególnych krajach członkowskich Unii Europejskiej.

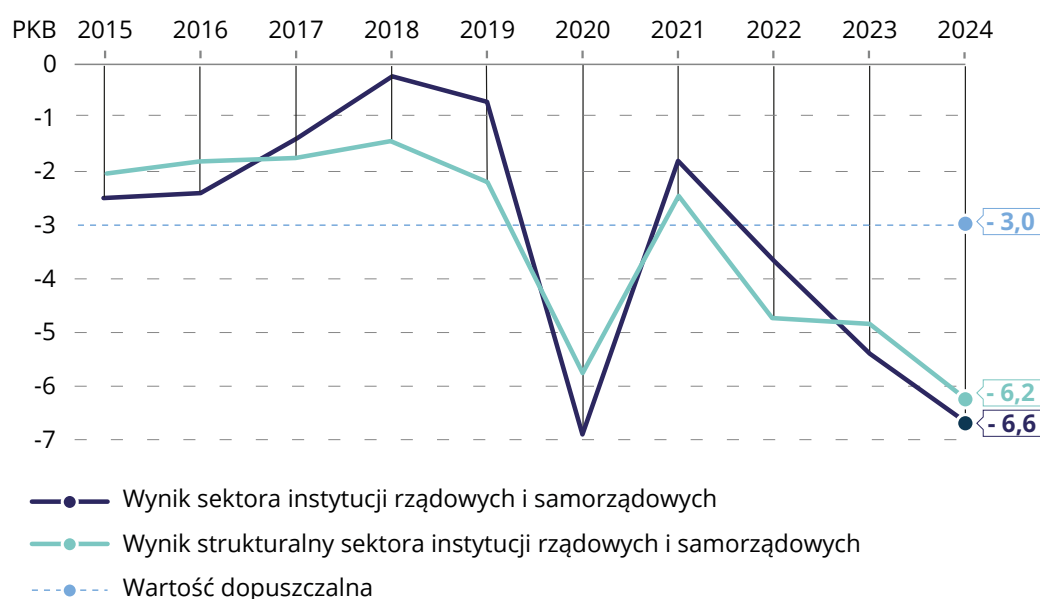
Według danych przedstawionych w *Sprawozdaniu z wdrażania średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*, deficyt strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych, czyli deficyt skorygowany o czynniki koniunkturalne i zdarzenia jednorazowe, również był wysoki, gdyż wyniósł 6,2% produktu krajowego brutto.⁵⁸⁸ Oznacza to, że deficyt, po wyeliminowaniu czynników cyklicznych, był ponad dwukrotnie większy od wartości referencyjnej przyjętej przez Unię Europejską na poziomie 3% PKB.

Warto podkreślić, że w latach 2021-2023 Polska, podobnie jak inne kraje Unii Europejskiej, znajdowała się w okresie przejściowym, umożliwiającym stopniowy powrót do pełnego stosowania stabilizującej reguły wydatkowej. Rozluźnienie stosowania reguły miało na celu szybszą odbudowę gospodarki po recesji spowodowanej epidemią COVID-19 oraz przeciwdziałanie negatywnym efektom gospodarczym agresji Rosji na Ukrainę. Sytuacja ta miała odzwierciedlenie w wyższym od wartości referencyjnej deficycie sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2022-2023. Od 2024 r. reguły unijne ponownie obowiązują w pełnym zakresie. W czerwcu

⁵⁸⁸ Sprawozdanie z wdrażania *Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*, str. 10.

2024 r. Komisja Europejska otworzyła procedurę nadmiernego deficytu wobec siedmiu krajów, w tym Polski. Polski rząd wskazał jako swój cel redukcję nadmiernego deficytu i jego powrót do poziomu 3%, co ma nastąpić do 2028 r. W październiku 2024 r. Polska przyjęła *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028*. Przewidywano w nim, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku bazowym 2024 wyniesie 5,7%. Fakt, że wyniósł on o 0,9 punktu procentowego więcej niż wtedy zakładano, czyli już w punkcie startu wystąpiło negatywne odchylenie od planowanej ścieżki dojścia do wartości referencyjnej, wskazuje na podwyższone ryzyko niezrealizowania do 2028 r. planu. Jest jednak możliwe, że w kolejnych latach kraje Unii Europejskiej będą mogły skorzystać z krajowej klauzuli wyjścia, umożliwiającej odejście od rekomendowanej przez Radę Ecofin ścieżki wydatków do 1,5% PKB rocznie w celu zwiększenia swoich zdolności obronnych⁵⁸⁹. Wprowadzenie krajowej klauzuli wyjścia oznaczałoby w przypadku Polski możliwość wydłużenia okresu dojścia do wartości referencyjnej.

Infografika 77. Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024 w relacji do produktu krajowego brutto



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Ministerstwie Finansów, danych Eurostatu i informacji zawartych w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*.

Główną przyczyną wystąpienia wyższego niż prognozowano deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2024 r. było wykonanie niższych dochodów, w tym z tytułu VAT. Niższe wykonanie dochodów w 2024 r. miało też wpływ na obniżenie prognozy dochodów i zwiększenie prognozy deficytu w 2025 r. Według prognozy przedstawionej w *Sprawozdaniu z wdrażania Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025-2028*, deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych ma wynieść w 2025 r.

⁵⁸⁹ Komisja Europejska, *Commission unveils the White Paper for European Defence and the ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793. Dostęp 15 maja 2025 r.

6,3% produktu krajowego brutto, czyli będzie niemal równie wysoki co w 2024 r. Jednocześnie wynik strukturalny utrzyma się, według tej prognozy, na poziomie z 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje na wciąż nierozwiązany problem ograniczenia dostępności danych dotyczących sektora finansów publicznych. Do 2021 r. w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa prezentowano szczegółowo dochody, wydatki i wynik sektora finansów publicznych wraz z omówieniem. Od 2022 r., na skutek zmian w ustawie o finansach publicznych, odstąpiono od prezentowania tych informacji, zastępując je informacją o wysokości wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz podstawowych wielkościach kształtujących ten wynik. Mimo że zmiana ta częściowo koresponduje z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli o ujednolicenie sposobu prezentacji danych o dochodach i wydatkach publicznych oraz wyniku i długu publicznym, to należy podkreślić, że ogranicza ona zakres prezentowanych danych, gdyż odstąpiono od szczegółowego omówienia dochodów i wydatków publicznych. Warto także zauważyć, że państwowy dług publiczny jest w dalszym ciągu ustalany dla sektora finansów publicznych, a nie dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Rezygnacja z prezentowania danych o dochodach, wydatkach i deficycie sektora finansów publicznych, przy jednoczesnym zachowaniu dotychczasowej metodologii obliczania państwowego długu publicznego, oznacza, że nie będą już prezentowane przyczyny zmian wielkości tego długu. Zdaniem NIK informacje dotyczące deficytu i długu publicznego powinny dotyczyć tego samego sektora, po to aby dane te były ze sobą powiązane.

2. Sytuacja finansowa podsektorów sektora finansów publicznych

W 2024 r. w każdym z trzech podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych dochody były wyższe niż w 2023 r., przy czym w podsektorze instytucji rządowych wzrost ten był niewiele tylko wyższy od inflacji, a jednocześnie niższy od nominalnego wzrostu PKB.⁵⁹⁰ Przy inflacji wynoszącej 3,6% dochody tego podsektora wzrosły o 4%, co oznacza, że w ujęciu realnym dochody te wzrosły nieznacznie. W odróżnieniu od nich, dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego i dochody podsektora instytucji samorządowych wzrosły bardzo znacząco, odpowiednio o 16,5% i 20,3% w porównaniu z 2023 r.

W wartościach nominalnych dochody podsektora instytucji rządowych wzrosły w porównaniu z 2023 r. o 32 mld zł, przy czym o 42,7 mld zł wzrosły dochody z podatków związanych z produkcją i importem, natomiast o 21,4 mld zł, tj. o 13% zmniejszyły się dochody z podatków bieżących od dochodów, majątku itp. Wynikało to między innymi z obniżenia się dochodów budżetu państwa z tytułu CIT. Szczegółowe omówienie przyczyn ich spadku można znaleźć w rozdziale IV pkt 2.1. *Dochody budżetu państwa*.

⁵⁹⁰ W opisie podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych zaprezentowano dane bez uwzględnienia konsolidacji dochodów i wydatków pomiędzy podsektorami, opierając się na obliczeniach Głównego Urzędu Statystycznego. Z tego powodu suma dochodów i suma wydatków poszczególnych podsektorów jest większa odpowiednio od skonsolidowanych dochodów i skonsolidowanych wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 57. Dochody podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	703,9	721,6	791,6	876,1	941,5	966,0	1 113,1	1 234,5	1 420,5	1 559,4
Podsektor instytucji rządowych	375,4	387,0	426,4	467,2	502,2	520,6	637,4	679,7	803,0	835,1
Podsektor instytucji samorządowych	231,7	245,3	268,3	295,8	323,5	350,5	387,4	409,9	447,3	538,2
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	291,0	306,9	362,7	354,2	386,9	436,7	439,0	475,3	544,4	634,3
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	38,9	38,7	39,6	40,8	40,7	40,9	41,8	39,8	41,6	42,8
Podsektor instytucji rządowych	20,7	20,7	21,4	21,8	21,7	22,0	23,9	21,9	23,5	22,9
Podsektor instytucji samorządowych	12,8	13,1	13,4	13,8	14,0	14,8	14,6	13,2	13,1	14,8
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,1	16,4	18,2	16,5	16,7	18,5	16,5	15,3	15,9	17,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Dochody podsektora instytucji samorządowych były w 2024 r. o 90,9 mld zł wyższe niż w 2023 r. Do głównych przyczyn wysokiego wzrostu dochodów tego podsektora zaliczyć należy wysoką dynamikę dochodów z podatków bieżących od dochodów, majątku itp., a także wzrost pozostałych transferów bieżących. Dochody z tytułu podatków bieżących od dochodów, majątku itp. zwiększyły się aż o 53,4 mld zł, tj. o ponad 60%, na co duży wpływ miała wysoka dynamika dochodów z tytułu PIT oraz CIT. Z kolei na wysoką dynamikę pozostałych transferów bieżących, które wzrosły o 29,4 mld zł względem 2023 r., wpłynęło zwiększenie części oświatowej subwencji ogólnej uwzględniające średnio ponad trzydziestoprocentową podwyżkę dla nauczycieli. Jednocześnie warto odnotować zahamowanie dynamiki transferów kapitałowych, czyli głównie środków otrzymywanych przez samorządy na inwestycje. Dochody te wzrosły zaledwie o 0,6% w porównaniu z rokiem poprzednim, jednakże w porównaniu z latami 2020-2022 były blisko dwukrotnie wyższe, co wskazuje, że drugi rok z rzędu miały wysoką wartość, przekraczając poziom 47 mld zł. Udział w tym miały środki przekazane jednostkom samorządu terytorialnego z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację *Programu Inwestycji Strategicznych i Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*, które w 2023 r. wyniosły 21,4 mld zł⁵⁹¹, a w 2024 r. 27,1 mld zł⁵⁹².

⁵⁹¹ Bank Gospodarstwa Krajowego, *Sprawozdanie z realizacji planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za grudzień 2023 roku z uwzględnieniem korekt wprowadzonych do końca maja 2024 r.*, str. 3.

⁵⁹² Bank Gospodarstwa Krajowego, *Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. Sprawozdanie z realizacji planu finansowego według stanu na 31 grudnia 2024 roku (z uwzględnieniem korekt)*, str. 3.

Dochody podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wyniosły 634,3 mld zł. Warto zauważyć, że o ile w latach 2022-2023 obserwowano znaczący wzrost udziału składek netto na ubezpieczenia społeczne w dochodach tego podsektora – z 78,6% w 2021 r. do blisko 84% w 2023 r., to w 2024 r. nastąpiło ponowne obniżenie się tego udziału, do 81,8%. Może to świadczyć o tym, że obserwowany w dwóch poprzednich latach wzrost niezależności tego podsektora od transferów z podsektora instytucji rządowych był krótkotrwały.

W podsektorze instytucji rządowych wydatki w 2024 r. wzrosły o 137,4 mld zł, tj. o 37,4% w stosunku do 2023 r., przy czym największy udział w tym wzroście miały pozostałe transfery bieżące, które zwiększyły się o 72,5 mld zł, tj. o 27,4%. Do grupy tej zaliczają się transfery bieżące przekazywane jednostkom samorządowym oraz funduszom zabezpieczenia społecznego. W 2024 r. obserwowano między innymi wzrost transferów bieżących do jednostek samorządu terytorialnego. Subwencja ogólna wzrosła o 20 mld zł, w tym z tytułu części oświatowej i części rozwojowej subwencji ogólnej, a dotacje celowe dla tych jednostek – o blisko 11 mld zł. Jednocześnie o 13 mld zł wzrosła dotacja celowa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a o prawie 3 mld zł dotacja celowa do Funduszu Emerytalno-Rentowego w Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Warto także przypomnieć o dotacji podmiotowej dla Narodowego Funduszu Zdrowia, która wzrosła o ponad 12 mld zł względem 2023 r.

Znaczący udział we wzroście wydatków ogółem podsektora instytucji rządowych miały także:

- koszty związane z zatrudnieniem, które były o 30,4 mld zł, tj. o 19,3% większe niż przed rokiem w związku z podwyżką wynagrodzeń pracowników państwowych jednostek budżetowych i uczelni publicznych,
- świadczenia społeczne, które były o 27,1 mld zł, tj. o 21,3% większe niż w 2023 r., w dużej mierze w związku z podwyższeniem wysokości świadczenia wychowawczego z 500 zł do 800 zł oraz z wysoką waloryzacją tak zwanych rent i emerytur mundurowych wypłacanych z budżetu państwa,
- nakłady brutto na środki trwałe, które wzrosły o 15 mld zł, tj. o blisko 17,5%, w dużej mierze na skutek wzrostu wydatków inwestycyjnych na obronę narodową oraz wydatków na realizację inwestycji w ramach KPO.

Koszty obsługi długu jednostek podsektora instytucji rządowych wzrosły o 12%, przekraczając 75 mld zł. Koszty te w relacji do dochodów ogółem jednostek tego podsektora wyniosły 9%. Po raz ostatni jednostki podsektora instytucji rządowych przeznaczały tak wysoką część dochodów na obsługę zadłużenia dziesięć lat wcześniej, tj. w 2014 r.

Jedyną kategorią wydatków podsektora instytucji rządowych, która w 2024 r. była niższa niż w roku poprzednim, były dotacje. Zmniejszyły się one o 27,2 mld zł, tj. o ponad 40% w porównaniu z 2023 r. Związane to było między innymi ze stopniowym wycofywaniem się państwa z tak zwanej rządowej tarczy energetycznej, w wyniku której zamrożono ceny nośników energii dla wybranych grup odbiorców, a przedsiębiorstwom energetycznym wypłacano ze środków publicznych rekompensatę. O ile w 2023 r. wielkość dotacji wypłacanych przez jednostki podsektora instytucji rządowych stanowiła 2% PKB, to w 2024 r. obniżyła się do 1,1% PKB, tj. powróciła do poziomu z lat 2021-2022.

Tabela 58. Wydatki podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	750,9	766,0	821,3	881,4	958,5	1 127,9	1 159,6	1 341,1	1 600,5	1 799,2
Podsektor instytucji rządowych	413,3	434,7	499,1	479,0	527,2	704,1	684,6	771,9	941,8	1079,2
Podsektor instytucji samorządowych	232,9	240,3	266,3	302,6	328,3	346,4	372,5	423,1	472,1	524,9
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	298,9	308,6	321,7	340,9	374,0	419,2	453,1	476,4	560,9	643,2
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	41,5	41,1	41,1	41,0	41,4	47,7	43,6	43,2	46,9	49,4
Podsektor instytucji rządowych	22,8	23,3	25,0	22,3	22,8	29,8	25,7	24,9	27,6	29,6
Podsektor instytucji samorządowych	12,9	12,9	13,3	14,1	14,2	14,7	14,0	13,6	13,8	14,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	16,5	16,5	16,1	15,9	16,2	17,7	17,0	15,4	16,4	17,7

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Wydatki podsektora instytucji samorządowych wzrosły o 52,8 mld zł, tj. o 11,2%. Na wzrost ten składały się przede wszystkim wyższe o 38,8 mld zł, tj. o 21% koszty związane z zatrudnieniem oraz o 11,3 mld zł wyższe zużycie pośrednie, związane z rzeczowymi kosztami funkcjonowania jednostek samorządowych. Warto odnotować, że procentowo koszty związane z zatrudnieniem wzrosły mocniej w podsektorze samorządowym niż w podsektorze rządowym. Z kolei zużycie pośrednie wzrosło w podsektorze samorządowym o 8,9%, czyli znacznie powyżej inflacji wynoszącej w 2024 r. 3,6%. Dane te świadczą o znaczącym zwiększeniu kosztów bieżącego funkcjonowania jednostek samorządowych. Koszty te w 2024 r. stanowiły 9,9% PKB, podczas gdy we wcześniejszym dziesięcioleciu były średnio o ponad jeden punkt procentowy niższe. Wy tłumaczeniem tej tendencji może być szybki wzrost kosztów funkcjonowania ochrony zdrowia, która w przeważającej części umiejscowiona jest właśnie w podsektorze samorządowym.

Jedyną kategorią wydatków podsektora instytucji samorządowych, która w 2024 r. była niższa niż w roku poprzednim, była akumulacja brutto, do której zaliczają się głównie nakłady brutto na środki trwałe. W 2024 r. wyniosły one 75,5 mld zł i mimo że były o 12,6 mld zł, tj. o 14,3% niższe niż w poprzednim roku, to w dalszym ciągu pozostawały na dużo wyższym poziomie niż przed 2023 r.

Wydatki podsektora funduszy zabezpieczenia społecznego wzrosły o 82,3 mld zł, tj. o 14,7%. Niemal w całości wzrost ten był spowodowany:

- o 73 mld zł większymi wydatkami na świadczenia społeczne, między innymi w wyniku wysokiej waloryzacji rent i emerytur wypłacanych z powszechnego systemu ubezpieczeń społecznych i systemu ubezpieczeń rolników indywidualnych,
- o 7,3 mld zł większymi wydatkami w grupie pozostałe transfery bieżące, do których zaliczają się środki przekazywane placówkom medycznym przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

W podsektorze instytucji rządowych trzeci rok z rzędu wydatki wzrosły bardziej niż dochody, co skutkowało wzrostem deficytu. Wyniósł on ponad 244 mld zł, co odpowiadało wartości 6,7% PKB. Warto przy tym zauważyć, że dynamika wydatków tego podsektora była wyższa od dynamiki jego dochodów aż o ponad 10 punktów procentowych. Dane te świadczą o znaczącej nierównowadze finansowej podsektora instytucji rządowych, której zmniejszenie będzie wymagało w najbliższych latach podjęcia działań naprawczych z jednej strony ograniczających wzrost wydatków, a z drugiej zapewniających wyższe dochody publiczne.

Deficyt odnotowano również, czwarty rok z rzędu, w podsektorze funduszy zabezpieczenia społecznego, pomimo szybko rosnących dotacji z budżetu państwa. W porównaniu z 2023 r. deficyt tego podsektora był w 2024 r. o blisko połowę mniejszy i wyniósł 8,9 mld zł.

Z trzech podsektorów jedynie w podsektorze instytucji samorządowych odnotowano w 2024 r. nadwyżkę, która wyniosła 13,3 mld zł. Sytuacja finansowa w tym podsektorze jest od dawna stabilna. Lata, w których występuje deficyt przeplatają się z latami, w których odnotowywana jest nadwyżka, przy czym skala tych deficytów i nadwyżek jest niewielka w stosunku do dochodów tego podsektora.

Tabela 59. Wynik podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-46,9	-44,5	-29,7	-5,3	-17,0	-161,9	-46,5	-106,6	-180,1	-239,8
Podsektor instytucji rządowych	-37,9	-47,7	-72,6	-11,7	-25,0	-183,5	-47,2	-92,2	-138,8	-244,2
Podsektor instytucji samorządowych	-1,1	5,0	2,0	-6,8	-4,8	4,1	14,8	-13,3	-24,8	13,3
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-7,9	-1,8	41,0	13,3	12,9	17,4	-14,1	-1,2	-16,5	-8,9
	PKB = 100									
Sektor instytucji rządowych i samorządowych	-2,6	-2,4	-1,5	-0,2	-0,7	-6,9	-1,7	-3,4	-5,3	-6,6
Podsektor instytucji rządowych	-2,1	-2,6	-3,6	-0,5	-1,1	-7,8	-1,8	-3,0	-4,1	-6,7
Podsektor instytucji samorządowych	-0,1	0,3	0,1	-0,3	-0,2	0,2	0,6	-0,4	-0,7	0,4
Podsektor funduszy zabezpieczenia społecznego	-0,4	-0,1	2,1	0,6	0,6	0,7	-0,5	0,0	-0,5	-0,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Eurostatu.

Omawiając problematykę dotyczącą operacji finansowych podsektora instytucji rządowych, należy zwrócić uwagę na utrzymujący się od 2020 r. problem prezentowania dużej części tych operacji poza budżetem państwa. O ile na przykład w 2014 r. ponad 97% wydatków podsektora instytucji rządowych stanowiły wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich, to w 2024 r. udział ten wynosił 83,3%. Biorąc pod uwagę, że część wydatków budżetu państwa stanowiły transfery środków do innych jednostek podsektora instytucji rządowych, w tym głównie do funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego, udział ten był jeszcze niższy. Mimo to warto zwrócić uwagę, że w stosunku do lat 2020-2023 sytuacja pod tym względem uległa poprawie. W odróżnieniu od lat poprzednich wielkość nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych została odzwierciedlona niemal w całości w tak zwanym *working balance*, czyli wyniku odnoszącym się do budżetu państwa wraz z budżetem środków europejskich. Wynik ten wyniósł w 2024 r. minus 222,9⁵⁹³ mld zł, podczas gdy wynik podsektora instytucji rządowych – minus 244,2 mld zł, co oznacza, że poza *working balance* ujęto 21,3 mld zł, tj. 8,7% deficytu tego podsektora. Dla porównania w 2023 r. poza *working balance* ujęto ponad 54 mld zł, co stanowiło około 39% deficytu podsektora instytucji rządowych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Rządu skutkujące wykazywaniem coraz większej części nierównowagi finansowej podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa, a nie – jak w poprzednich latach – w instytucjach pozabudżetowych, niepodlegających regularnej kontroli ze strony Parlamentu.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że istotna część wydatków podsektora instytucji rządowych wciąż była realizowana w funduszach, których plany finansowe nie są załączane do ustawy budżetowej, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje, że budżet państwa jest publicznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa oraz stanowi podstawę prowadzenia jego gospodarki finansowej. Centralna pozycja budżetu państwa w systemie finansów publicznych wynika z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz z konieczności sprawowania kontroli przez Parlament nad sposobem wydatkowania środków Skarbu Państwa. Ujmowanie dochodów i wydatków podsektora instytucji rządowych w budżecie państwa służy wzmocnieniu realizacji zasady jawności i przejrzystości przy wykorzystywaniu środków publicznych⁵⁹⁴.

Wśród jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, których plany finansowe nie są ujmowane w ustawie budżetowej, największe dochody i wydatki publiczne realizują jednostki samorządu terytorialnego. W 2024 r. dochody ogółem tych jednostek wzrosły w stosunku do uzyskanych w roku poprzednim o 19,2%. Wpływ na tak wysokie tempo wzrostu dochodów ogółem miały zarówno znaczące dochody z tytułu podatków, jak i dochody transferowe, przekazywane z podsektora instytucji rządowych, w tym przede

⁵⁹³ Na podstawie tabel notyfikacji procedury nadmiernego deficytu z dnia 14 kwietnia 2024 r., opublikowanych na stronie internetowej Komisji Europejskiej, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/excessive-deficit-procedure/edp-notification-tables>. Według danych Ministerstwa Finansów przekazanych NIK w ramach kontroli wykonania budżetu państwa łączny deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniósł 222,5 mld zł.

⁵⁹⁴ Z wyłączeniem przedsiębiorstw i innych podmiotów posiadających osobowość prawną oraz własny majątek.

wszystkim z budżetu państwa i z funduszy prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego z trzech głównych podatków wzrosły względem 2023 r. aż o 35,4%. Spośród nich najbardziej wzrosły dochody z PIT: o 55,8%. Na tak wysoki wzrost tych dochodów złożyły się cztery czynniki:

- niska baza podatkowa w 2023 r., gdy dokonywano znaczących zwrotów nadpłaty podatku PIT zapłaconego w 2022 r.,
- planowana na 2024 r. wysoka dynamika nominalnego PKB, oddziałująca na wzrost funduszu płac,
- wysoka waloryzacja rent i emerytur,
- jednorazowe przekazanie samorządom, w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2024, wyższego udziału we wpływach z PIT kosztem odpowiedniego zmniejszenia udziału budżetu państwa; z tego tytułu do budżetów jednostek samorządu terytorialnego wpłynęły o 8,2 mld zł wyższe środki niż wcześniej planowano.

Warto zauważyć, że jednostki samorządu terytorialnego otrzymują w danym roku dochody z tytułu PIT na podstawie prognozowanych przez Ministerstwo Finansów wpływów, a nie na podstawie rzeczywistych wpływów, natomiast różnice pomiędzy dochodami wykonanymi i dochodami planowanymi są wyrównywane dopiero po dwóch latach. Na 2024 r. Ministerstwo Finansów przyjęło optymistyczną prognozę dochodów ogółem z PIT, którą w nowelizacji ustawy budżetowej obniżyło. Zmiana prognozy nie miała jednak wpływu na dochody jednostek samorządu terytorialnego, gdyż były one przekazywane zgodnie z pierwotną prognozą przyjętą w 2023 r.

Wysoki wzrost dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu PIT w 2024 r. nastąpił po znaczącym spadku tych dochodów w 2023 r. Odnosząc wpływy omawianych jednostek z tytułu PIT do wielkości produktu krajowego brutto, można dostrzec, że w 2024 r. mimo znaczącego wzrostu, dochody te nie powróciły do poziomu z lat 2018-2021, gdy wynosiły 2,3-2,4% PKB. Tymczasem w 2024 r. wyniosły one – już po uwzględnieniu dodatkowego udziału przekazanego w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej – 2,2% PKB.

Przyjęcie zbyt optymistycznej prognozy było również przyczyną wysokiej dynamiki dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu CIT, analogicznie jak to miało miejsce w przypadku dochodów z PIT. Dochody omawianych jednostek z tytułu CIT były w 2024 r. o 20,9% wyższe niż w 2023 r. Natomiast w przypadku budżetu państwa dochody z tego tytułu zmniejszyły się względem poprzedniego roku o 11,3%, a zatem różnica pomiędzy dynamiką dochodów z CIT zaobserwowaną w budżetach jednostek samorządu terytorialnego a dynamiką z tego tytułu zaobserwowaną w budżecie państwa wyniosła ponad 32 punkty procentowe.

Dochody z tytułu trzeciego z największych kwotowo podatków wpływających do budżetów jednostek samorządu terytorialnego – tj. podatku od nieruchomości – wzrosły o 11,8%. Był to najwyższy wzrost tych dochodów co najmniej od 2007 r. Mimo to w relacji do wielkości produktu krajowego brutto dochody z tego podatku utrzymują się od wielu lat na bardzo stabilnym poziomie około 1% PKB, z niewielkimi odchyleniami rzędu +/- 0,1% PKB.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że opracowywane przez Ministerstwo Finansów kwartalne i roczne zestawienia dochodów jednostek samorządu terytorialnego nie są w pełni przejrzyste ani rzetelne i dlatego wymagają zmian⁵⁹⁵. Po pierwsze nie można uznać za prawidłowy sposobu prezentowania danych o dochodach własnych JST, w którym „pozostałe dochody” stanowią drugą po PIT, pod względem wielkości, kategorię dochodów własnych. W 2024 r. „pozostałe dochody” wykazano w kwocie 55 mld zł, co stanowiło ponad 25% dochodów własnych samorządów. Ministerstwo Finansów powinno zidentyfikować największe kwotowo składniki tej pozycji i wykazywać je osobno, natomiast pozycja „pozostałe dochody” nie powinna mieć istotnego udziału w strukturze dochodów własnych JST. Po drugie do dochodów własnych samorządów nie powinny być zaliczane żadne transfery środków z innych jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych mające cechy dotacji lub subwencji, w tym różnego rodzaju wpłaty. Obecnie dochody własne są zawyżane o niektóre tego typu transfery, jak na przykład środki przekazywane z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg na inwestycje i remonty w zakresie dróg lokalnych. Prowadzi to do nierzetelnego przedstawienia struktury dochodów JST, odbiegającego od stanu rzeczywistego.

Dochody JST z tytułu subwencji ogólnej z budżetu państwa wzrosły o ponad 20% względem 2023 r. Wynikało to przede wszystkim z ujęcia w tej subwencji środków na podwyżkę dla nauczycieli, w związku z czym część oświatowa subwencji wzrosła o 36,2%, do 88 mld zł. Znacząco wzrosła także część wyrównawcza (o 27,1%) i część równoważąca (o 55,2%), ponadto po raz pierwszy samorządom wypłacono środki z tytułu części rozwojowej w wysokości 3,2 mld zł. Natomiast znacząco, o blisko 80%, zmniejszyły się dochody przekazywane jako uzupełnienie subwencji ogólnej. W 2023 r. dochody te wyniosły 15,4 mld zł i zawierały dodatkowe środki na rekompensatę samorządom utraconych wpływów z PIT w wyniku wprowadzenia programu *Polski Ład*. W 2024 r. dodatkowe środki zostały przekazane samorządom głównie w formie zwiększonego udziału w dochodach z PIT, dlatego uzupełnienie subwencji ogólnej wyniosło już tylko 3,1 mld zł. Łączne dochody samorządów z tytułu subwencji ogólnej wyniosły blisko 120 mld zł.

Dochody JST z tytułu dotacji wzrosły w 2024 r. o 11 mld zł, tj. o 13,2% w porównaniu z 2023 r. Wyniosły one 94 mld zł. Największy udział w tym wzroście miały dotacje celowe z budżetu państwa na zadania zlecone, które były o 5 mld zł, tj. o ponad ¼ wyższe niż przed rokiem, na co wpłynęło uwzględnienie w dotacjach podwyżek dla osób wykonujących te zadania. Na przykład, wraz ze wzrostem kwoty bazowej o 20%, zwiększyły się uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej⁵⁹⁶. O ponad połowę wzrosły także dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne, głównie w wyniku zwiększenia o 2,1 mld zł dotacji na finansowanie przedszkoli. Wzrosły także z 22,4 mld zł w 2023 r. do 27 mld zł w 2024 r. dochody otrzymane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na realizację *Programu Inwestycji Strategicznych* i *Rządowego Programu Odbudowy Zabytków*.

⁵⁹⁵ Więcej na temat zawyżania dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w systemie ewidencyjno-sprawozdawczym można znaleźć w informacji o wynikach kontroli *Wsparcie finansowe samorządów przez państwo w okresie reform podatkowych i odbudowy gospodarki po epidemii COVID-19*. Nr ewid. 83/2024/P/23/009/KBF, Warszawa 2024.

⁵⁹⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 marca 2024 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie uposażenia strażaków Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. 2024 r. poz. 447).

Jednocześnie obserwowano zmniejszenie się z 5,2 mld zł do 4,1 mld zł wysokości wsparcia przekazywanego samorządom na pomoc obywatelom Ukrainy. Zmniejszyły się również dotacje na finansowanie projektów wspieranych ze środków Unii Europejskiej, z 16 mld zł do 12,5 mld zł, w wyniku zakończenia realizacji większości projektów finansowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 oraz ze względu na niski stopień realizacji projektów finansowanych w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

Tabela 60. Dochody, wydatki i zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015-2024

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
DOCHODY OGÓŁEM	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9	333,4	345,7	362,0	431,4
Dochody własne	103,4	106,7	113,2	124,0	135,8	146,4	158,6	175,2	179,3	217,7
CIT	7,1	7,4	8,4	9,7	10,9	11,3	14,3	15,2	21,8	26,4
PIT	38,1	41,1	44,9	50,9	56,1	55,1	62,1	67,6	51,7	80,6
Podatek od nieruchomości	20,2	20,8	21,8	22,6	23,3	24,2	26,1	28,1	31,3	34,9
Dotacje celowe	44,2	53,9	62,4	71,4	81,0	91,5	92,5	95,5	83,0	94,0
Subwencja ogólna	51,3	53,0	54,3	56,4	61,7	67,0	82,3	74,9	99,7	119,7
WYDATKI OGÓŁEM	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2	316,0	353,9	385,0	432,2
Wydatki majątkowe	38,6	25,8	35,2	52,9	51,1	48,8	51,8	64,9	93,1	86,5
Wydatki bieżące	157,8	180,2	195,0	206,5	229,2	250,5	264,1	289,0	291,8	345,7
Dotacje	16,5	17,5	19,4	22,1	24,0	26,2	27,6	31,7	37,5	46,6
Świadczenia	16,9	35,6	42,1	42,1	50,8	60,7	59,4	56,2	24,0	28,1
Wynagrodzenia i pochodne	71,4	73,6	77,0	82,7	89,9	96,5	103,8	113,1	128,5	159,4
WYNIK	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7	17,4	-8,2	-22,9	-0,8
ZOBOWIĄZANIA	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8	91,1	90,8	102,7	111,1
Rok poprzedni = 100										
DOCHODY OGÓŁEM	102,4	107,4	107,6	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7	104,7	119,2
Dochody własne	104,9	103,1	106,2	109,5	109,5	107,8	108,4	110,5	102,3	121,4
CIT	109,9	105,2	112,6	115,7	112,4	103,9	126,3	106,0	143,9	120,9
PIT	108,5	107,9	109,2	113,4	110,3	98,1	112,7	109,0	76,5	155,8
Podatek od nieruchomości	103,3	103,0	105,1	103,6	103,0	103,9	107,9	107,4	111,4	111,8
Dotacje celowe	99,3	122,0	115,6	114,5	113,5	113,0	101,0	103,3	86,9	113,2
Subwencja ogólna	100,3	103,3	102,3	104,0	109,4	108,6	122,8	91,0	133,1	120,1
WYDATKI OGÓŁEM	99,8	104,9	111,7	112,7	108,0	106,8	105,6	112,0	108,8	112,3
Wydatki majątkowe	93,3	67,0	136,3	150,2	96,5	95,5	106,3	125,2	143,5	92,9

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł									
Wydatki bieżące	101,6	114,2	108,2	105,9	111,0	109,3	105,4	109,4	101,0	118,5
Dotacje	103,9	106,5	110,5	114,1	108,5	109,4	105,4	114,7	118,3	124,3
Świadczenia	98,9	209,9	118,3	100,1	120,6	119,5	97,8	94,6	42,7	117,1
Wynagrodzenia i pochodne	103,1	103,0	104,7	107,4	108,7	107,3	107,6	109,0	113,6	124,0
ZOBOWIĄZANIA	99,3	96,3	99,9	110,4	107,8	109,5	101,4	99,7	113,1	108,1

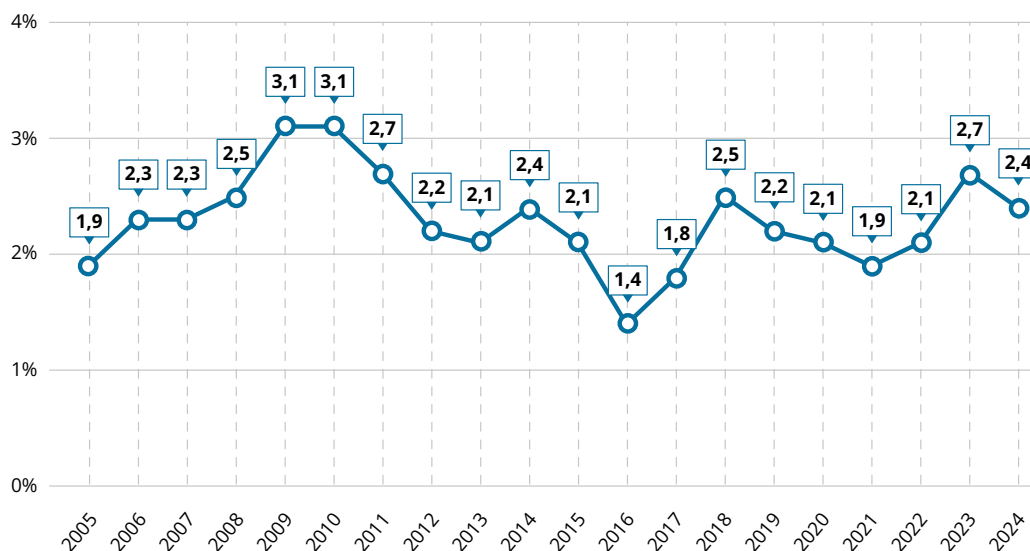
Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W 2024 r. wydatki ogółem jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 432,2 mld zł i były o 12,3% wyższe od wydatków poniesionych w 2023 r., przy czym wzrosły jedynie wydatki bieżące – o 18,5%, natomiast wydatki majątkowe obniżyły się względem wielkości z roku poprzedniego o ponad 7%. Wśród wydatków bieżących na uwagę zasługuje wzrost wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane – o 24% względem 2023 r. Oznacza to, że w samorządowych jednostkach budżetowych odnotowano wyższy wzrost wydatków na wynagrodzenia niż w państwowych jednostkach budżetowych (wzrost o 22,2%), co wynikało przede wszystkim z podwyżek dla nauczycieli.

Z kolei spadek wydatków majątkowych w 2024 r. był poprzedzony wysokim poziomem tych wydatków w 2023 r. Wyniosły one wówczas 93,1 mld zł i były o 43,5% wyższe niż w 2022 r. i o blisko 80% wyższe niż w 2021 r. Oznacza to, że nawet po zmniejszeniu wielkości tych wydatków w 2024 r. do 86,5 mld zł, były one pod względem wielkości nominalnej w dalszym ciągu znacznie wyższe niż w dowolnym roku przed 2023 r. Przyczyn spadku wydatków majątkowych w 2024 r. należy upatrywać w tak zwanym cyklu wyborczym – w związku z wyborami samorządowymi na początku kwietnia 2024 r. kumulacja wydatków inwestycyjnych przypadła na 2023 r. Ponadto zmniejszyło się finansowanie projektów wspieranych środkami z Unii Europejskiej.

Patrząc na skalę wydatków majątkowych samorządów w dłuższej perspektywie, obejmującej dwudziestoletni okres od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, można wskazać, że wysoki poziom tych wydatków zaobserwowany w latach 2023-2024 nie był zjawiskiem wyjątkowym. Podobny poziom, w relacji do produktu krajowego brutto, zaobserwowano bowiem w latach 2006-2008, 2011, 2014 i 2018, a znacznie wyższy w latach 2009-2010.

Infografika 78. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w relacji do produktu krajowego brutto w latach 2005-2024

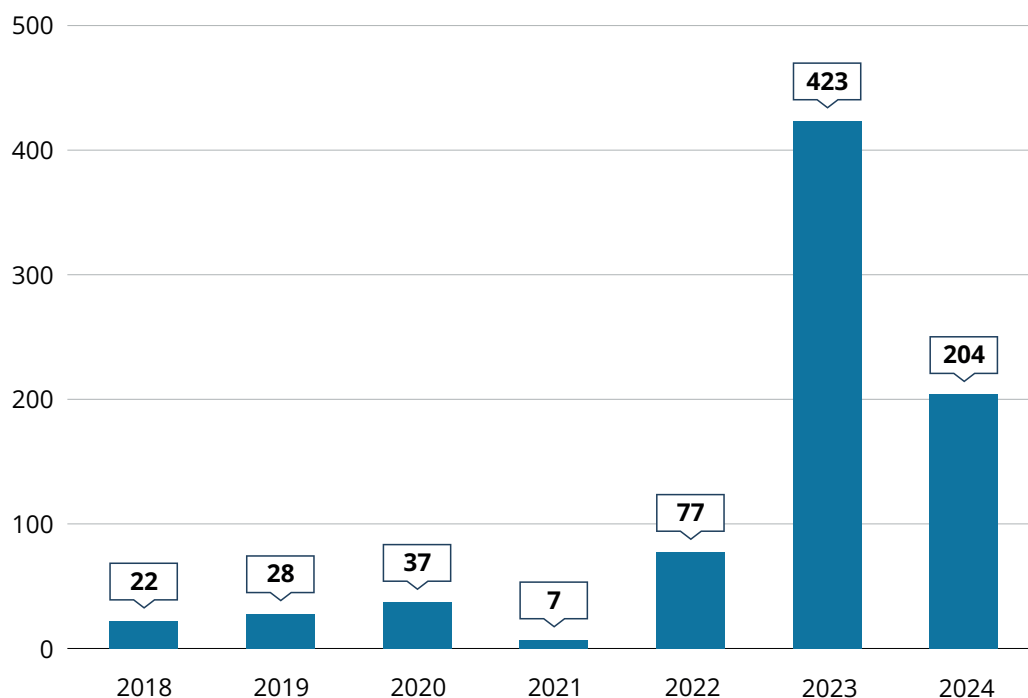


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

W związku z tym, że dynamika dochodów samorządowych była o blisko 7 punktów procentowych wyższa od dynamiki wydatków, nastąpiło istotne zmniejszenie łącznego deficytu jednostek samorządu terytorialnego z 22,9 mld zł w 2023 r. do 0,8 mld zł w 2024 r. Znacznie większy od deficytu był wzrost zadłużenia. W trakcie 2024 r. wzrosło ono o 8,3 mld zł, tj. o 8,1%. Mimo tego wzrostu, wielkość zadłużenia odniesiona do nadwyżki operacyjnej zmniejszyła się z 6 do 3,4, co należy uznać za korzystne zjawisko⁵⁹⁷. Wynikało ono ze znaczącego zwiększenia się łącznej nadwyżki operacyjnej jednostek samorządu terytorialnego z 17,1 mld zł w 2023 r. do 32,6 mld zł w 2024 r., tj. o ponad 90%. W ciągu ostatniego dziesięciolecia tak wysoką, nominalną wielkość nadwyżki operacyjnej odnotowano tylko raz, w 2021 r. Jednocześnie zmniejszyła się liczba jednostek wykazujących deficyt operacyjny, który oznacza, że jednostka nie jest w stanie sfinansować swoich wydatków bieżących z bieżących dochodów, musi więc w tym celu korzystać z finansowania zewnętrznego, z nadwyżek zgromadzonych w latach ubiegłych lub z dochodów pochodzących ze sprzedaży lub wykorzystania składników majątkowych. W 2023 r. aż 423 jednostki (około 15%) wykazały deficyt operacyjny, podczas gdy w 2024 r. było ich 204. Wciąż jednak liczba ta była znacząca. Dla porównania, w 2022 r. deficyt operacyjny wykazało 77 jednostek, a w 2021 r. zaledwie siedem.

⁵⁹⁷ Wskaźnik ten należy interpretować jako liczbę lat potrzebnych do spłaty zadłużenia w przypadku przeznaczenia na nią pełnej nadwyżki operacyjnej, przy założeniu, że w następnych latach wielkość tej nadwyżki nie zmienia się.

Infografika 79. Liczba jednostek samorządu terytorialnego wykazujących deficyt operacyjny w latach 2018-2024



Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

W wielkościach realnych nadwyżka operacyjna była w 2024 r. znacznie mniejsza niż w 2021 r. oraz mniejsza niż w latach 2018-2019 i nie różniła się znacząco od średniej dla lat 2018-2024. Podstawowym źródłem finansowania zwiększonych inwestycji samorządowych w latach 2023-2024 nie była nadwyżka operacyjna, lecz napływ środków obcych, przede wszystkim w formie transferu środków z jednostek administracji rządowej, które z góry określiły szczegółowy cel ich przeznaczenia. Transfer tych środków, stanowiący główny składnik dochodów majątkowych, miał charakter incydentalny, a nie systemowy. Przesunięcie finansowania inwestycji z nadwyżki operacyjnej na dochody majątkowe ograniczało autonomię samorządów w zakresie wyboru sposobu alokowania środków, jakimi dysponowały w swoich budżetach.

Tabela 61. Dochody i wydatki majątkowe oraz nadwyżka operacyjna w latach 2018-2024

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	mld zł						
Dochody majątkowe	22,2	25,2	33,1	32,7	29,9	53,0	53,1
Nadwyżka operacyjna	23,1	24,2	21,4	36,6	26,8	17,1	32,6
Wydatki majątkowe	52,9	51,1	48,8	51,8	64,9	93,1	86,5
mld zł, ceny stałe z 2018 r.							
Dochody majątkowe	22,2	24,5	30,8	28,9	23,9	38,6	37,2
Nadwyżka operacyjna	23,1	23,5	19,9	32,4	21,4	12,5	22,9
Wydatki majątkowe	52,9	49,6	45,4	45,8	51,9	67,7	60,7
PKB = 100							
Dochody majątkowe	1,0	1,1	1,4	1,2	1,0	1,6	1,5
Nadwyżka operacyjna	1,1	1,0	0,9	1,4	0,9	0,5	0,9
Wydatki majątkowe	2,5	2,2	2,1	1,9	2,1	2,7	2,4

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

W poniższej tabeli można zaobserwować wartości zróżnicowania dochodów netto samorządów⁵⁹⁸, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, w czterech grupach jednostek samorządu terytorialnego, ustalone przy pomocy indeksu Hoovera. Indeks ten przyjmuje wartości od 0 do 1, wskazując, jaką część dochodów należałoby przesunąć pomiędzy jednostkami, aby dla każdej jednostki otrzymać tę samą wielkość dochodów netto w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Z obliczeń wynika, że w latach 2023-2024 odnotowano wyższe, w porównaniu z latami poprzednimi, średnie zróżnicowanie dochodów w powiatach i w pozostałych gminach. Jedynie w województwach średnie zróżnicowanie dochodów było w 2024 r. niższe niż w większości lat objętych badaniem. Oznacza to, że zmiany, jakie zaszły w systemie dochodów samorządowych w następstwie wprowadzenia programu *Polski Ład* przyczyniły się do wzrostu zróżnicowania dochodów w dużej części jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak dodać, że we wszystkich typach jednostek średnie zróżnicowanie dochodów nie było wysokie. Najwyższe odnotowano w powiatach, gdzie wyniosło blisko 10%.

⁵⁹⁸ Różnica dochodów ogółem i wpłat jednostek samorządu terytorialnego do budżetu państwa z tytułu tak zwanego Janosikowego.

Tabela 62. Zróżnicowanie dochodów jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca według indeksu Hoovera w latach 2018-2024

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
województwa	0,072	0,071	0,057	0,042	0,050	0,057	0,044
powiaty	0,072	0,072	0,081	0,076	0,086	0,096	0,099
miasta na prawach powiatu	0,065	0,058	0,045	0,051	0,052	0,052	0,054
pozostałe gminy	0,055	0,053	0,050	0,049	0,063	0,073	0,070

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie danych Ministerstwa Finansów i Głównego Urzędu Statystycznego.

System finansowania publicznej opieki zdrowotnej stanowi drugi obok budżetów jednostek samorządu terytorialnego znaczący element sektora finansów publicznych, który nie jest uwzględniany w ustawie budżetowej. Tworzą go Narodowy Fundusz Zdrowia oraz finansowane głównie z jego środków samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) działające zarówno w podsektorze instytucji rządowych, jak i w podsektorze instytucji samorządowych.

W 2024 r. przychody Narodowego Funduszu Zdrowia wyniosły 183 mld zł i były o 23,5% wyższe niż w poprzednim roku. Tak wysoki wzrost przychodów nie wystarczył jednak, aby zrównoważyć finanse NFZ, bowiem koszty ogółem funduszu wyniosły 190,7 mld zł, w związku z czym zakończył on rok ze stratą wynoszącą 7,7 mld zł. Strata ta byłaby dużo większa, gdyby do funduszu nie wpłynęła dotacja podmiotowa z budżetu państwa, wynosząca prawie 14,8 mld zł, oraz obligacje skarbowe o wartości 3 mld zł. Bez uwzględnienia tej dotacji niedobór środków w NFZ wyniósłby 25,5 mld zł.

Tabela 63. Przychody i koszty Narodowego Funduszu Zdrowia w latach 2021-2024

Wyszczególnienie	2021	2022	2023	2024
	mld zł			
Przychody ogółem	136,8	140,8	148,2	183,0
Przychody ze składek	103,1	122,3	140,4	157,9
Dotacje z budżetu państwa	5,9	4,0	0,2	14,8
Pozostałe przychody	27,9	14,4	7,6	10,2
Koszty ogółem	126,4	133,5	164,6	190,7
Koszty realizacji zadań	115,8	130,8	162,8	189,0
Pozostałe koszty	10,5	2,7	1,8	1,7
Wynik finansowy ogółem netto	10,4	7,2	-16,4	-7,7
Rok poprzedni = 100				
Przychody ogółem	133,6	102,9	105,3	123,5
Przychody ze składek	114,7	118,7	114,8	112,5

Dotacje z budżetu państwa	229,8	68,4	5,0	7394,6
Pozostałe przychody	278,3	51,8	52,8	134,4
Koszty ogółem	120,6	105,7	123,2	115,9
Koszty realizacji zadań	114,4	112,9	124,4	116,1
Pozostałe koszty	296,7	25,6	65,8	98,6
PKB = 100				
Przychody ogółem	5,1	4,5	4,3	5,0
Przychody ze składek	3,9	3,9	4,1	4,3
Dotacje z budżetu państwa	0,2	0,1	0,0	0,4
Pozostałe przychody	1,0	0,5	0,2	0,3
Koszty ogółem	4,7	4,3	4,8	5,2
Koszty realizacji zadań	4,4	4,2	4,8	5,2
Pozostałe koszty	0,4	0,1	0,1	0,0
Wynik finansowy ogółem netto	0,4	0,2	-0,5	-0,2

Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie rocznych sprawozdań z wykonania planu finansowego Narodowego Funduszu Zdrowia na lata 2020-2024 i danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Niedobór ten świadczy o systemowym niedopasowaniu wielkości przychodów ze składek na ubezpieczenie zdrowotne do kosztów ponoszonych przez NFZ. W celu przywrócenia stanu równowagi finansowej w tym funduszu niezbędne jest podjęcie działań zapewniających wyższe przychody ze składki zdrowotnej lub ograniczających koszty NFZ. Do działań pierwszego typu zaliczyć można podwyższenie składki, zwłaszcza od grup płatników uprzywilejowanych w systemie ubezpieczeń zdrowotnych, zaś do działań drugiego typu – ograniczenie zakresu gwarantowanych świadczeń odpowiednio do posiadanych środków oraz ograniczenie dynamiki kosztów NFZ, na które państwo ma wpływ.

Znaczące pogorszenie się sytuacji finansowej NFZ nastąpiło już w 2023 r., gdy koszty realizacji zadań funduszu wzrosły aż o 24,4%, a przychody ze składek o 14,8%. Wysoki wzrost kosztów związany był zarówno z uchwaleniem ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw⁵⁹⁹, na mocy której Narodowemu Funduszowi Zdrowia przekazano zadanie polegające na finansowaniu między innymi ratownictwa medycznego, programów polityki zdrowotnej prowadzonych przez ministra zdrowia oraz leków przekazywanych nieodpłatnie wskazanym w ustawach grupom pacjentów, jak i z nowelizacją ustawy z dnia 8 czerwca 2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych⁶⁰⁰, skutkującą znacznym zwiększeniem wydatków na wynagrodzenia w sektorze ochrony zdrowia. Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w związku z wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz niektórych innych ustaw NFZ poniósł w samym tylko 2024 r. dodatkowe koszty w wysokości 9,7 mld zł. Ponadto skutki finansowe związane z nowelizacją ustawy o sposobie ustalania

⁵⁹⁹ Dz. U. poz. 2770.

⁶⁰⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2139.

najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych wyniosły w latach 2022–2024 łącznie 78,1 mld zł⁶⁰¹.

Zmiany te spowodowały nierównowagę w finansach NFZ, który zakończył 2023 r. z ujemnym wynikiem finansowym w wysokości 16,4 mld zł. Różnica pomiędzy kosztami i przychodami NFZ została wówczas sfinansowana ze środków zgromadzonych w funduszu zapasowym. W 2024 r. środki zgromadzone w tym funduszu wyczerpały się, dlatego niezbędne było zasilenie NFZ środkami z budżetu państwa przekazanymi w formie dotacji podmiotowej. Dotacja ta nie była jednak wystarczająca do sfinansowania kosztów NFZ, dlatego funduszowi przekazano również obligacje Skarbu Państwa o wartości 3 mld zł. Przekazanie tych obligacji odbyło się z pominięciem budżetu państwa i oznaczało zaniżenie dotacji podmiotowej dla NFZ, a w konsekwencji zaniżenie deficytu budżetu państwa.

Znaczący wzrost kosztów finansowania zadań przez NFZ nie przełożył się na poprawę sytuacji finansowej samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Według wyników badań ankietowych Ministerstwa Zdrowia, zobowiązania SPZOZ na koniec trzeciego kwartału 2024 r. wyniosły 23,8 mld zł, tj. o 11,9% więcej niż na koniec trzeciego kwartału 2023 r. Jeszcze bardziej wzrosły w tym czasie zobowiązania wymagalne SPZOZ – o 25%. Dane te wskazują na pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek publicznych realizujących świadczenia zdrowotne.

Jednocześnie w latach 2021-2024 pogorszył się dostęp do świadczeń zdrowotnych. Wzrósł średni czas oczekiwania pacjentów na diagnostykę i leczenie oraz znacząco – z 2,8 miesiąca do 3,6 miesiąca – wydłużył się okres potrzebny na udzielenie świadczeń wszystkim oczekującym⁶⁰².

Po kontroli realizacji zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021-2024 Najwyższa Izba Kontroli wniosowała do Ministra Zdrowia o podjęcie działań zmierzających do poprawy zarówno sytuacji finansowej NFZ, jak i dostępu osób uprawnionych do świadczeń zdrowotnych⁶⁰³.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, brak skutecznych działań naprawczych prowadzących do przywrócenia równowagi finansowej w Narodowym Funduszu Zdrowia bez konieczności dalszego zasilania go środkami z budżetu państwa rodzić będzie pytanie o celowość utrzymywania tego funduszu poza budżetem państwa. Ponadto w przypadku sektora ochrony zdrowia, w związku z sukcesywnym zwiększaniem wielkości wydatków w relacji do PKB, zasadne jest wdrożenie narzędzi budżetowania zadaniowego, tak aby można było monitorować, czy w ślad za zwiększonymi środkami poprawia się dostępność i jakość oferowanych usług, czy tylko rosną koszty funkcjonowania systemu.

⁶⁰¹ Informacja o wynikach kontroli *Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021-2024*. Nr ewid. 2/2025/P/24/046/KZD, Warszawa 2025, s. 21-22 i 88-89.

⁶⁰² Tamże, s. 10 i 48-52.

⁶⁰³ Tamże, s. 26.

ROZDZIAŁ XI

WYKONANIE ZAŁOŻEŃ POLITYKI PIENIĘŻNEJ



- Średnioroczny wskaźnik inflacji w 2024 r. ukształtował się na poziomie 3,6% i pomimo istotnego spadku w porównaniu do 2023 r., kiedy osiągnął poziom 11,4%, w perspektywie rocznej nie udało się utrzymać wskaźnika inflacji na przyjętym w Założeniach polityki pieniężnej na 2024 rok poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 punktu procentowego.
- Miesięczne wskaźniki inflacji w porównaniu z rocznym, pomimo przejściowego okresu, kiedy kształtowały się w ramach ustalonego przez Radę Polityki Pieniężnej korytarza odchyłeń trwającego od lutego do czerwca 2024 r, w II półroczu 2024 r. przekraczały 4%. W 2024 r. na podwyższonym poziomie 4,3% średnio w roku ukształtował się również wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii, co świadczy o tym, że na wzrost wskaźnika inflacji miało również wpływ kształtowanie się cen, na które Narodowy Bank Polski mógł oddziaływać.
- Utrzymywanie przez Radę Polityki Pieniężnej w 2024 r. stóp procentowych na niezmiennym od października 2023 r. poziomie, przy znaczącym obniżeniu wskaźnika inflacji, w pierwszej połowie roku spowodowało, iż w całym 2024 r. realne stopy procentowe były dodatnie. Taka zmiana nastawienia Rady w stosunku do 2023 r., gdy realne stopy procentowe były ujemne, stanowiła istotną zmianę w polityce pieniężnej poprzez zaostrożenie jej podstawowego parametru, co było zasadne z punktu widzenia procesu obniżania inflacji do celu inflacyjnego.
- Zaostrożenie polityki pieniężnej nie było komunikowane w sposób jednoznaczny, co należy traktować jako niekorzystne z punktu widzenia przeciwdziałania utrwalaniu się oczekiwań inflacyjnych. W szczególności nieśpójny z wcześniejszą komunikacją był komunikat z grudnia 2024 r. dotyczący postrzegania wpływu kształtowania się cen energii na czas osiągnięcia celu inflacyjnego. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, dane, którymi w grudniu 2024 r. dysponował Narodowy Bank Polski, nie uzasadniały takiego zaostrożenia stanowiska w sprawie terminu osiągnięcia celu inflacyjnego.
- W 2024 r. przy wykorzystaniu operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej, Zarząd Narodowego Banku Polskiego zrealizował operacyjny cel polityki pieniężnej. Jednak odchylenia stawki POLONIA od stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego kształtowały się średnio na poziomie 33 punktów bazowych i były większe niż w latach poprzednich. Rada Polityki Pieniężnej powinna rozważyć zasadność utrzymywania oprocentowania rezerwy obowiązkowej na wysokim poziomie.

Rada Polityki Pieniężnej 5 września 2023 r., na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim⁶⁰⁴, podjęła uchwałę nr 5/2023 w sprawie ustalenia *Założeń polityki pieniężnej na rok 2024*. W dniu 19 września 2023 r. Prezes Narodowego Banku Polskiego, stosownie do art. 23 ust. 1 pkt 2 wyżej wskazanej ustawy,

⁶⁰⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2025; dalej także: ustawa o NBP.

w imieniu RPP przekazał projekt *Założeń* Prezesowi Rady Ministrów i Ministrowi Finansów, a wypełniając obowiązek, o którym mowa w art. 227 ust. 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 12 ust. 1 ustawy o Narodowym Banku Polskim, przekazał w dniu 19 września 2023 r. *Założenia* do wiadomości Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

Cel inflacyjny

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2024* utrzymała dotychczasową strategię polityki pieniężnej NBP przyjmując, że głównym celem polityki pieniężnej pozostanie utrzymanie stabilności cen. Jednocześnie polityka pieniężna będzie prowadzona w taki sposób, aby sprzyjać utrzymaniu zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz stabilności systemu finansowego. RPP ustaliła, że będzie dążyła do utrzymania stabilności cen, wykorzystując strategię średniookresowego celu inflacyjnego. W ramach tej strategii od 2004 r. celem polityki pieniężnej jest utrzymanie inflacji – rozumianej jako procentowa roczna zmiana indeksu cen towarów i usług konsumpcyjnych – na poziomie 2,5% z symetrycznym przedziałem odchyłeń o szerokości ± 1 punktu procentowego w średnim okresie.

RPP wskazała, że średniookresowy charakter celu inflacyjnego wynika z faktu, że zmiany inflacji występują często pod wpływem szoków makroekonomicznych lub finansowych, w związku z tym nie jest możliwe, żeby inflacja była cały czas zgodna z celem i może okresowo kształtować się poniżej lub powyżej celu.

W ostatnich latach NIK w analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej podkreślała, że tak elastyczne określenie celu inflacyjnego, w sytuacji niezdefiniowania w *Założeniach* długości średniego okresu, którego dotyczył cel inflacyjny Narodowego Banku Polskiego, powodowało obniżenie znaczenia realizacji celu inflacyjnego w okresie bieżącym. Brak precyzyjnego określenia, co oznacza średni okres, utrudnia ocenę realizacji założeń polityki pieniężnej w danym roku oraz stanowi podstawę dla NBP do usprawiedliwiania okresowego kształtowania się inflacji powyżej celu inflacyjnego, nawet jeżeli sytuacja ta ma miejsce w okresie kilku lat. W okresie ostatnich czterech lat, od 2021 r. do 2024 r., w 40 miesiącach, inflacja kształtowała się powyżej górnego przedziału odchyłeń, a w ośmiu miesiącach zawierała się w przyjętym przedziale odchyłeń. Takie ogólne sformułowanie celu inflacyjnego przez Narodowy Bank Polski ograniczało możliwość uznania go za niezrealizowany.

W przypadku odchylenia inflacji od celu, zgodnie z *Założeniami*, RPP miała w sposób elastyczny określać pożądane tempo powrotu inflacji do celu, ponieważ uznała, iż szybkie sprowadzenie inflacji do celu może wiązać się z istotnymi kosztami dla stabilności makroekonomicznej lub finansowej. Przy takim podejściu RPP warunkowała zmiany parametrów polityki pieniężnej koniecznością brania pod uwagę dostosowań cenowych zachodzących w gospodarce, których źródła znajdują się poza wpływem krajowej polityki pieniężnej. Według stanowiska przedstawionego w *Założeniach*, dostosowania te były związane przede wszystkim z globalnymi szokami gospodarczymi z ostatnich lat wywołanymi między innymi pandemią COVID-19 oraz zbrojną agresją Rosji na Ukrainę, a także skutkami zmian strukturalnych zachodzących w gospodarce, w tym transformacji energetycznej i procesem doganiania przez Polskę bardziej rozwiniętych gospodarek.

RPP założyła elastyczność stosowanych instrumentów polityki pieniężnej, co oznaczało, że instrumenty NBP oraz decyzje monetarne miały być dostosowane do natury zaburzeń, jakie mogły wystąpić w gospodarce oraz uwarunkowań rynkowych. Takie założenie, zdaniem RPP, miało sprzyjać efektywnemu działaniu mechanizmu transmisji oraz stabilności makroekonomicznej i finansowej. RPP przewidywała, że istotny wpływ na stosowanie przez NBP instrumentów polityki pieniężnej będzie mieć przewidywane przez bank centralny utrzymywanie się nadpłynności w krajowym sektorze bankowym. Za podstawowy instrument polityki pieniężnej przyjęto stopy procentowe NBP. Celem operacyjnym było kształtowanie stawki POLONIA⁶⁰⁵ w pobliżu stopy referencyjnej NBP.

RPP założyła realizację strategii celu inflacyjnego w warunkach płynnego kursu walutowego i nie wykluczyła interwencji na rynku walutowym, gdyby było to niezbędne do zapewnienia stabilności makroekonomicznej lub finansowej kraju.

W *Założeniach* RPP podkreśliła wagę komunikacji z otoczeniem dla realizacji strategii celu inflacyjnego, wskazując, że jako instrumenty komunikacji RPP będzie wykorzystywać: *Informacje po posiedzeniach RPP*, a także *Opisy dyskusji na posiedzeniach decyzyjnych RPP*, *Raporty o inflacji*, *Założenia polityki pieniężnej* i *Sprawozdania z wykonania założeń polityki pieniężnej*. Ponadto decyzje RPP i ich uwarunkowania mogły być wyjaśniane przez Prezesa NBP podczas konferencji prasowych, a także w indywidualnych wypowiedziach Prezesa NBP i członków RPP.

Bazując na dostępnych w czasie przyjmowania *Założeń* prognozach, RPP uważała, iż do 2025 r. dynamika PKB pozostanie niższa od średniej wieloletniej. Utrzymujący się relatywnie wysoki wzrost nominalnych wynagrodzeń w latach 2023-2024, przy obniżającej się inflacji, miał przyczyniać się do wzrostu konsumpcji w kolejnych latach. Natomiast czynnikami ograniczającymi skalę ożywienia dynamiki PKB miał być relatywnie niski wzrost PKB za granicą oraz zakończenie wykorzystania środków unijnych z Perspektywy Finansowej 2014-2020.

Opierając się na dostępnych prognozach RPP zakładała, że inflacja w II połowie 2023 r. oraz w kolejnych latach będzie się nadal obniżać, do czego przyczyniać miały się efekty wcześniejszego zacieśnienia polityki pieniężnej przez NBP, w tym wyraźne spowolnienie dynamiki kredytów. Osłabiony popyt w gospodarce, przy słabnącej presji kosztowej i spadku inflacji za granicą, miał przełożyć się na stopniowe ograniczenie inflacji bazowej. Z kolei wygasanie skutków wcześniejszych globalnych szoków podażowych na rynku surowców miało oddziaływać w kierunku dalszego ograniczenia krajowej dynamiki cen żywności i energii. Jednocześnie ze względu na skalę i trwałość oddziaływania wcześniejszych szoków, które pozostawały poza wpływem krajowej polityki pieniężnej, powrót inflacji do celu inflacyjnego NBP miał następować stopniowo.

RPP podkreśliła jednak, że powyższy scenariusz makroekonomiczny obarczony był niepewnością. Głównym czynnikiem niepewności dla koniunktury oraz inflacji w Polsce w 2024 r. miała być przyszła sytuacja geopolityczna, w tym przede wszystkim dalszy przebieg zbrojnej agresji Rosji na Ukrainę oraz napięcia geopolityczne w innych częściach

⁶⁰⁵ Stawka Referencyjna POLONIA – stawka procentowa ustalana jako średnia rentowność depozytów overnight ważona kwotami tych transakcji, wyliczana z dokładnością do dwóch miejsc po przecinku.

świata. Rozwój sytuacji gospodarczej w Polsce, w tym dla przebiegu procesów inflacyjnych miał zależeć także od kształtowania się cen surowców energetycznych i żywnościowych na światowych rynkach, co miało być pochodną między innymi koniunktury w gospodarce światowej, podaży tych surowców oraz temperatur w sezonie zimowym, a także przebiegu wojny w Ukrainie i jej konsekwencji dla eksportu surowców żywnościowych z tego kraju. Ponadto jako czynnik niepewności dla kształtowania się dynamiki cen i aktywności gospodarczej RPP uznała skalę i zakres podejmowanych przez rząd osłonowych działań fiskalnych w celu złagodzenia negatywnych skutków wysokich cen surowców oraz inflacji dla gospodarstw domowych.

Realizacja celu inflacyjnego

Miesięczne wskaźniki inflacji CPI w odniesieniu do poprzedniego roku w pierwszym półroczu 2024 r. obniżyły się do poziomów zbliżonych do celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego. W styczniu 2024 r. wskaźnik ten wyniósł 3,7%, co oznacza, że wciąż przekraczał założony przez Radę Polityki Pieniężnej przedział odchyień od celu inflacyjnego, natomiast w kolejnych miesiącach od lutego do czerwca 2024 r. kształtował się w zakresie od 2% do 2,8%. W maju 2024 r. omawiany wskaźnik wyniósł 2,5%, to jest był zgodny z celem inflacyjnym Narodowego Banku Polskiego. W II półroczu 2024 r. miesięczne wskaźniki inflacji CPI przekraczały poziom 4%, tym samym były wyższe od górnej granicy przyjętego przez Radę Polityki Pieniężnej przedziału odchyień od celu inflacyjnego. W październiku wskaźnik inflacji wyniósł 5% i był to najwyższy poziom w 2024 r. Średnioroczny wskaźnik inflacji CPI w 2024 r. ukształtował się na poziomie 3,6%, nieznacznie przekraczając górną granicę odchyień od celu Narodowego Banku Polskiego.

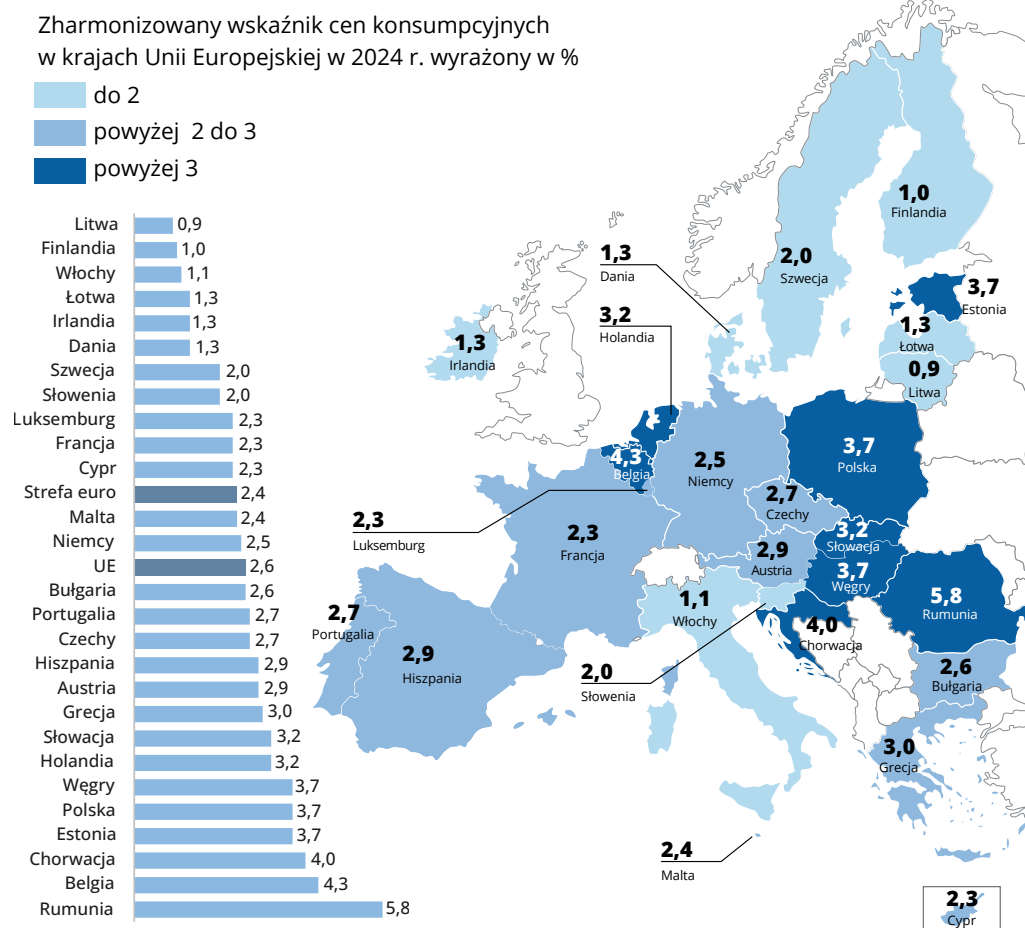
Niemal w całym 2024 r. miesięczne wskaźniki inflacji miesiąc do miesiąca były dodatnie, co oznacza, że ceny w kolejnych miesiącach były wyższe w porównaniu do miesiąca wcześniejszego. Najwyższy poziom wskaźnika inflacji w odniesieniu do poprzedniego miesiąca w 2024 r. odnotowany został w lipcu 2024 r. i osiągnął poziom 1,4%. Jedynym miesiącem, kiedy miesięczny wskaźnik inflacji nie uległ zmianie był grudzień 2024 r. Biorąc pod uwagę wskaźniki inflacji CPI miesiąc do miesiąca, po wyrównaniu zmian sezonowych, również i one wskazywały w większości miesięcy na wzrost cen. Jedynie w październiku i grudniu 2024 r. wskaźniki te wynosiły 0%. W pozostałych miesiącach kształtowały się w zakresie od 0,1% (we wrześniu 2024 r.) do 1,8% (w lipcu 2024 r.) Oznacza to, że po uwzględnieniu różnic między miesiącami, wynikających z sezonowości, inflacja CPI miesiąc do miesiąca rosła w większości miesięcy 2024 r.

Wartości wskaźnika inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii we wszystkich miesiącach 2024 r. przekraczały 3,5%, to jest górną granicę odchyień od celu inflacyjnego ustaloną przez Radę Polityki Pieniężnej dla wskaźnika CPI. Dodatkowo we wszystkich miesiącach I półrocza 2024 r. wskaźniki inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii kształtowały się na poziomach wyższych niż wskaźniki inflacji CPI. W dokumentach publikowanych przez Narodowy Bank Polski, wskazywano, że *pomimo różnic w definicjach inflacji bazowej, które można znaleźć w literaturze przedmiotu, przyjmuje się zazwyczaj, że inflacja bazowa jest tą częścią inflacji, która jest związana z oczekiwaniami inflacyjnymi i presją popytową oraz która nie jest bezpośrednio zależna od szoków podażyowych.*

W związku z powyższym, można stwierdzić, że podwyższone wskaźniki inflacji bazowej, w tym wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii w 2024 r., oznaczały, że część inflacji wynikała z czynników popytowych, na które mogła mieć wpływ polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego.

W krajach Unii Europejskiej najwyższe średnioroczne wskaźniki inflacji w 2024 r. odnotowano w Rumunii 5,8% i Chorwacji 4%. W Polsce średnioroczny wskaźnik HICP⁶⁰⁶ wyniósł 3,7% i był o 1,1 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (2,6%). Najniższa średnioroczna inflacja HICP w 2024 r. wśród krajów Unii Europejskiej odnotowana została na Litwie 0,9% i w Finlandii 1%.

Infografika 80. Zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych w krajach Unii Europejskiej w 2024 r.

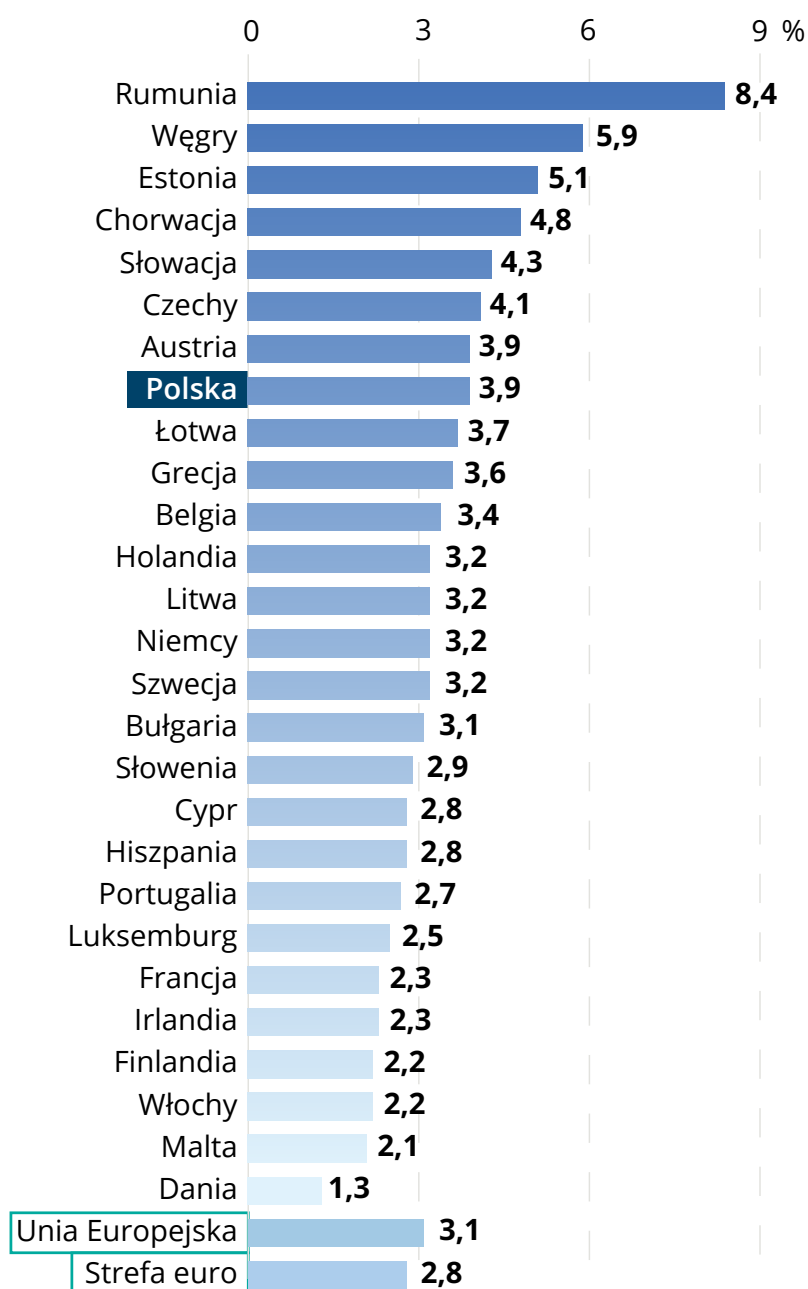


Źródło: opracowanie własne Najwyższej Izby Kontroli na podstawie wyników kontroli w Narodowym Banku Polskim.

⁶⁰⁶ HICP – oznaczany skrótem pochodzącym od angielskiej nazwy *Harmonised Index of Consumer Prices* zharmonizowany wskaźnik cen konsumpcyjnych obliczany według ujednoliconej metodologii Unii Europejskiej przez kraje członkowskie, zgodnie z kryterium inflacyjnym zawartym w Traktacie z Maastricht. HICP jest podstawą do oceny stabilizacji cen, na podstawie obserwacji zmian odpowiednich reprezentantów towarów i usług konsumpcyjnych oraz przy zastosowaniu systemu wag, zgodnego z wystandaryzowaną w Unii Europejskiej strukturą spożycia indywidualnego w gospodarstwach domowych według danych sprzed dwóch lat. Takie podejście eliminuje rozbieżności wynikające z rajowych metodologii tworzenia koszyka dóbr i usług.

W przypadku wskaźnika inflacji bazowej HICP, jego najwyższe poziomy w 2024 r. odnotowane zostały w Rumunii 8,4% oraz na Węgrzech 5,9%. W Polsce wskaźnik inflacji bazowej HICP w 2024 r. wyniósł 3,9% i był o 0,8 punktu procentowego wyższy niż średnia w krajach Unii Europejskiej (3,1%). Najniższa średnioroczna inflacja bazowa HICP w 2024 r. wśród krajów Unii Europejskiej odnotowana została w Danii 1,3% oraz na Malcie 2,1%.

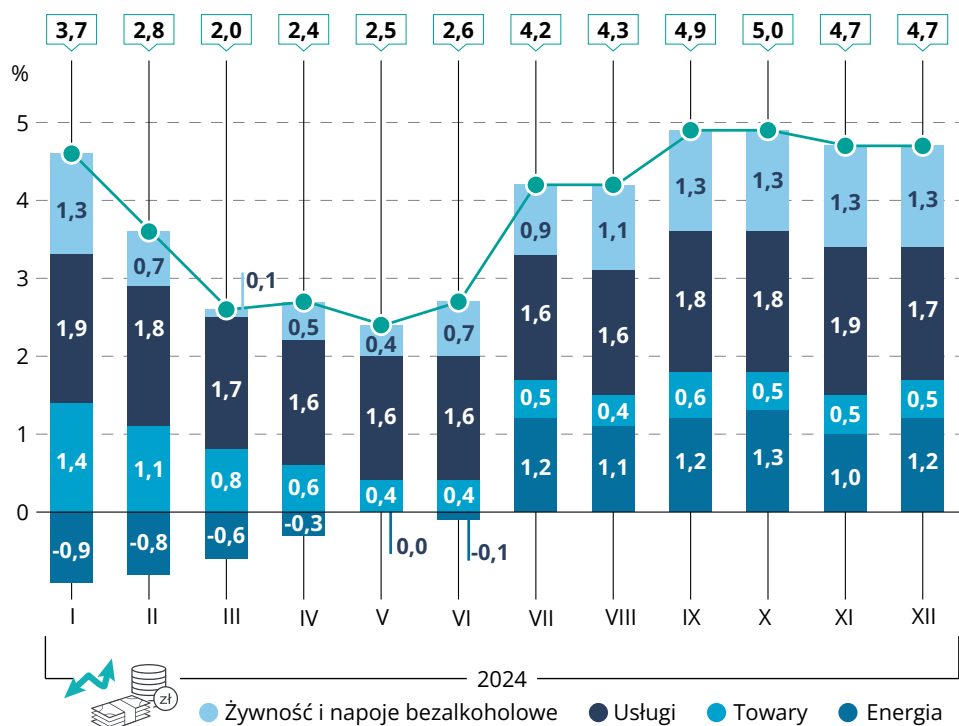
Infografika 81. Inflacja bazowa HICP po wyłączeniu cen żywności i energii w krajach Unii Europejskiej w 2024 r.



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

Wśród uwarunkowań wewnętrznych, w 2024 r. w Polsce w kierunku wyższej inflacji oddziaływały w istotnym stopniu czynniki regulacyjno-podatkowe, w tym wzrost administrowanych cen nośników energii w lipcu 2024 r. i cen zaopatrywania w zimną wodę i usług kanalizacyjnych na przestrzeni roku, a także przywrócenie stawki podatku VAT na podstawowe produkty spożywcze z 0% do 5% w kwietniu 2024 r. oraz wzrost stawek akcyzy na wyroby tytoniowe o 10% oraz na alkohole o 5% od stycznia 2024 r.

Infografika 82. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na wskaźnik inflacji w poszczególnych miesiącach 2024 r. (wartości składników inflacji z powodu zaokrągleń nie zawsze sumują się na wartość wskaźnika inflacji)



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

W 2024 r. inflacja cen żywności i napojów bezalkoholowych w odniesieniu do analogicznego miesiąca roku poprzedniego po obniżeniu się w marcu 2024 r. do poziomu 0,3% (wobec 2,7% w lutym oraz 4,9% w styczniu 2024 r.), w kolejnych miesiącach wzrastała, osiągając poziom 4,9% w październiku oraz 4,8% w listopadzie i grudniu 2024 r. Obniżeniu się wskaźnika inflacji cen żywności i napojów bezalkoholowych w I kwartale 2024 r. sprzyjała wzmożona konkurencja cenowa największych sieci detalicznych, wygasająca presja kosztowa oraz ujemne efekty bazy⁶⁰⁷. W kwietniu 2024 r. wzrost inflacji cen żywności do 1,9% rok do roku wynikał między innymi ze wspomnianego przywrócenia stawki VAT na podstawowe produkty spożywcze, przy czym bezpośredni efekt wzrostu podatku VAT

⁶⁰⁷ Efekt bazy występuje wówczas, gdy nieprzeciętny wzrost lub spadek konkretnego wskaźnika wynika z faktu, że odnoszony jest do okresu, w którym poziom tego wskaźnika był nieprzeciętnie niski lub wysoki

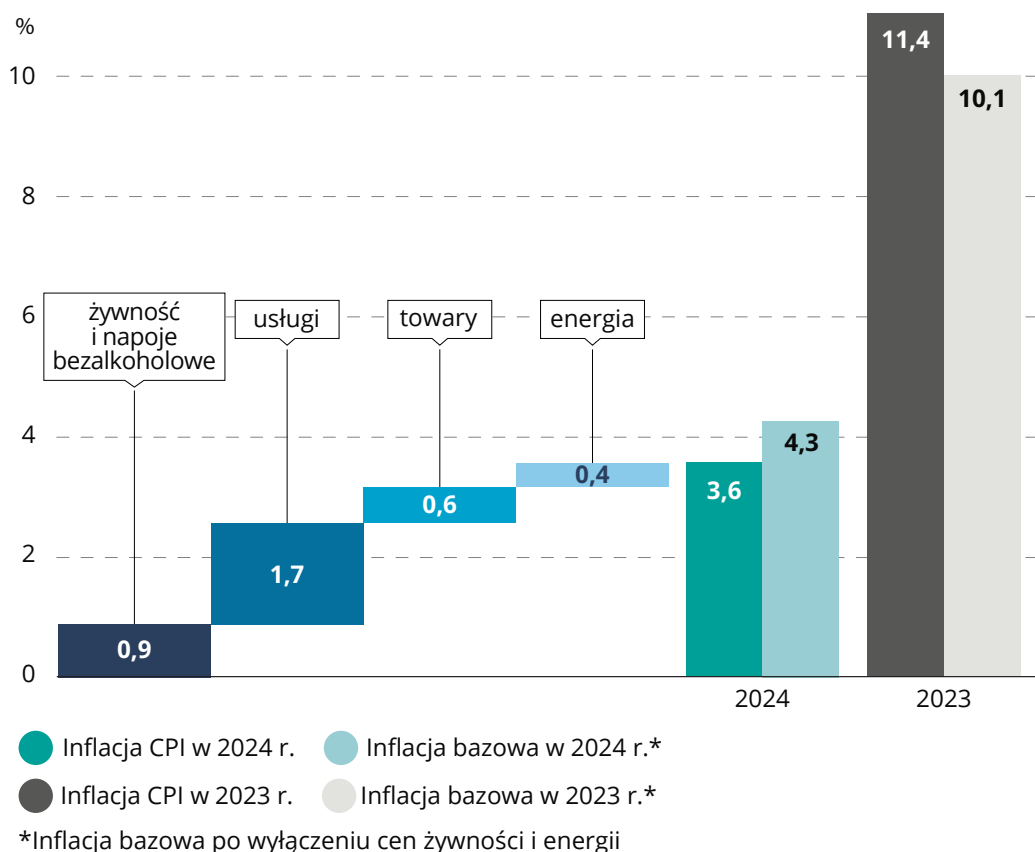
na inflację CPI, Narodowy Bank Polski szacował na 0,4 punktu procentowego. Do wzrostu inflacji cen żywności w II połowie roku przyczyniły się niższe zbiory wybranych gatunków owoców i warzyw, dodatnie efekty bazy związane z nasileniem się konkurencji cenowej od lipca 2023 r. oraz rosnące ceny na światowym rynku surowców rolnych. Średnioroczny wpływ inflacji cen żywności i napojów bezalkoholowych na inflację CPI w 2024 r. wyniósł 0,9 punktu procentowego⁶⁰⁸.

Wzrost cen energii od początku roku do maja 2024 r. wynikał z rosnącej rocznej dynamiki cen paliw do prywatnych środków transportu, a także wyższej rocznej dynamiki cen opału w wyniku efektów bazy. Przejściowe obniżenie się dynamiki cen energii w czerwcu 2024 r. do minus 0,6% rok do roku wynikało z silnego spadku cen paliw w ujęciu miesięcznym (w następstwie taniejącej wcześniej ropy naftowej). Wysoka dynamika cen energii zanotowana w lipcu 2024 r. na poziomie 7,1% związana była z częściowym ograniczeniem działań osłonowych w zakresie cen energii i w konsekwencji wzrostem przeciętnego rachunku za energię elektryczną (o 19,9% miesiąc do miesiąca oraz 18,5% rok do roku), gaz ziemny (20% miesiąc do miesiąca oraz 20% rok do roku) i energię ciepłą (0,3% miesiąc do miesiąca oraz 6,7% rok do roku). We wrześniu 2024 r. wzrost rocznej dynamiki cen energii elektrycznej wynikał z efektu bazy związanego z podniesieniem w 2023 r. limitów zużycia gwarantujących niższe opłaty dla gospodarstw domowych. W pozostałych miesiącach II półrocza 2024 r. inflacja cen energii pozostawała głównie pod wpływem zmian rocznej dynamiki cen paliw, przede wszystkim na skutek efektów bazy. Średnioroczny wpływ inflacji cen energii na inflację CPI w 2024 r. wyniósł 0,4 punktu procentowego.

Dynamika cen usług rok do roku we wszystkich miesiącach 2024 r. przekraczała 6%. W I półroczu 2024 r. obniżyła się z 7,6% rok do roku w styczniu do 6,1% rok do roku w czerwcu 2024 r., co było głównie efektem stopniowego wygasania pozapłacowej presji kosztowej przy wciąż umiarkowanej dynamice aktywności gospodarczej, a także rozłożonych w czasie efektów umocnienia złotego oraz czynników jednorazowych w tym promocji w zakresie cen łączności oraz niższej dynamiki cen biletów lotniczych. Utrzymywaniu się inflacji cen usług na podwyższonym poziomie sprzyjała wysoka dynamika nominalnych wynagrodzeń, wynikająca w dużej mierze z wyraźnej podwyżki płac w sektorze publicznym i korzystnej sytuacji pracowników na rynku pracy. Wzrost rocznej dynamiki cen usług w kolejnych miesiącach do 7,2% rok do roku w listopadzie 2024 r. wynikał również ze wzrostu rocznej dynamiki cen usług w zakresie rekreacji i kultury oraz łączności. W okresie od czerwca do listopada 2024 r. wzrosła także dynamika cen usług administrowanych (z 4,8% rok do roku do 6% rok do roku), co wynikało głównie z podwyżek cen wywozu śmieci oraz usług kanalizacyjnych, których dynamika przekraczała 10% przez większość 2024 r. W grudniu 2024 r. inflacja cen usług zmniejszyła się natomiast do 6,6% rok do roku, przede wszystkim wskutek spadku rocznej dynamiki cen usług transportowych oraz opieki nad dziećmi. Średnioroczny wpływ inflacji cen usług na inflację CPI w 2024 r. wyniósł 1,7 punktu procentowego.

⁶⁰⁸ Średnioroczny wpływ wyliczany jest jako iloczyn dynamiki cen danej kategorii i udziału tej kategorii cen w ogólnym wskaźniku inflacji konsumenckiej.

Infografika 83. Wpływ zmian cen poszczególnych grup towarów i usług na roczny wskaźnik inflacji w 2024 r.



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

Dynamika cen administrowanych wyniosła w 2024 r., w ujęciu średniorocznym, 7,6% wobec 17% w 2023 r. Wpływ na spadek średniorocznej dynamiki cen administrowanych w 2024 r. w stosunku do roku poprzedniego miała przede wszystkim niższa średnioroczna dynamika administrowanych cen nośników energii. W 2024 r. ukształtowała się ona na poziomie 8,3% względem 22,7% w 2023 r., a jej wkład do średniorocznej dynamiki cen administrowanych wyniósł 4,8 punktu procentowego względem 13,8 punktu procentowego w 2023 r. Pozostałe ceny administrowane, to jest usługi mieszkaniowe, pocztowe, transportowe, sądowe i adwokackie, administracja państwowa oraz zaopatrywanie w wodę wzrosły w 2024 r. o 6,5% wobec 8,3% w 2023 r.

Dynamika cen wyrobów akcyzowych rok do roku obniżyła się w ciągu roku z 8,7% w styczniu do 3,3% w grudniu 2024 r. W porównaniu do 2023 r. wyraźnie spadła dynamika cen napojów alkoholowych średniorocznie z 12,4% do 3,4%, natomiast dynamika cen wyrobów tytoniowych nieznacznie wzrosła średniorocznie z 7,3% do 8,7%. Główną przyczyną spadku rocznej dynamiki cen napojów alkoholowych było wygasanie silnej presji kosztowej związanej z atakiem Rosji na Ukrainę, który spowodował wzrost cen surowców potrzebnych do wytwarzania i pakowania produktów. Poziom cen napojów alkoholowych i wyrobów tytoniowych w 2024 r. został podwyższony przez zmianę podatku akcyzowego.

Uchwalona 29 października 2021 r. ustawa o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁶⁰⁹ zakładała coroczne zmiany stawek podatku akcyzowego w kolejnych latach. W styczniu 2024 r. stawki akcyzy wzrosły o 5% na wszystkie alkohole (z wyjątkiem cydru i perry) i o 10% na wyroby tytoniowe.

Czynnikami podwyższającym inflację w 2024 r. były również działania fiskalne. Na ekspansywną politykę fiskalną w 2024 r. wskazywać może wysoki deficyt sektora finansów publicznych w relacji do PKB na poziomie 6,6%⁶¹⁰.

Tabela 64. Inflacja i jej składowe w poszczególnych miesiącach 2024 r.

Wyszczególnienie	Wzrost cen w 2023 średnio w roku	Waga w 2024 r.	Wzrost cen w 2024 r. w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (w %)												
		%	Średnio w roku	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Inflacja ogółem	11,4	100,0	3,6	3,7	2,8	2,0	2,4	2,5	2,6	4,2	4,3	4,9	5,0	4,7	4,7
Inflacja bazowa (CPI po wyłączeniu cen żywności i energii)															
w tym:	10,1	54,5	4,3	6,2	5,4	4,6	4,1	3,8	3,6	3,8	3,7	4,3	4,1	4,3	4,0
- usługi	11,2	26,0	6,6	7,6	7,0	6,6	6,2	6,2	6,1	6,2	6,2	6,8	6,7	7,2	6,6
Żywność i napoje bezalkoholowe,															
w tym:	15,1	27,6	3,3	4,9	2,7	0,3	1,9	1,6	2,5	3,2	4,1	4,7	4,9	4,8	4,8
- żywność przetworzona	15,7	15,2	4,0	4,5	3,3	1,9	3,0	2,6	3,3	3,8	4,5	4,9	5,1	5,2	5,8
Energia, w tym:	9,8	17,9	2,0	-4,9	-4,2	-3,2	-1,9	0,0	-0,6	7,1	6,3	6,9	7,7	5,6	6,6
- nośniki energii	17,5	11,8	4,3	-3,1	-3,0	-2,5	-2,2	-1,9	-1,6	10,1	10,4	11,4	11,5	11,7	12,0
- paliwa	-4,0	6,1	-2,4	-8,3	-6,4	-4,5	-1,2	3,6	1,6	1,2	-1,7	-2,0	0,0	-6,0	-3,9
Inflacja bazowa (po wyłączeniu cen administrowanych)	10,4	83,6	2,9	3,8	2,8	1,8	2,3	2,4	2,5	2,8	2,9	3,4	3,5	3,2	3,2
Ceny administrowane	17,0	16,4	7,6	3,7	3,0	2,9	2,8	2,9	2,9	11,4	11,5	12,3	12,4	12,4	12,3

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

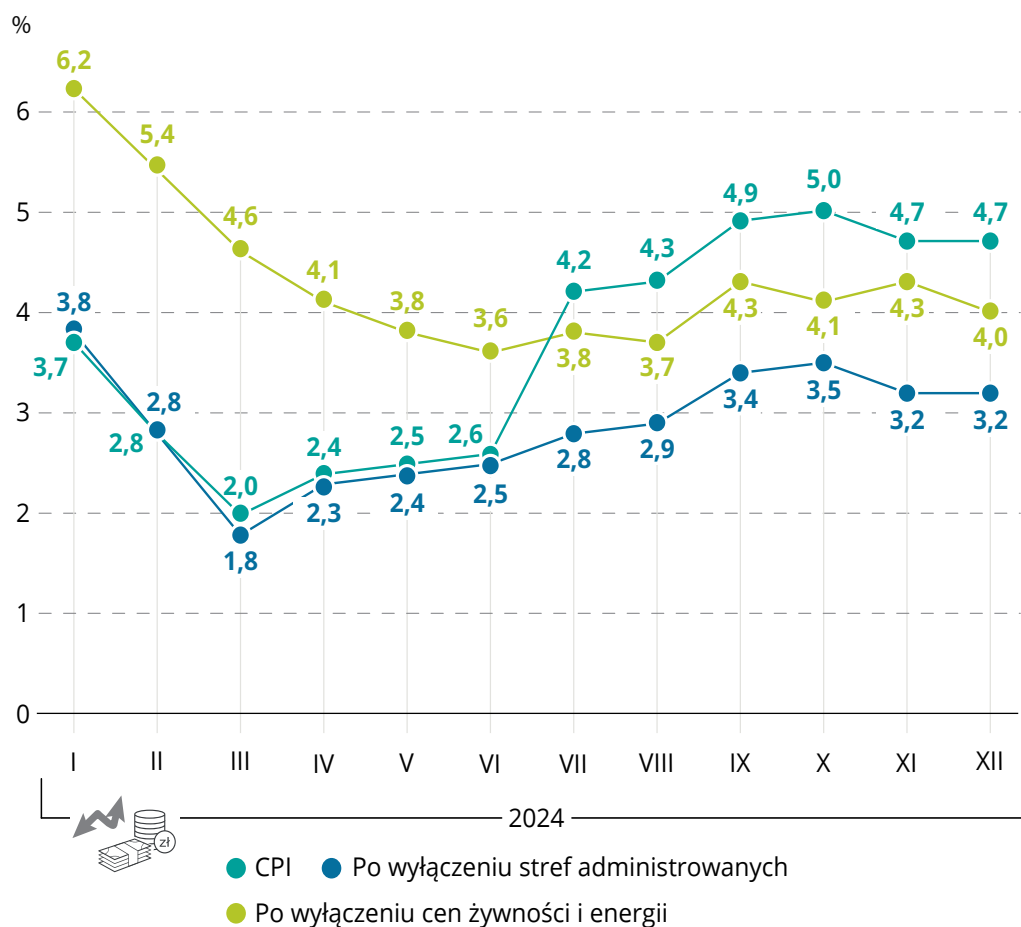
Wszystkie mierniki inflacji bazowej w 2024 r. w przeciągu I półrocza obniżyły się, a na przestrzeni II półrocza ponownie wzrosły. Wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen żywności i energii obniżył się z 6,2% w styczniu 2024 r. do 3,6% w czerwcu 2024 r. po czym zwiększył się do poziomu 4% w grudniu 2024 r. Wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen administrowa-

⁶⁰⁹ Dz. U. poz. 2313.

⁶¹⁰ Zgodnie ze wstępną informacją o relacji deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do Produktu Krajowego Brutto w 2024 r. opublikowaną przez Główny Urząd Statystyczny w dniu 1 kwietnia 2025 r.

nych obniżył się z 3,8% w styczniu 2024 r. do 2,5% w czerwcu 2024 r. po czym w grudniu 2024 r. wzrósł do poziomu 3,2%. Wskaźnik inflacji po wyłączeniu cen najbardziej zmiennych obniżył się z 5,8% w styczniu 2024 r. do 3,3% w czerwcu 2024 r. po czym zwiększył się do poziomu 5,2% w grudniu 2024 r. Wskaźnik 15% średnia obciąża obniżył się z 5% w styczniu 2024 r. do 3,1% w czerwcu 2024 r. po czym zwiększył się do poziomu 4,3% w grudniu 2024 r.

Infografika 84. Miary inflacji w 2024 r.: wskaźnik CPI, inflacja po wyłączeniu cen żywności i energii oraz inflacja po wyłączeniu cen administrowanych



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

Polityka stóp procentowych

W roku 2024 RPP kontynuowała trwający od listopada 2023 r. okres⁶¹¹, w którym nie dokonywała zmian stóp procentowych. W konsekwencji w 2024 r. stopa referencyjna wynosiła 5,75%, stopa lombardowa 6,25%, a stopa depozytowa 5,25%. W wyniku spadku inflacji w 2024 r. realne stopy procentowe (referencyjne) deflowane wskaźnikami bieżącej infla-

⁶¹¹ Ostatnia zmian stóp procentowych miała miejsce 5 października 2023 r.

cji⁶¹² w Polsce we wszystkich miesiącach 2024 r. kształtowały się na dodatnich poziomach. Była to istotna zmiana w stosunku do 2023 r. gdy przez cały rok były ujemne. W ciągu 2024 r. stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego zdeflowana wskaźnikiem bieżącej inflacji obniżyła się z 2,1% w styczniu do 1,1% w grudniu. W porównaniu do głównych stóp procentowych banków centralnych zdeflowanych wskaźnikami bieżącej inflacji cen dóbr konsumpcyjnych w gospodarkach regionu Europy Środkowo-Wschodniej, stopa referencyjna Narodowego Banku Polskiego zdeflowana wskaźnikiem bieżącej inflacji CPI w grudniu 2024 r. była niższa niż na Węgrzech (1,8%) i w Rumunii (1,3%) oraz zbliżona jak w Czechach (1%). Była również niższa niż w Stanach Zjednoczonych (1,6%) oraz wyższa niż w strefie euro (0,6% w grudniu 2024 r.). Takie kształtowanie się realnych stóp procentowych w 2024 r., w praktyce miało zbliżone konsekwencje jak zmiana nastawienia prowadzenia polityki pieniężnej z łagodnego na bardziej restrykcyjne.

W informacjach po posiedzeniach RPP i opisach dyskusji na tych posiedzeniach⁶¹³ od stycznia do listopada 2024 r. RPP miała niezmienny sposób postrzegania procesów inflacyjnych i czynników na nie wpływających. RPP wskazywała na osłabioną koniunkturę w gospodarce światowej, ograniczenie presji kosztowej, niską dynamikę aktywności w wielu gospodarkach oraz trwające procesy dezinflacyjne w otoczeniu polskiej gospodarki, co oddziaływało w kierunku niższej dynamiki cen w Polsce. W kraju jako korzystne dla procesów dezinflacyjnych, RPP wskazywała ograniczone stopniowe ożywienie aktywności gospodarczej. Jednocześnie jednak pomimo obserwowanego ożywienia gospodarczego RPP zauważała relatywnie niską presję popytową i kosztową w polskiej gospodarce, co zdaniem RPP w warunkach osłabionej koniunktury i niższej presji inflacyjnej za granicą oddziaływało w kierunku ograniczenia krajowej inflacji. RPP podkreślała, iż szybszemu obniżaniu inflacji sprzyjało umocnienie złotego, które w ocenie RPP byłoby spójne z fundamentami polskiej gospodarki. Odnosząc się do kształtowania inflacji w przyszłości, RPP w pierwszych sześciu miesiącach 2024 r. podkreślała, że kształtowanie się inflacji obarczone jest niepewnością związaną między innymi z wpływem polityki fiskalnej i regulacyjnej na procesy cenowe, w tym na oczekiwania inflacyjne, a także tempem ożywienia gospodarczego w Polsce oraz sytuacją na rynku pracy. Jako potencjalny czynnik mogący spowodować wzrost inflacji RPP wskazywała podniesienie cen energii, a od lipca 2024 r. czynnik ten uznawała za bardzo prawdopodobny, szczególnie akcentując go po posiedzeniu w grudniu 2024 r. W miesiącach od lipca do listopada 2024 r. Rada wskazywała jednocześnie, że po wygaśnięciu wpływu wzrostu cen energii inflacja powinna powrócić do średniookresowego celu NBP. W dokumentach tych podkreślany był także wpływ wzrostu wynagrodzeń na wyższą presję popytową. Powyższe fakty, wskazują na optymistyczne postrzeganie kształtowania się procesów inflacyjnych i osiągnięcie przyjętego w *Założeniach* celu inflacyjnego, z niepewnością wynikającą z wpływu kształtowania się cen energii i perspektyw aktywności w największych gospodarkach. RPP podsumowując powyższe uwarunkowania w informacjach po posiedzeniach RPP wskazywała, iż utrzymywanie stóp procentowych na niezmiennym poziomie sprzyja realizacji celu inflacyjnego. Takie decyzje odnośnie stóp procentowych,

⁶¹² Stopy referencyjne po odjęciu inflacji.

⁶¹³ Informacje po posiedzeniach Rady Polityki Pieniężnej i Opisy dyskusji na posiedzeniach RPP są dostępne na stronie NBP pod adresami: nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/opisy-dyskusji-rpp/ i nbp.pl/polityka-pieniezna/dokumenty-rpp/informacje-po-posiedzeniach-rpp/

przy niższej w stosunku do 2023 r. inflacji, stanowiło faktyczne zaostrenie parametru prowadzenia polityki pieniężnej, czego RPP jednak nie komunikowała jednoznacznie.

W grudniu 2024 r. RPP zastrzyła stanowisko odnośnie kształtowania się w przyszłości procesów inflacyjnych wskazując, iż w najbliższych kwartałach inflacja utrzyma się wyraźnie powyżej celu inflacyjnego między innymi w wyniku efektów wcześniejszego wzrostu cen energii, a także podkreślając niepewność powrotu inflacji do celu w związku z kształtowaniem się cen energii w przyszłości ze względu na ich prawdopodobne odmrożenie w II połowie 2025 r.

W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, Narodowy Bank Polski przygotowywał projekcje inflacji i PKB w ramach trzech rund prognostycznych, to jest w marcu, lipcu oraz listopadzie 2024 r. Horyzonty projekcji inflacji i PKB w 2024 r. obejmowały kolejne kwartały aż do IV kwartału 2026 r. W miesiącach, w których nie była sporządzana projekcja inflacji i PKB, za wyjątkiem sierpnia 2024 r., w Narodowym Banku Polskim sporządzano prognozy eksperckie obejmujące roczny horyzont czasowy.

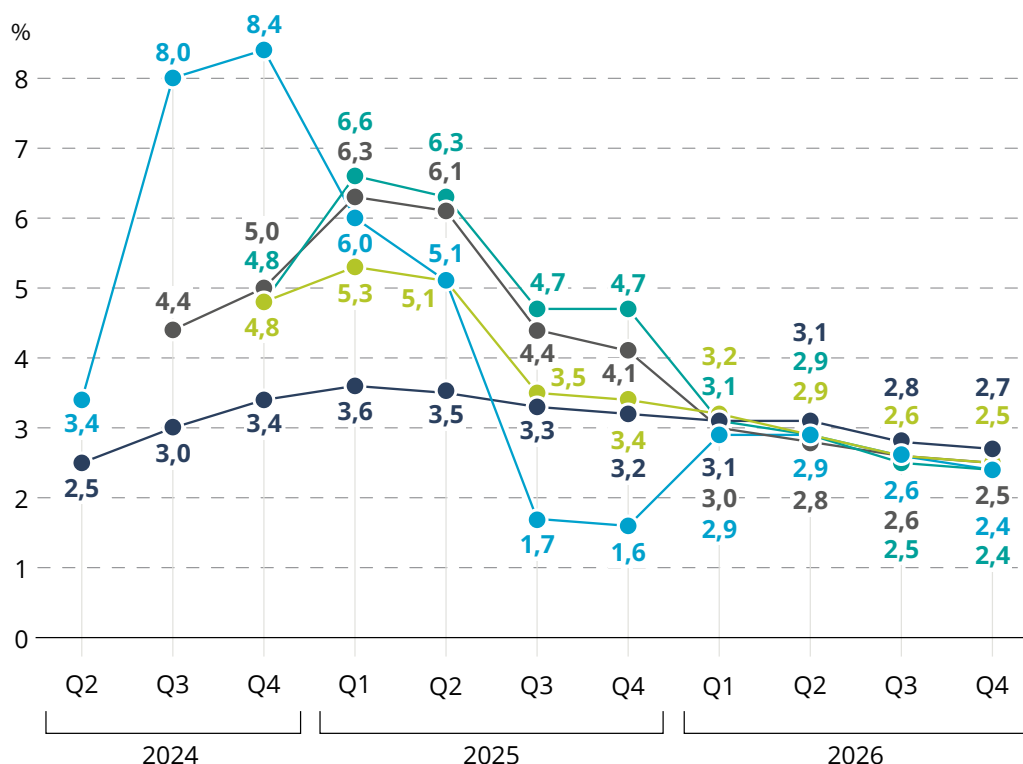
W ramach rund prognostycznych marcowej oraz listopadowej Narodowy Bank Polski sporządził po dwa alternatywne warianty dotyczące antyinflacyjnych działań osłonowych. Jeden zakładający utrzymanie takich działań oraz drugi przewidujący zaprzestanie kontynuacji tych działań. W ramach rundy z lipca 2024 r. sporządzano projekcję inflacji i PKB w jednym wariantcie.

Porównując wyniki kolejnych prognoz inflacji i PKB w 2024 r., w wariantach przewidujących wycofanie działań osłonowych, należy zauważyć, że największe odchylenia od celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego przewidywane były w prognozie marcowej na IV kwartał 2024 r., kiedy wskaźnik inflacji miał wynieść 8,4%.

Projekcje inflacji i PKB z lipca 2024 r. i listopada 2024 r., w wariantcie wycofania antyinflacyjnych działań osłonowych, odsuwały w czasie moment, w którym wskaźnik inflacji CPI miał osiągnąć najwyższe wartości. Zgodnie z projekcją z lipca 2024 r. wskaźnik ten miał ukształtować się na najwyższym poziomie 6,3% w I kwartale 2025 r. Również według projekcji inflacji i PKB z listopada 2024 r., w wariantcie wycofania antyinflacyjnych działań osłonowych, najwyższy poziom wskaźnika osiągający poziom 6,6% przewidywano w I kwartale 2025 r. Zarówno projekcja inflacji i PKB z lipca 2024 r., jak również z listopada 2024 r., w wariantcie wycofania antyinflacyjnych działań osłonowych, przewidywały, że w kolejnych kwartałach od I kwartału 2025 r. wskaźnik inflacji będzie się stopniowo obniżał i na koniec horyzontu projekcji, to jest w IV kwartale 2026 r. będzie na poziomie celu inflacyjnego lub w jego pobliżu.

NIK zauważa, że wyniki każdej kolejnej projekcji inflacji i PKB sporządzanej w NBP od kilku lat wskazują na to, że na koniec horyzontu projekcji prognozowana inflacja zazwyczaj znajduje się w pobliżu celu inflacyjnego (w przedziale odchylenia od tego celu lub w jego pobliżu). Od 2020 r. jedynie w przypadku dwóch prognoz przewidywano, że inflacja znajdzie się nieznacznie powyżej przedziału odchylenia od celu inflacyjnego. Miało to miejsce w przypadku projekcji z listopada 2021 r., gdzie przewidywano, że inflacja na koniec horyzontu projekcji w IV kwartale 2023 r. wyniesie 3,6%, a w projekcji z marca 2022 r. przewidywano, że na koniec horyzontu projekcji w IV kwartale 2024 r. inflacja wyniesie 3,7%.

Infografika 85. Porównanie projekcji inflacji przedstawionych przez Narodowy Bank Polski w 2024 r.



prognoza CPI (r/r) listopad 2024:

- **Wykres 1** Projektja z marca 2024 r. – scenariusz **przedłużenia** antyinflacyjnych działań osłonowych w zakresie cen żywności i energii
- **Wykres 2** Projektja z marca 2024 r. – scenariusz **wycofania** antyinflacyjnych działań osłonowych w zakresie cen żywności i energii
- **Wykres 3** Projektja z lipca 2024 r.
- **Wykres 4** Projektja z listopada 2024 r. – scenariusz **dalszego uwolnienia** cen nośników energii dla gospodarstw domowych
- **Wykres 5** Projektja z listopada 2024 r. – scenariusz **zamrożenia** cen nośników energii dla gospodarstw domowych

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

W zakresie organizacji procesu dokonywania prognoz inflacji i PKB w NBP, w ramach kontroli wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r.⁶¹⁴, NIK wskazała na nieprawidłowość w tym zakresie oraz sformułowała wniosek pokontrolny do Prezesa NBP o ponowne rozważenie sposobu wdrożenia transparentnego procesu dokonywania korekt eksperckich w modelu NECMOD, umożliwiającego aktywny udział członków RPP w przygotowaniu projekcji inflacji i PKB. NBP podtrzymał w 2025 r. stanowisko wyrażane w latach 2023-

⁶¹⁴ Wystąpienie pokontrolne z kontroli P/24/002 - Wykonania założeń polityki pieniężnej w 2023 r., nr KBF.410.2.1.2024.

2024, że umożliwienie aktywnego udziału członkom RPP w przygotowaniu projekcji inflacji i PKB stwarzałyby ryzyko niezgodności z art. 17 ust. 4 pkt 14 ustawy o Narodowym Banku Polskim. Ponadto wyjaśniono, że RPP ma świadomość tego, że w modelu NECMOD są dokonywane korekty eksperckie oraz podkreślono, że RPP otrzymuje wyczerpujący opis projekcji, zawarty w raporcie o inflacji i materiałach dodatkowych do tego dokumentu. Dodatkowo wyjaśniono, że członkowie RPP w trakcie posiedzeń RPP zapoznają się z prezentacją projekcji i mogą zadawać pytania dotyczące projekcji i jej założeń, w tym w zakresie korekt eksperckich, bezpośrednio pracownikom NBP uczestniczącym w posiedzeniach, uzyskując od nich szczegółowe odpowiedzi.

NIK podtrzymuje, że model NECMOD mógłby również być wykorzystany do weryfikacji przez członków RPP, na ile scenariusze oparte na ich przewidywaniach wpływałyby na zmianę wyników projekcji inflacji, a umożliwienie dokonania takich analiz w pewnym stopniu eliminowałoby kwestię dokumentowania korekt w obliczeniach przygotowywanych przez analityków NBP.

Pomimo braku zmian stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego, średnia nominalna stopa oprocentowania kredytów dla osób prywatnych wzrosła z 9,5% w styczniu 2024 r. do 10% w grudniu 2024 r. W przypadku kredytów dla podmiotów gospodarczych, średnia nominalna stopa oprocentowania w styczniu 2024 r. wynosiła 7,9% i obniżyła się do 7,7% w grudniu 2024 r.

W ciągu 2024 r. agregaty monetarne M1⁶¹⁵, M2⁶¹⁶ i M3⁶¹⁷ rosły. Pieniądz M1 wzrósł w grudniu 2024 r. o 173,6 mld zł, to jest o 10,3% rocznie w porównaniu do poziomu 1685,1 mld zł w grudniu 2023 r. Po skorygowaniu zmiany rocznej o wpływ czynników nietransakcyjnych pieniądz M1 zwiększył się w grudniu 2024 również o 10,3% rocznie. Pieniądz M2 wzrósł w grudniu 2024 r. o 209,9 mld zł, czyli o 9,3% rocznie w porównaniu do poziomu 2259,2 mld zł w grudniu 2023 r. Po skorygowaniu zmiany rocznej o wpływ czynników nietransakcyjnych pieniądz M2 zwiększył się w grudniu 2024 również o 9,3% rocznie. Pieniądz M3 wzrósł w grudniu 2024 r. o 211,8 mld zł, czyli o 9,3% rocznie w porównaniu do poziomu 2268,2 mld zł w grudniu 2023 r. Po skorygowaniu zmiany rocznej o wpływ czynników nietransakcyjnych pieniądz M3 zwiększył się w grudniu 2024 r. o 9,4% rocznie.

Wzrosty pieniądza M1 i M2 w ciągu 2024 r. wskazywały na wzrost poziomu depozytów bieżących i do 2 lat włącznie, na co wpływ mogło mieć utrzymywanie się w 2024 r. w Polsce dodatniej realnej stopy procentowej.

⁶¹⁵ Pieniądz M1 obejmuje pieniądz gotówkowy w obiegu (poza kasami monetarnych instytucji finansowych, dalej: MIF) oraz depozyty i inne zobowiązania bieżące (złotowe i walutowe) wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

⁶¹⁶ Pieniądz M2 obejmuje pieniądz M1 oraz depozyty i inne zobowiązania terminowe (złotowe i walutowe) z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

⁶¹⁷ Pieniądz M3 obejmuje pieniądz M2 oraz zobowiązania wobec podmiotów krajowych innych niż MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego z tytułu operacji z udzielonym przyrzeczeniem odkupu oraz dłużne papiery wartościowe z terminem pierwotnym do 2 lat włącznie wyemitowane przez krajowe MIF i udziały/jednostki uczestnictwa w krajowych funduszach rynku pieniężnego sprzedane instytucjom innym niż krajowe MIF i instytucje rządowe szczebla centralnego.

Wśród czynników kreacji pieniądza, dynamika kredytów i innych należności w ciągu 2024 r. wzrosła (zgodnie z danymi surowymi od 0,1% w styczniu 2024 r. do 4,9% w grudniu 2024 r., a zgodnie z danymi transakcyjnymi od 2,2% w styczniu 2024 r. do 5,9% w grudniu 2024 r.⁶¹⁸). Wzrost dynamiki kredytów i innych należności w 2024 r. wystąpił zarówno wśród gospodarstw domowych, jak również przedsiębiorstw niefinansowych. Zwłaszcza w tej drugiej grupie podmiotów wzrost ten był zauważalny, ponieważ z ujemnych poziomów na początku roku dynamika kredytów i innych należności kształtowała się na koniec roku na poziomach powyżej 5%.

Zgodnie z danymi Narodowego Banku Polskiego, roczne surowe zmiany procentowe akcji kredytowej w 2024 r. były napędzane głównie przez dwa kluczowe segmenty rynku kredytowego, to jest kredyty konsumpcyjne w sektorze gospodarstw domowych oraz kredyty o charakterze bieżącym w sektorze przedsiębiorstw niefinansowych.

Rada Polityki Pieniężnej w *Założeniach* podkreślała wagę komunikacji z otoczeniem dla realizacji strategii celu inflacyjnego. RPP w 2024 r. w materiałach prezentowanych po posiedzeniach oraz w informacjach przekazywanych przez Przewodniczącego RPP w trakcie konferencji poświęconych ocenie bieżącej sytuacji ekonomicznej w Polsce wskazywała, że dalsze jej decyzje będą zależne od napływających informacji dotyczących perspektyw inflacji i aktywności gospodarczej. Z komunikacji RPP wynikało, że podjęcie dyskusji na temat możliwych zmian wysokości stóp procentowych będzie możliwe wtedy, gdy nastąpi stabilizacja inflacji i z projekcji inflacji będzie wynikać jej spadek w kolejnych kwartałach. Pomimo podkreślania istotności sposobu komunikacji przesłanek warunkujących prowadzenie polityki pieniężnej, RPP nie komunikowała zmiany nastawienia w sposobie realizacji polityki pieniężnej. W szczególności RPP z opóźnieniem wskazała, iż w 2024 r. utrzymywanie stóp procentowych na niezmiennym poziomie przy obniżonej inflacji spowodowało wzrost w 2024 r. realnej stopy procentowej, co miało charakter taki jak zacieśnienie parametrów prowadzenia polityki pieniężnej. RPP nie zakomunikowała tego wprost w momencie obserwowanej zmiany, to jest na przełomie 2023 i 2024 r. i na początku 2024 r. Dopiero w maju 2024 r. w trakcie konferencji Prezes NBP jednoznacznie stwierdził, że RPP cały czas zacieśnia politykę pieniężną, bo utrzymuje poziom stóp procentowych przy spadającej inflacji. Takie „zaostwienie” polityki nie było oczywiste w sytuacji, gdy RPP podkreślała, że kieruje się kształtowaniem inflacji w średnim okresie i musi mieć pewność, że inflacja będzie obniżać się do celu inflacyjnego, a wszystkie prognozy z 2024 r. wskazywały, iż w horyzoncie prognozy, to jest w roku 2026, inflacja będzie spełniała ten warunek.

⁶¹⁸ Metoda wyliczania zmian transakcyjnych polega na wyeliminowaniu z różnicy stanów zmian o charakterze nietransakcyjnym, tj. wynikających z różnic kursów walutowych pomiędzy okresami sprawozdawczymi, zmian wyceny, reklasyfikacji i innych korekt, np. błędów w sprawozdaniach przesyłanych przez banki. Dane surowe takich korekt nie obejmują.

Informacja o takiej zmianie uwarunkowania prowadzenia polityki pieniężnej, w ocenie NIK, była na tyle istotnym czynnikiem oddziaływującym na oczekiwania inflacyjne, że w sytuacji niepewności co do stabilności kształtowania się inflacji wokół celu, jasna komunikacja nastawienia RPP byłaby korzystna dla podkreślenia kształtowania anty-inflacyjnego nastawienia RPP i przeciwdziałania utrwaleniu oczekiwań inflacyjnych.

Niekonsekwentna była także komunikacja RPP w kwestii dotyczącej możliwego wzrostu inflacji związanego między innymi z możliwością podniesienia cen energii w IV kwartale 2025 r. RPP od stycznia do listopada 2024 r. wskazywała na ten czynnik ryzyka dla procesów inflacyjnych. Jednak nie formułowała jednoznacznych komunikatów o wpływie tego czynnika na przyszłe decyzje RPP dotyczące kształtowania stóp procentowych NBP. Taki komunikat został przedstawiony dopiero w grudniu 2024 r. przez Przewodniczącego RPP na konferencji po posiedzeniu RPP, który stwierdził, iż mając na uwadze niepewność dotyczącą kształtowania się cen energii ze względu na prawdopodobną rezygnację z działań osłonowych w II połowie 2025 r., a także wpływ podwyższonej dynamiki cen energii na oczekiwania inflacyjne, osiągnięcie celu inflacyjnego zostanie przesunięte o około pół roku, to jest na koniec 2026 r. Stwierdzenie to zostało powszechnie odebrane jako zaostrezenie stanowiska RPP i zapowiedź przesunięcia obniżek stóp procentowych na rok 2026. W ocenie NIK, taka zmiana tonu komunikacji w grudniu 2024 r. w sytuacji, gdy dostępne w listopadzie 2024 r. prognozy inflacji (zarówno z uwzględnieniem działań osłonowych w odniesieniu do odbiorców energii jak i w przypadku rezygnacji z ich dalszego stosowania) przewidywały obniżenie się inflacji do przedziału odchyień od celu inflacyjnego odpowiednio w IV kwartale 2025 r. i w I kwartale 2026 r. oraz znane były postanowienia będącej w trakcie procedowania ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz w 2024 r. oraz niektórych innych ustaw⁶¹⁹, nie znajduje logicznego uzasadnienia. Taka zmiana jest tym bardziej trudna do zrozumienia w sytuacji, w której jak to wskazano powyżej, RPP mając wcześniej w ciągu 2024 r. świadomość ryzyk związanych ze zmianami cen energii, w tym wynikami analiz przewidujących wpływ zaprzestania stosowania powyższych działań osłonowych na kształtowanie się inflacji, nie formułowała jednoznacznego stanowiska odnośnie opóźnienia osiągnięcia celu inflacyjnego. Wiarygodność powyższego komunikatu Przewodniczącego RPP jest dyskusyjna również z tego powodu, iż teza o odsunięciu w czasie osiągnięcia celu inflacyjnego w niedługim okresie po posiedzeniu była kwestionowana w wypowiedziach publicznych niektórych członków RPP.

Operacje otwartego rynku

W *Założeniach Polityki Pieniężnej na rok 2024*, Rada Polityki Pieniężnej przyjęła, że celem operacyjnym polityki pieniężnej Narodowego Banku Polskiego będzie kształtowanie

⁶¹⁹ W trakcie posiedzenia RPP w dniach 3-4 grudnia 2024 r. projekt ustawy z dnia 27 listopada 2024 r. o zmianie ustawy o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. oraz w 2024 r. oraz niektórych innych ustaw został w dniu 4 grudnia 2024 r. przyjęty przez Senat RP, a 9 grudnia 2024 r. ustawa została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Ustawa została opublikowana w dzienniku ustaw w dniu 11 grudnia 2024 r. (Dz. U. poz. 1831).

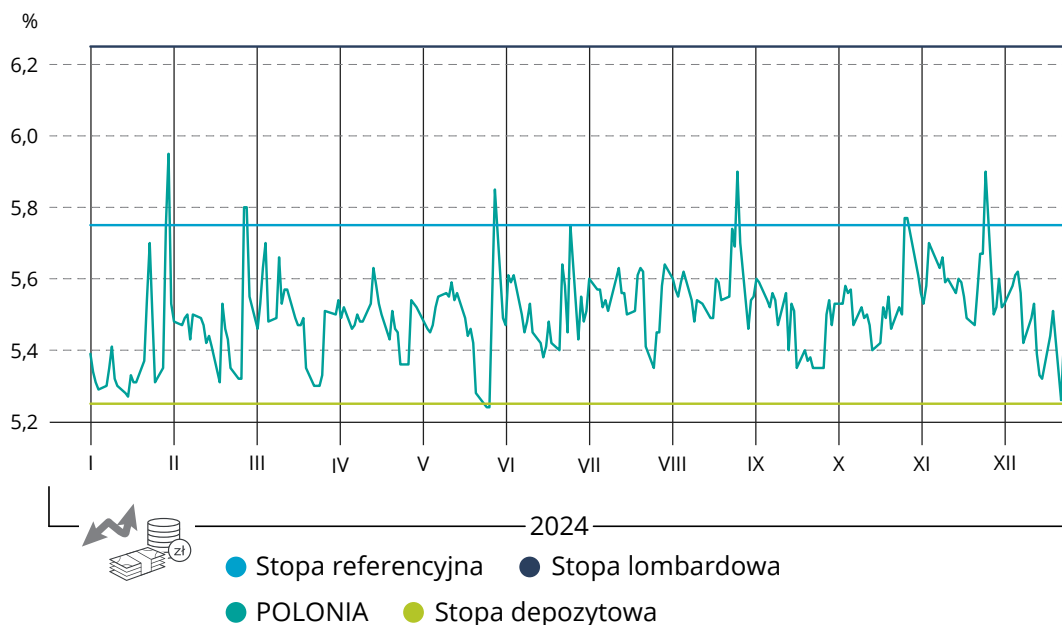
stawki POLONIA w pobliżu stopy referencyjnej NBP, przy czym przyjęto, że ze względu na uwarunkowania rynkowe, stawka POLONIA może odchyłać się od poziomu stopy referencyjnej w ramach korytarza pomiędzy stopą lombardową NBP oraz stopą depozytową NBP.

W roku 2024 średnie odchylenie stawki POLONIA od stopy referencyjnej NBP wyniosło 33 punktów bazowych i było wyższe o 3 punkty bazowe niż w roku 2023.

Przez większość 2024 r. stawka POLONIA kształtowała się poniżej stopy referencyjnej NBP oraz w pobliżu stopy depozytywnej NBP. W 2024 r. stawka POLONIA jedynie sześciokrotnie nieznacznie przekroczyła wartość stopy referencyjnej NBP. W dniach 28 i 29 maja 2024 r. stawka POLONIA ukształtowała się o jeden punkt bazowy poniżej stopy depozytywnej NBP, to jest poniżej dolnego przedziału odchyłań wskazanego w *Założeniach*.

Utrzymywanie się stawki POLONIA poniżej stopy referencyjnej NBP w 2024 r. wynikało ze zwiększonej ostrożności banków w zakresie zarządzania własnymi pozycjami płynnościowymi. Ostrożność ta przejawiała się głównie w utrzymywaniu przez banki części nadwyżek środków w instrumentach zapewniających największą elastyczność w zarządzaniu płynnością, to jest depozytach overnight bądź jako nadwyżki środków na rachunkach bieżących powyżej wymaganego poziomu rezerwy obowiązkowej. Czynniki, które w 2024 r. wpłynęły na taki sposób zarządzania płynnością przez banki, były przede wszystkim czynniki niezależne od Narodowego Banku Polskiego, między innymi niepewność co do skali oraz momentu wystąpienia przepływów środków pomiędzy sektorami prywatnym i publicznym oraz w ramach sektora prywatnego, niskie limity w zakresie operacji z kontrahentami rynku międzybankowego, konieczność przestrzegania przez banki nadzorczych norm ostrożnościowych, zdarzeń o charakterze sezonowym (między innymi efekt końca miesiąca, kwartału, roku oraz występowanie dni świątecznych), a także mechanizmu wyznaczania podatku od niektórych instytucji finansowych, skłaniającego banki podlegające wskazanemu obciążeniu do minimalizowania stanu środków stanowiących podstawę tego podatku (w tym bonów pieniężnych NBP) w dniu jego kalkulacji.

Infografika 86. Kształtowanie się stawki POLONIA na tle stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego w 2024 r.



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

NBP oddziaływał na kształtowanie się stawki POLONIA poprzez przeprowadzanie operacji otwartego rynku. Sprzedaż bonów pieniężnych przez Narodowy Bank Polski o rentowności równej stopie referencyjnej NBP pozwalała na przyjmowanie nadwyżek płynności sektora bankowego, która mogłaby przyczynić się do spadku oprocentowania lokat międzybankowych. W 2024 r. NBP przeprowadził 52 przetargi na sprzedaż bonów pieniężnych NBP w ramach operacji podstawowych z siedmiodniowym terminem zapadalności⁶²⁰ oraz 53 przetargi na sprzedaż bonów pieniężnych NBP w ramach operacji dostrajających. NIK zauważa, że była to największa od 2007 r. liczba operacji dostrajających przeprowadzonych w jednym roku.

Średnioroczna wartość bonów pieniężnych, nabytych przez banki w roku 2024, wyniosła w ujęciu nominalnym 320 550 mln zł, z czego średnia wartość bonów pieniężnych wyemitowanych w ramach operacji podstawowych wyniosła 310 411 mln zł, natomiast średnia wartość bonów wyemitowanych w ramach operacji dostrajających wyniosła 10 139 mln zł. Średnia emisja bonów pieniężnych NBP w 2024 r. w porównaniu do średniej z 2023 r. była wyższa o 42 582 mln zł, to jest o 15,3%.

Największy wpływ na zwiększenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego w 2024 r. miał skup netto walut obcych przez Narodowy Bank Polski (74 053 mln zł), wypłaty Narodowego Banku Polskiego z tytułu dyskonta bonów pieniężnych i odsetek od rezerwy obowiązkowej (22 888 mln zł) oraz pozostałe pozycje netto (6348 mln zł). Nato-

⁶²⁰ Dwa przetargi na sprzedaż bonów pieniężnych w ramach operacji podstawowych były przeprowadzone z sześciodniowym terminem zapadalności (26.04.2024-02.05.2024 i 25.10.2024-31.10.2024) oraz dwa z terminem ośmiodniowym (02.05.2024-10.05.2024 i 31.10.2024-08.11.2024).

miast na zmniejszenie poziomu bonów pieniężnych Narodowego Banku Polskiego wpłynął przyrost poziomu pieniądza gotówkowego w obiegu (36 308 mln zł), rozliczenie zapadających obligacji zakupionych w ramach operacji strukturalnych outright (9211 mln zł), wzrost środków na rachunkach bieżących oraz na rachunku rezerwy obowiązkowej, które są rozliczane jako rezerwa obowiązkowa (6154 mln zł) oraz zwiększenie wykorzystania operacji depozytowo-kredytowych na koniec dnia (1261 mln zł).

Koszty, jakie Narodowy Bank Polski poniósł z tytułu emisji bonów pieniężnych wyniosły 18 712,4 mln zł i były wyższe o 3,2% niż w roku 2023, kiedy to wyniosły 18 134,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2024 r. w zakresie operacji otwartego rynku.

Rezerwa obowiązkowa

Zgodnie z *Założeniami*, głównym celem systemu rezerwy obowiązkowej było oddziaływanie zmierzające do stabilizacji krótkoterminowych rynkowych stóp procentowych w okresach utrzymywania rezerwy obowiązkowej. System rezerwy obowiązkowej przewiduje uśredniony sposób utrzymywania środków na rachunkach bieżących banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych w Narodowym Banku Polskim, dając tym podmiotom niezależność decydowania o wysokości środków utrzymywanych z tego tytułu w Narodowym Banku Polskim w ciągu poszczególnych dni miesiąca.

Średnioroczna wartość środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2024 r. wyniosła 74 357,1 mln zł i zwiększyła się o 10% w stosunku do wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w 2023 r., kiedy to wynosiła 67 601,9 mln zł. Wzrost średniorocznej wartości środków wymaganych z tytułu rezerwy obowiązkowej w roku 2024 wynikał z wyższego poziomu środków stanowiących podstawę naliczania rezerwy obowiązkowej.

Łączna kwota odsetek zapłaconych przez Narodowy Bank Polski z tytułu oprocentowania środków utrzymywanych w ramach rezerwy obowiązkowej wyniosła 4275,6 mln zł i była niższa o 78,6 mln zł niż w roku 2023 (kiedy to wyniosła 4354,1 mln zł). Spadek kosztów z tego tytułu był skutkiem zmniejszenia o 0,71 punktu procentowego średniej stopy referencyjnej NBP w roku 2024 w stosunku do roku 2023 (5,75% w roku 2024 w odniesieniu do 6,46% w roku 2023).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Rada Polityki Pieniężnej powinna rozważyć zasadność utrzymywania oprocentowania rezerwy obowiązkowej na tak wysokim poziomie, zwłaszcza że wypłata przez Narodowy Bank Polski odsetek z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej zwiększa nadpłynność sektora bankowego, co obniża efektywność tego instrumentu, a w konsekwencji polityki pieniężnej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Narodowego Banku Polskiego w 2024 r. w zakresie weryfikacji prawidłowości naliczenia i utrzymywania rezerwy obowiązkowej.

Operacje depozytowo-kredytowe

W *Założeniach* określono, że wahania stawki POLONIA, mogły być również ograniczane za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. W ramach operacji kredytowych banki w razie potrzeby mogły krótkoterminowo uzupełnić swoją płynność, zaciągając kredyty w Narodowym Banku Polskim. Natomiast w ramach operacji depozytowych, banki lokowały wolne środki w Narodowym Banku Polskim na okresy jednodniowe.

W 2024 r. Narodowy Bank Polski udzielił 16 kredytów lombardowych w łącznej kwocie 70,6 mln zł, to jest o 2,4 mln zł mniejszej niż w roku 2023. Wszystkie kredyty lombardowe udzielone przez Narodowy Bank Polski w roku 2024 zostały spłacone w wymaganym terminie. Przychody Narodowego Banku Polskiego z tytułu odsetek od kredytów lombardowych, udzielonych w 2024 r., wyniosły 12,1 tys. zł.

W przypadku niedoboru płynności w ciągu dnia operacyjnego, Narodowy Bank Polski udzielał nieoprocentowanego kredytu technicznego. Średnioroczne wykorzystanie tych kredytów kształtowało się w roku 2024 na poziomie 92 083,4 mln zł, tj. o 16,2% więcej niż w roku 2023, kiedy to wyniosło 79 239,6 mln zł. Wszystkie kredyty techniczne zostały spłacone w terminie, tj. do końca danego dnia operacyjnego.

Narodowy Bank Polski w 2024 r. udzielał również kredytów w euro, spłacanych w ciągu danego dnia operacyjnego. Średnie dzienne wykorzystanie kredytów w euro kształtowało się w 2024 r. na poziomie 281,6 mln euro i było wyższe niż w roku 2023 o 30,2%, kiedy to wynosiło 216,3 mln euro. Wszystkie śróddzienne kredyty w euro, udzielone w roku 2024, zostały spłacone w terminie.

Lokowanie nadwyżek wolnych środków przez banki w Narodowym Banku Polskim było możliwe w każdym dniu operacyjnym z terminami jednodniowymi. Średni dzienny stan depozytów overnight złożonych przez banki w 2024 r. wyniósł 5153,1 mln zł i był niższy niż w roku 2023 (5227,8 mln zł) o 1,4%.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła stabilizowanie sytuacji płynnościowej banków przez Narodowy Bank Polski za pomocą operacji depozytowo-kredytowych. Działania te pozwoliły na ograniczenie skali wahań krótkoterminowych stawek rynkowych depozytów międzybankowych w 2024 r. i zapewnienie stabilności płynnościowej banków.

Polityka kursowa

Zgodnie z *Założeniami*, Narodowy Bank Polski kontynuował politykę płynnego kursu walutowego, nie wykluczał przy tym interwencji na rynku walutowym. W 2024 r. złoty umocnił się o 1,5% w stosunku do euro oraz osłabił się o 5% w stosunku do dolara amerykańskiego, wystąpiła mniejsza zmienność kursu złotego wobec euro oraz dolara amerykańskiego niż w 2023 r.

W 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, kurs złotego znajdował się pod wpływem zarówno czynników globalnych, jak i krajowych.

Dominującą kategorią determinującą międzynarodowe uwarunkowania rynkowe w roku 2024 r. były zmieniające się – podobnie jak w roku 2023 – oczekiwania w zakresie polityki pieniężnej głównych banków centralnych. Dodatkowo rynki finansowe znajdowały się pod

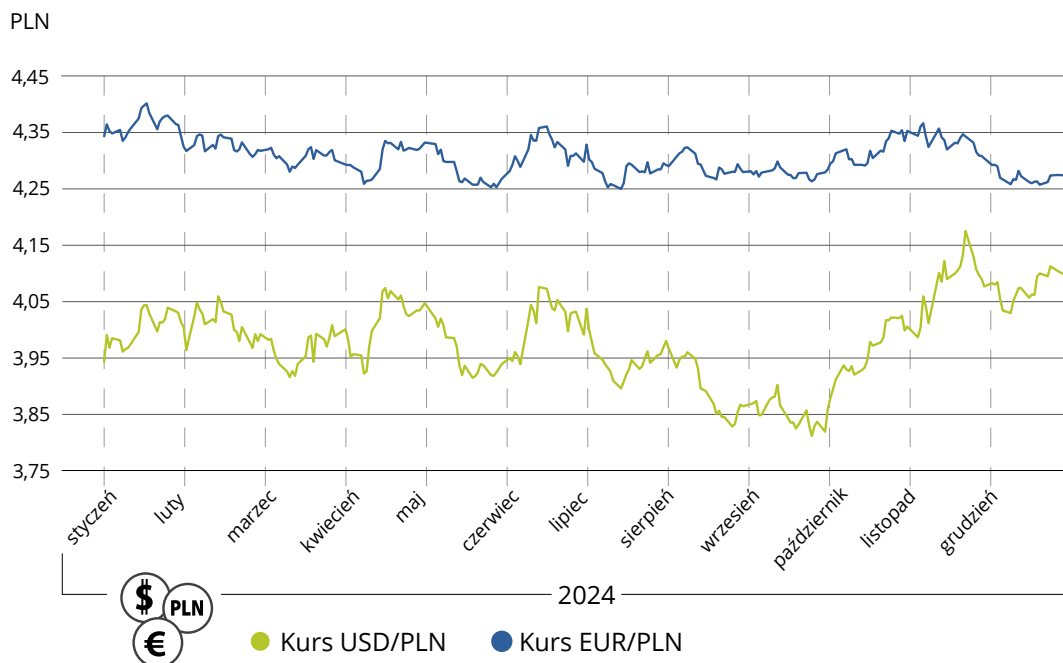
wpływem niepewności związanej ze zmieniającymi się uwarunkowaniami politycznymi (między innymi wcześniejszymi wyborami we Francji, wyborami prezydenckimi w Stanach Zjednoczonych Ameryki) oraz czynnikami geopolitycznymi (między innymi wojna w Ukrainie, eskalacja konfliktu na Bliskim Wschodzie). Uwarunkowania te okresowo przeważały nad czynnikami ekonomicznymi w kształtowaniu wycen rynkowych, jednak przekładały się jedynie epizodycznie i w umiarkowanej skali na kształtowanie się kursu złotego.

Natomiast wsparcie dla złotego stanowiły krajowe uwarunkowania makroekonomiczne. Stabilizująco na kurs złotego oddziaływała mniejsza niepewność w zakresie kształtowania się procesów inflacyjnych, wynikająca przede wszystkim z relatywnej stabilizacji (w porównaniu do dwóch poprzedzających lat) dynamiki cen. Dodatkowo, publikowane dane ekonomiczne z krajowej gospodarki były w dużym stopniu zgodne z oczekiwaniami rynkowymi. W efekcie nie stanowiły one źródła podwyższonej zmienności rynkowej wynikającej z reakcji aktywów, co wspierało stabilizację kursu euro/złoty oraz spadek jego miar zmienności.

W 2024 r. Narodowy Bank Polski nie dokonywał interwencji walutowych. Odnotowano jeden przypadek zmiany kursu euro/złoty spełniającej kryterium zaburzenia na rynku walutowym, wobec sześciu takich przypadków w roku 2023. W dniu 16 kwietnia 2024 r. kurs euro do złotego wzrósł ponad monitorowaną wartość progową od zamknięcia dnia poprzedniego. Według informacji rynkowych tego dnia inwestorzy zamykali długie pozycje w złotym obawiając się eskalacji konfliktu izraelsko-irańskiego. Przecenę krajowej waluty wzmocniła dodatkowo aprecjacja dolara amerykańskiego na rynkach globalnych i czynnik techniczny w postaci przełamania kluczowego poziomu oporu przez kurs euro do złotego, który uruchomił transakcje typu „stop loss”⁶²¹.

⁶²¹ Transakcja stop loss służy ograniczeniu potencjalnych strat na danym instrumencie finansowym.

Infografika 87. Kształtowanie się kursu złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w 2024 r.



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

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w realizacji przez Narodowy Bank Polski zadań z zakresu polityki kursowej w 2024 r.

ANEKSY

1. Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa
2. Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych wraz z ocenami
3. Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2024 r.
4. Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku



Aneks nr 1

Zestawienie informacji o wynikach kontroli u dysponentów części budżetu państwa

1. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2024 r. w części 11 – Krajowe Biuro Wyborcze.*
2. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2024 r.*
3. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.*
4. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.*
5. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 21 – Gospodarka morską i 39 – Transport.*
6. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.*
7. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 29 – Obrona narodowa.*
8. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 37 – Sprawiedliwość.*
9. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 41 – Środowisko i 51 – Klimat.*
10. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Wsparcia Straży Granicznej i Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej.*
11. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.*
12. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu Państwa w 2024 r. w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.*
13. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie.*
14. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie.*
15. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie.*
16. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie.*
17. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.*
18. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie.*

19. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.*
20. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.*
21. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie.*
22. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie.*
23. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.*
24. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/24 – Województwo śląskie.*
25. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie.*
26. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie.*
27. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie.*
28. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.*
29. Informacja o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.*

Aneks nr 2

Zestawienie kontrolowanych części budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych oraz państwowych osób prawnych wraz z ocenami

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	951	273 780	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
02 – Kancelaria Sejmu	8 820	725 192	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
04 – Sąd Najwyższy	863	224 137	P	P	-	Delegatura NIK w Warszawie
05 – Naczelny Sąd Administracyjny	53 661	806 582	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
08 – Rzecznik Praw Obywatelskich	145	73 146	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
09 – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji	61 296	86 409	-	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
11 – Krajowe Biuro Wyborcze	318	928 442	P	O	1	Departament Budżetu i Finansów
12 – Państwowa Inspekcja Pracy	3 109	519 771	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
14 – Rzecznik Praw Dziecka	15	23 227	N	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
15 – Sądy powszechne	4 974 192	14 642 702	O	P	2	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów	42 518	1 576 693	O	P	3	Departament Administracji Publicznej
18 – Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	19 088	3 011 936	O	O	-	Departament Infrastruktury
19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe	4 188 761	26 198 901	P	O	4	Departament Budżetu i Finansów
20 – Gospodarka	88 683	1 830 600	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
21 – Gospodarka morska	123 477	967 124	P	P	5	Departament Infrastruktury
22 – Gospodarka wodna	29 504	2 381 094	O	O	-	Departament Środowiska
24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	54 426	10 029 648	P	P	6	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
25 – Kultura fizyczna	6 907	1 711 285	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
27 – Informatyzacja	30 793	1 577 930	O	P	-	Departament Administracji Publicznej
28 – Szkolnictwo wyższe i nauka	296 221	31 215 887	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
29 – Obrona narodowa	188 969	115 491 043	N	O	7	Departament Obrony Narodowej
30 – Oświata i wychowanie	41 678	1 004 169	P	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
31 – Praca	39 229	643 374	O	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
32 – Rolnictwo	67 312	2 398 708	O	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
33 – Rozwój wsi	1 952 999	10 371 166	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
34 – Rozwój regionalny	60 306	2 567 085	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
35 – Rynki rolne	657	75 249	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
37 – Sprawiedliwość	104 483	9 464 392	O	P	8	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
39 – Transport	231 328	19 387 720	P	P	5	Departament Infrastruktury
40 – Turystyka	547	112 490	-	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
41 – Środowisko	184 601	748 358	O	O	9	Departament Środowiska
42 – Sprawy wewnętrzne	163 363	44 343 967	O	P	10	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

ANEKSY

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
43 – Wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne	258	282 446	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
44 – Zabezpieczenie społeczne	1 488	3 879 321	O	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
45 – Sprawy zagraniczne	249 363	3 198 972	O	P	-	Departament Administracji Publicznej
46 – Zdrowie	306 962	29 842 009	O	O	11	Departament Zdrowia
47 – Energia	2 864	2 075 344	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
48 – Gospodarka surowcami energetycznymi	21 022	2 392 161	-	P	-	Delegatura NIK w Katowicach
50 – Urząd Regulacji Energetyki	309 735	89 769	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
51 – Klimat	14 699 248	579 468	O	O	9	Departament Środowiska
54 – Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych	641	388 464	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
56 – Centralne Biuro Antykorupcyjne	414	305 893	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	19 005	899 717	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
58 – Główny Urząd Statystyczny	1 337	721 643	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
59 – Agencja Wywiadu	95	379 814	P	P	-	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
60 – Wyższy Urząd Górniczy	591	90 189	-	O	-	Delegatura NIK w Katowicach
61 – Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej	76 730	98 728	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
62 – Rybołówstwo	9 667	138 301	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
63 – Rodzina	163	40 547	N	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
64 – Główny Urząd Miar	80 062	266 346	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
65 – Polski Komitet Normalizacyjny	13 397	44 398	P	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
66 – Rzecznik Praw Pacjenta	1 257	26 697	O	O	-	Departament Zdrowia
67 – Polska Akademia Nauk	937	120 722	-	P	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
71 – Urząd Transportu Kolejowego	6 295	69 620	-	P	-	Departament Infrastruktury
72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	3 228	27 953 815	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych	245 540	171 264 559	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
74 – Prokuratura Generalna Skarbu Państwa	8 842	84 015	-	P	-	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
76 – Urząd Komunikacji Elektronicznej	2 016 050	157 385	-	P	-	Departament Infrastruktury
77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa	570 757 600	-	P	P	12	Departament Budżetu i Finansów
79 – Obsługa długu Skarbu Państwa	8 661 948	65 791 191	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
81 – Rezerwa ogólna	-	-	O	O	-	Departament Budżetu i Finansów
82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego	5 020 921	119 729 036	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
83 – Rezerwy celowe	-	-	O	P	-	Departament Budżetu i Finansów
84 – Środki własne Unii Europejskiej	-	33 197 979	P	P	-	Departament Administracji Publicznej
85/02 – Województwo dolnośląskie	267 777	4 277 043	O	O	13	Delegatura NIK we Wrocławiu
85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie	183 200	3 251 551	P	P	14	Delegatura NIK w Bydgoszczy
85/06 – Województwo lubelskie	155 087	3 373 104	P	O	15	Delegatura NIK w Lublinie

ANEKSY

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
85/08 – Województwo lubuskie	82 183	1 706 309	P	P	16	Delegatura NIK w Zielonej Górze
85/10 – Województwo łódzkie	211 648	3 318 288	O	P	17	Delegatura NIK w Łodzi
85/12 – Województwo małopolskie	335 888	3 956 766	P	P	18	Delegatura NIK w Krakowie
85/14 – Województwo mazowieckie	770 464	6 703 212	P	P	19	Delegatura NIK w Warszawie
85/16 – Województwo opolskie	69 280	1 834 355	P	P	20	Delegatura NIK w Opolu
85/18 – Województwo podkarpackie	136 330	3 734 780	P	P	21	Delegatura NIK w Rzeszowie
85/20 – Województwo podlaskie	103 304	2 092 673	P	P	22	Delegatura NIK w Białymstoku
85/22 – Województwo pomorskie	251 839	3 689 752	P	P	23	Delegatura NIK w Gdańsku
85/24 – Województwo śląskie	430 138	4 890 899	O	O	24	Delegatura NIK w Katowicach
85/26 – Województwo świętokrzyskie	83 047	2 123 129	P	P	25	Delegatura NIK w Kielcach
85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie	102 751	2 577 292	P	P	26	Delegatura NIK w Olsztynie
85/30 – Województwo wielkopolskie	366 610	5 029 969	P	P	27	Delegatura NIK w Poznaniu
85/32 – Województwo zachodniopomorskie	190 558	2 453 690	P	P	28	Delegatura NIK w Szczecinie
87 – Dochody budżetu środków europejskich	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów
88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury	15 176	4 662 166	P	P	29	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
89 – Państwowa Komisja do spraw przeciwdziałania wykorzystaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15	49	16 316	O	P	-	Departament Zdrowia
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	-	-	P	P	-	Departament Budżetu i Finansów

Numer i nazwa części	Wykonanie budżetu państwa		Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	Dochody	Wydatki				
	w tys. zł		2023	2024		
98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	-	-	O	O	-	Departament Budżetu i Finansów

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2023	2024		
Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	7 849 206	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Administracyjny	1 050 146	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Cyberbezpieczeństwa	330 614	-	P	-	Departament Administracji Publicznej
Fundusz Emerytalno-Rentowy	27 978 733	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Emerytur Pomostowych	2 510 233	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych	12 295	P	P	-	Departament Zdrowia
Fundusz Kompensacyjny Szczepień Ochronnych	6 523	-	N	-	Departament Zdrowia
Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych	33 447	-	N	-	Departament Zdrowia
Fundusz Medyczny	4 377 163	N	O	11	Departament Zdrowia
Fundusz Pracy	11 444 858	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Prewencji i Rehabilitacji	66 705	-	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Fundusz Ubezpieczeń Społecznych	424 999 964	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Fundusz Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej	71 913	-	P	10	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Wsparcia Straży Granicznej	4 347	-	P	10	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Fundusz Zapasów Interwencyjnych	1 595 491	O	O	-	Delegatura NIK w Warszawie
Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka	4 491	-	N	-	Delegatura NIK w Warszawie
Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa	665 971	P	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	1 145 582	O	O	-	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego

Nazwa	Przychody	Ocena ¹		Numer pozycji z Aneksu 1	Departament/ Delegatura
	w tys. zł	2023	2024		
Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	19 739 775	O	O	-	Departament Środowiska
Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie	2 117 115	O	O	-	Departament Środowiska
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	9 137 997	O	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Polski Instytut Spraw Międzynarodowych	21 825	O	O	-	Delegatura NIK w Warszawie
Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych	2 008 321	N	N	-	Delegatura NIK w Warszawie
Zakład Ubezpieczeń Społecznych – państwowa osoba prawna	7 739 571	P	P	-	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa	1 840 960	O	P	-	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. i 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosowała następujące oceny: pozytywna (P), negatywna (N). W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosowano ocenę w formie opisowej (O).

Aneks nr 3

Wykaz jednostek objętych kontrolą wykonania budżetu państwa w 2024 r.

1. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
2. Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa
3. Agencja Uzbrojenia
4. Agencja Wywiadu
5. Bank Gospodarstwa Krajowego Centrala
6. Bieszczadzki Oddział Straży Granicznej w Przemyśle
7. Biuro Rzecznika Praw Dziecka
8. Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
9. Biuro Rzecznika Praw Pacjenta
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Centralny Zarząd Służby Więziennej
12. Centrum Informatyki Resortu Finansów
13. Centrum Usług Społecznych w Koszalinie
14. Centrum Usług Społecznych w Ostrowcu Świętokrzyskim
15. Dolnośląski Urząd Wojewódzki we Wrocławiu
16. Drugi Urząd Skarbowy Łódź-Górna
17. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
18. Główny Inspektorat Ochrony Środowiska
19. Główny Urząd Miar
20. Główny Urząd Statystyczny
21. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Garbowie
22. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lisiej Górze
23. Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Słomnikach
24. Inspektorat Wsparcia Sił Zbrojnych w Bydgoszczy
25. Instytut Finansów
26. Instytut Strat Wojennych im. Jana Karłowicza
27. Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka
28. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
29. Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
30. Kancelaria Sejmu
31. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
32. Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
33. Komenda Główna Policji
34. Komenda Główna Straży Granicznej

35. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji
36. Krajowe Biuro Wyborcze
37. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Gdańsku
38. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Kielcach
39. Krajowe Biuro Wyborcze Delegatura w Opolu
40. Krajowe Centrum Ochrony Radiologicznej w Ochronie Zdrowia
41. Krajowy Ośrodek Psychiatrii Sądowej dla Nieletnich
42. Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa
43. Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy
44. Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie
45. Lubuski Urząd Wojewódzki w Gorzowie Wielkopolskim
46. Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi
47. Małopolski Urząd Wojewódzki w Krakowie
48. Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie
49. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku
50. Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach
51. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kętrzynie
52. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy
53. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mielcu
54. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie
55. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pile
56. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przemyśle
57. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Puławach
58. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu
59. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomsku
60. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Starogardzie Gdańskim
61. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu
62. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wodzisławiu Śląskim
63. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zambrowie
64. Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach
65. Miejskie Centrum Świadczeń w Opolu
66. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Iłży
67. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janikowie
68. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowcu Wielkopolskim
69. Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Witnicy
70. Ministerstwo Cyfryzacji
71. Ministerstwo Edukacji Narodowej

72. Ministerstwo Finansów
73. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
74. Ministerstwo Infrastruktury
75. Ministerstwo Klimatu i Środowiska
76. Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego
77. Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego
78. Ministerstwo Obrony Narodowej
79. Ministerstwo Przemysłu
80. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
81. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi
82. Ministerstwo Rozwoju i Technologii
83. Ministerstwo Sportu i Turystyki
84. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji
85. Ministerstwo Spraw Zagranicznych
86. Ministerstwo Sprawiedliwości
87. Ministerstwo Zdrowia
88. Naczelny Sąd Administracyjny
89. Nadbużański Oddział Straży Granicznej w Chełmie
90. Nadodrzański Oddział Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim
91. Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
92. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
93. Opolski Urząd Wojewódzki w Opolu
94. Ośrodek Integracji i Pomocy Społecznej w Ozimku
95. Ośrodek Pomocy Społecznej w Koźuchowie
96. Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowogardzie
97. Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrześni
98. Państwowa Inspekcja Pracy Główny Inspektorat Pracy
99. Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
100. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
101. Pierwszy Urząd Skarbowy w Katowicach
102. Pierwszy Urząd Skarbowy w Poznaniu
103. Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie
104. Podlaski Oddział Straży Granicznej w Białymstoku
105. Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku
106. Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
107. Polski Komitet Normalizacyjny
108. Pomorski Urząd Wojewódzki w Gdańsku

109. Prokuratoria Generalna Rzeczypospolitej Polskiej
110. Prokuratura Krajowa
111. Prokuratura Okręgowa w Koszalinie
112. Prokuratura Okręgowa w Tarnobrzegu
113. Prokuratura Regionalna w Rzeszowie
114. Prokuratura Regionalna w Szczecinie
115. Regionalny Ośrodek Psychiatrii Sądowej w Branicach
116. Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Gdyni
117. Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych
118. Sąd Apelacyjny w Krakowie
119. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu
120. Sąd Najwyższy
121. Sąd Okręgowy w Jeleniej Górze
122. Sąd Okręgowy w Krakowie
123. Sąd Rejonowy dla Krakowa Nowej Huty w Krakowie
124. Sąd Rejonowy w Jeleniej Górze
125. Służba Ochrony Państwa
126. Służba Wywiadu Wojskowego
127. Śląski Urząd Wojewódzki w Katowicach
128. Świętokrzyski Urząd Wojewódzki w Kielcach
129. Telewizja Polska SA w likwidacji
130. Trzeci Urząd Skarbowy Warszawa-Śródmieście
131. Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych
132. Urząd Gminy Sierakowice
133. Urząd Komunikacji Elektronicznej
134. Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich
135. Urząd Państwowej Komisji ds. przeciwdziałania wykorzystywaniu seksualnemu małoletnich poniżej lat 15
136. Urząd Patentowy Rzeczypospolitej Polskiej
137. Urząd Regulacji Energetyki
138. Urząd Skarbowy Poznań-Wilda
139. Urząd Skarbowy w Będzinie
140. Urząd Skarbowy w Legnicy
141. Urząd Skarbowy w Pabianicach
142. Urząd Skarbowy Warszawa-Ursynów
143. Urząd Skarbowy Wrocław-Stare Miasto
144. Urząd Transportu Kolejowego

145. Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie
146. Wielkopolski Urząd Wojewódzki w Poznaniu
147. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Białymstoku
148. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Bydgoszczy
149. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Gdańsku
150. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Katowicach
151. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Kielcach
152. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Krakowie
153. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Lublinie
154. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Łodzi
155. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Olsztynie
156. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Opolu
157. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Poznaniu
158. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Rzeszowie
159. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Szczecinie
160. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie
161. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Zielonej Górze
162. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu
163. 11. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Bydgoszczy
164. 22. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Olsztynie
165. 6. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Uście
166. 32. Wojskowy Oddział Gospodarczy w Zamościu
167. Wyższy Urząd Górniczy w Katowicach
168. Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie
169. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Centrala
170. 4. Brygada Logistyczna w Pomiechówku

Aneks nr 4

Wykaz kontroli, których wyniki zostały wykorzystane w informacjach o wynikach kontroli i *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2024 roku*

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
1.	P/24/012	Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego	Departament Budżetu i Finansów
2.	P/24/008	Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej	Departament Budżetu i Finansów
3.	P/24/011	Opracowanie ustawy budżetowej na 2024 rok	Departament Budżetu i Finansów
4.	P/24/019	Realizacja inwestycji drogowych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych	Departament Infrastruktury
5.	P/24/020	Nadzór wojewody nad realizacją na szczeblu powiatowym zadań z zakresu ewidencji gruntów i budynków	Departament Infrastruktury
6.	P/24/023	Funkcjonowanie Sieci Badawczej Łukasiewicz	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
7.	P/24/096	Realizacja zadań przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji oraz Radę Mediów Narodowych	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego
8.	I/24/002	Planowanie i realizacja zadań finansowanych przez Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych w 2023 r.	Departament Obrony Narodowej
9.	P/24/031	Funkcjonowanie Funduszu Sprawiedliwości	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
10.	R/24/003	Funkcjonowanie Laboratorium Kryminalistycznego Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
11.	D/24/514	Finansowanie działalności domów pomocy społecznej	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
12.	P/24/037	Funkcjonowanie spółek z większościovym udziałem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i nadzór nad ich działalnością	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
13.	P/24/038	Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
14.	S/24/002	Sposób wykorzystania środków pochodzących z dotacji przedmiotowej na realizację przez Polską Federację Hodowców Bydła i Producentów Mleka zadań z zakresu postępu biologicznego w produkcji zwierzęcej	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
15.	R/24/003	Wybrane aspekty gospodarowania rezerwami strategicznymi i realizacji zadań powierzonych przez Rządową Agencję Rezerw Strategicznych.	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
16.	P/24/038	Nieodpłatne przekazywanie nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi
17.	P/24/042	Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste powietrze”	Departament Środowiska
18.	P/24/043	Tworzenie i zarządzanie obszarami Natura 2000 w Polsce	Departament Środowiska
19.	S/24/001	Wykorzystanie środków na wykonanie projektów, realizowanych przez Polskie Domy Drewniane Spółka Akcyjna, dofinansowanych w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój	Departament Środowiska
20.	P/24/046	Realizacja zadań przez Narodowy Fundusz Zdrowia w latach 2021-2024	Departament Zdrowia
21.	P/24/051	Instrumenty prawno-finansowe realizacji zadań państwa	Delegatura NIK w Białymstoku
22.	P/24/053	Realizacja wybranych inwestycji finansowanych ze środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych w województwie kujawsko-pomorskim	Delegatura NIK w Bydgoszczy
23.	I/24/002	Utworzenie i funkcjonowanie Instytutu Dziedzictwa Solidarności oraz finansowanie wybranych zadań związanych z upamiętnianiem dziedzictwa ruchu „Solidarności”	Delegatura NIK w Gdańsku
24.	P/24/074	Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim	Delegatura NIK w Łodzi
25.	I/24/002	Funkcjonowanie Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego	Delegatura NIK w Łodzi
26.	I/24/005	Gospodarka finansowa i majątkowa wybranych jednostek budżetowych funkcjonujących w ramach części 85/06 – województwo lubelskie	Delegatura NIK w Lublinie
27.	I/23/004	Zarządzanie mieniem Instytutu Rybactwa Śródlądowego im. Stanisława Sakowicza w Olsztynie w latach 2021-2023	Delegatura NIK w Olsztynie
28.	S/24/005	Zawarcie i realizacja umowy o utworzenie instytucji kultury pod nazwą Muzeum „Pamięci i Tożsamości” im. św. Jana Pawła II	Delegatura NIK w Rzeszowie

Lp.	Nr kontroli	Tytuł kontroli	Jednostka koordynująca kontrolę
29.	P/24/085	Realizacja zadań związanych z poborem i wydatkowaniem opłat od środków spożywczych oraz od napojów alkoholowych	Delegatura NIK w Szczecinie
30.	I/24/002	Działania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości w zakresie prawidłowego wykorzystania przez beneficjentów pomocy finansowej przyznanej z wybranych Programów Funduszy Europejskich	Delegatura NIK w Warszawie
31.	P/24/091	Wykorzystanie środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa	Delegatura NIK we Wrocławiu