



Warszawa, dnia 13 maja 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW
DP3.0811.15.2019

DP3.0811.15.2019

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

w związku z wystąpieniem pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2018 r. w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przedstawiam:

- informacje nt. sposobu wykorzystania wniosku pokontrolnego NIK zawartego w rozdziale „Wnioski”,
- uwagi szczegółowe do informacji i ustaleń przedstawionych w wystąpieniu.

I. Informacja nt. sposobu wykorzystania wniosku pokontrolnego

Na mocy art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 ustanowiono, że w roku 2019 środki z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji przeznacza się także na rekompensatę składek przekazywanych na rzecz otwartych funduszy emerytalnych. Tym samym zostało zrealizowane zalecenie NIK dotyczące rozważenia możliwości finansowania ubytku składek odprowadzanych przez ZUS do OFE poprzez zaliczenie ich do wydatków budżetu państwa.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w kwietniu br. Rząd przyjął Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFPP) na lata 2019-2022 z Aktualizacją Programu Konwergencji (APK), gdzie zostały określone m.in. założenia oraz działania w zakresie polityki społeczno-gospodarczej, które mają być realizowane w najbliższych latach. Dokument ten jest jednocześnie podstawą do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020. W WPFPP wśród działań wzmacniających funkcjonowanie systemu składek na ubezpieczenie społeczne w latach 2018-2020 uwzględniono m.in. przebudowę obecnego modelu funkcjonowania OFE od 2020 r. W świetle powyższego wniosek NIK o wprowadzenie przepisów regulujących w sposób trwały klasyfikowanie środków przeznaczonych na finansowanie ubytku składek odprowadzanych przez ZUS do OFE jako wydatki budżetu państwa pozostałby bezprzedmiotowy.



Finansów

II. Uwagi szczegółowe

- 1) Rozdział V. 2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie, str. 17

W latach 2016-2018 Polska nie uzyskała żadnych faktycznych korzyści z tytułu udziału w AIIB jednocześnie realizując płatności z tytułu objęcia udziałów AIIB w wysokości przekraczającej 0,5 mld zł.

Powyższa opinia nie uwzględnia przekazanej przez Ministerstwo Finansów informacji o kwalifikowalności wniesienia kapitału AIIB jako oficjalnej pomocy rozwojowej Polski. Warto zauważyć, że Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2017-2021 akcentuje wiarygodność i odpowiedzialność jako warunki skutecznej polityki zagranicznej, mającej znaczenie dla autorytetu międzynarodowego państwa i jego zdolności koalicyjnych. Umocnienie wiarygodności Polski na arenie międzynarodowej wymaga realnego zaangażowania także w wypełnianie zobowiązań w zakresie pomocy humanitarnej i rozwojowej oraz udział w globalnym partnerstwie na rzecz realizacji celów przyjętych przez społeczność międzynarodową. Kraje, które do Unii Europejskiej wstąpiły w roku 2004 i latach późniejszych, w tym Polska, zobowiązały się do stopniowego zwiększania nakładów na pomoc rozwojową dążąc do osiągnięcia poziomu 0,33% DNB do 2030 roku.

Wstąpienie do AIIB, wielostronnego banku rozwojowego, przyczynia się do umacniania wizerunku i pozycji Polski na arenie międzynarodowej, realizując jednocześnie potrzebę wdrażania Agendy na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju – 2030. Współpraca rozwojowa, w tym zwalczanie ubóstwa i stwarzanie szans rozwoju społecznego na świecie, to inwestycja w stabilność i bezpieczeństwo także Polski. Równocześnie wnoszone do AIIB udziały pozwalają na wykazanie zwiększenia wolumenu polskiej pomocy rozwojowej, zgodnie z przyjętymi zobowiązaniami międzynarodowymi.

Pragnę także ponownie zwrócić uwagę na fakt, że członkostwo Polski w AIIB to projekt długofalowy, z korzyściami w zakresie realizacji celów gospodarczych i politycznych możliwymi do osiągnięcia w dłuższym horyzoncie czasowym.

- 2) Omyłkowe uwzględnienie w planie rozchodów kwoty 259 tys. EUR jako wpłaty na rzecz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju – sprawa poruszona na str. 6 i 15

Informuję, że w Ministerstwie Finansów (Departament Współpracy Międzynarodowej) została opracowana odpowiednia procedura opracowania wkładu do projektu budżetu państwa w zakresie wpłat do międzynarodowych instytucji finansowych, która powinna wyeliminować powstanie podobnych pomyłek w przyszłości.

- 3) Rozdział IV. Ocena, strona 5

Poziom wolnych środków zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów w 2018 r. (łącznie z depozytami ON) wzrósł z 21,4 mld zł na koniec 2017 r. do 37,3 mld zł i wynosił średnio w ciągu roku 52,1 mld zł. Z kwoty tej około 42% powstało w rezultacie czynników niezależnych od Ministra Finansów, to jest konsolidacji środków sektora finansów publicznych oraz środków walutowych. Zgromadzone w końcu roku środki zagwarantowały finansowanie 81,1% potrzeb pożyczkowych netto roku następnego.

Stan środków na rachunkach MF na koniec 2017 r. (wraz z depozytami ON) wyniósł 24,1 mld zł.

- 4) Rozdział V. 2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie, str. 10

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły 1.346,2 mln zł i były ponad 47 razy mniejsze od zaplanowanych (2,1% planu). Wynikało to głównie z odmiennych od założonych warunków realizacji budżetu, a także ze zmian w rozliczaniu przepływów pomiędzy budżetem środków europejskich a budżetem państwa.

Rozliczanie przepływów pomiędzy budżetem środków europejskich a budżetem państwa nie miało wpływu na łączny poziom potrzeb pożyczkowych netto (wyższe rozchody z tytułu zarządzania środkami europejskimi wpływały jednocześnie na zmniejszenie deficytu budżetu środków europejskich).

5) Rozdział V, 2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie, str. 22

Finansowanie potrzeb na rynku krajowym odbywało się przy pomocy wcześniej emitowanych instrumentów oraz nowych serii obligacji pięcioletnich. Wyemitowane w 2018 r. obligacje PS0424 o stałym oprocentowaniu 2,50% i wartości emisyjnej 70.000 mln zł stanowią nowy benchmark pięcioletni, zastępując dotychczas sprzedawaną obligację serii PS0123, której wartość nominalna osiągnęła poziom 32,7 mld zł, a rzeczywisty termin wykupu wynosi 4,3 roku. Termin zapadalności nowej obligacji wyznaczono na kwiecień, to jest zgodnie z kalendarzem wykupów obligacji sprzedawanych na aukcjach, według którego nowe emisje obligacji o oprocentowaniu stałym mają terminy wykupu w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku. Zrealizowana w 2018 r. sprzedaż tej obligacji wyniosła 13,5 mld zł, a średnia rentowność na przetargach 2,47%. Była ona korzystniejsza od rentowności 5-letniej PS0123 (o rentowności 2,896%).

Oprócz obligacji PS0424 w 2018 r. nowymi obligacjami były również OK0521 i WZ0524. Średnia ważona rentowność sprzedanych w 2018 r. obligacji PS0424 wyniosła 2,59%.

6) Rozdział V, 3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa, str. 24

... a założony na koniec roku stan środków miał wynieść 22 mld zł. Faktyczny stan środków na koniec roku wyniósł 28,0 mld zł i był wyższy od założonego o 6 mld zł (a od wykonania z poprzedniego roku o 8,8 mld zł).

Założony w ustawie budżetowej na 2018 r. stan środków na koniec 2018 r. wynosił 23,0 mld zł, a faktycznie zrealizowany wyniósł 36,0 mld zł.

7) Rozdział V, 3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa, str. 25

Dopiero w ostatnim miesiącu, wobec powstania deficytu i konieczności jego finansowania, przy braku emisji rynkowych SPW, nastąpiło zmniejszenie stanu lokat w grudniu do poziomu 4.842 mln zł (a na koniec grudnia do 3.375 mln zł).

Na koniec grudnia (31.12.2018 r.) stan lokat złotych wyniósł 6.021 mln zł.

8) Rozdział V, 3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

str. 24-25

Zgodnie ze sformułowaną w notatce polityką, średni stan środków budżetowych w 2018 r. powinien kształtować się w przedziale 22,7-66,6 mld zł, a założony na koniec roku stan środków miał wynieść 22 mld zł. (...) Natomiast średni poziom wolnych środków w 2018 r. wyniósł 52,1 mld zł. Jego poziom oznaczał, że wielkości wskaźnika WPmax, określającego, zgodnie z ww. notatką, maksymalny poziom bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych (mierzony liczbą miesięcy, na jakie wystarczają środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto) wyniosła 5,1 miesięcy, przekraczając zakładany w notatce poziom wskaźnika (pomiędzy 3,5-4,4 miesięcy, średnio 4 miesięcy). Zatem poziom płynnych środków, przy

uwzględnieniu najwyższego wskaźnika (4,4) powinien wynosić 45,2 mld zł, tj. około 7 mld zł poniżej stanu faktycznego.

str. 27

Pomimo wysokiego poziomu płynnych środków nie zostały jednak, zdaniem NIK, w pełni wykorzystane możliwości, jakie stworzyła korzystniejsza niż planowana sytuacja budżetu państwa. W ramach zarządzania płynnością skumulowane zostały wysokie wolne środki, a ich poziom przekraczał założenia zawarte w notatce dotyczącej zasad zarządzania płynnością. NIK od wielu lat zwracała uwagę na wysokie poziomy płynnych rezerw i nakłady ponoszone na ich pozyskanie. Zdaniem NIK, w sytuacji gdy kumulowanie środków wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów, Minister Finansów powinien dążyć do obniżenia ich stanu do minimalnego poziomu, który zapewnia bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu, z uwzględnieniem wszystkich możliwych instrumentów zarządzania płynnością, które pozwalają na krótkoterminowe zasilenie w płynne środki w razie takich potrzeb. Ponoszenie kosztów wynikających z utrzymywania płynnych środków, nieadekwatnych do potrzeb budżetu państwa NIK ocenia jako działanie stojące w sprzeczności z założeniami Strategii.

Doceniając pozytywną ocenę NIK wykonania części 98 bp, w tym również w zakresie aktywnego i bieżącego dostosowywania przez MF polityki emisyjnej w trakcie roku do znacząco niższych niż planowane potrzeb pożyczkowych (ostatecznie potrzeby pożyczkowe netto były niższe o 62,0 mld zł), należy zauważyć, że z przytoczonych w wystąpieniu NIK danych wynika, że średni poziom wolnych środków w 2018 r. wyniósł 52,1 mld zł, a więc mieścił się w przedziale 22,7-66,6 mld zł.

Nieprawidłowy jest zatem wniosek, że poziom wolnych środków przekraczał założenia zawarte w notatce dotyczącej zasad zarządzania płynnością. Przytaczane przez NIK wskaźniki miesięczne odnoszą rzeczywisty średni poziom wolnych środków do ostatecznej wykonanej wielkości potrzeb pożyczkowych brutto, a więc wartości znanej dopiero po zakończeniu roku, a nieznaney w czasie podejmowania decyzji skutkujących realizacją poszczególnych dziennych stanów płynnych środków. Aby wskaźnik mógł być wykorzystywany w celach zarządczych, musi być on możliwy do wyznaczenia *ex ante*, a więc odnosić się do wartości planowanych, nie zaś nieznanych przyszłych wartości wykonanych. Wartości *ex post* stanowią informację analityczną, ale nie powinny być stosowane do oceny przyjętych zasad zarządzania płynnością. Wobec tego nie sposób się również zgodzić z oceną, jakoby poziom wolnych środków był nieadekwatny do potrzeb, a ponoszenie kosztów z tego tytułu było działaniem stojącym w sprzeczności z założeniami Strategii.

Dodatkowo należy zauważyć, że zgodnie z przyjętą polityką zarządzania płynnością średni stan środków budżetowych powinien kształtować się w przedziale pozwalającym na sfinansowanie średnio od 2 do 4 miesięcy z planowanych całorocznych potrzeb pożyczkowych brutto przy dopuszczeniu możliwych odchyień w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Oznacza to, że zaistnienie szczególnych okoliczności budżetowych lub rynkowych (a do takich niewątpliwie zalicza się realizacja potrzeb pożyczkowych brutto na poziomie ok. 2/3 poziomów z ustawy budżetowej, jak to miało miejsce zarówno w 2017, jak i 2018 r.) może uzasadniać przekroczenie zakładanych wartości. W 2018 r. przekroczenie takie nie miało miejsca, wystąpiło natomiast w 2017 r.

Sformułowane i realizowane zasady prowadzenia polityki płynności służą sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych w sposób zapewniający realizację celu Strategii zarządzania długiem publicznym, tj. minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do ryzyka związanego z długiem. Obejmują całość czynników budżetowych, rynkowych oraz związanych z zarządzaniem długiem, w szczególności:

- prowadzenia polityki emisyjnej w horyzoncie średnioterminowym (tj. w ciągu całego roku budżetowego) i ograniczanie wpływu podaży SPW na ich rentowność,
- uwzględniania bieżącej i niepewności co do przyszłej sytuacji rynkowej,
- konieczność uwzględnienia nierównomierności i niepewności rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ciągu roku oraz bieżącej realizacji budżetu (rozbieżności planów i realizacji).

9) Rozdział IV. Ocena, strona 5

Dwukrotnie zamiast „długu sektora instytucji rządowych i samorządowych” pojawia się sformułowanie „długu instytucji rządowych i samorządowych”.

10) Rozdział V. 2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie, str. 10

Należy zamienić *„Osiągnięty produkt krajowy brutto na poziomie 4,9% był o 1,1 punktu procentowego wyższy od zakładanego (3,8%), a także o 0,3 punktu procentowego wyższy od wykonania w roku 2017.”*

na

„Osiągnięty wzrost produktu krajowego brutto na poziomie 5,1% był o 1,3 punktu procentowego wyższy od zakładanego (3,8%), a także o 0,3 punktu procentowego wyższy od wykonania w roku 2017.”

Dodatkowo proponujemy dodać komentarz: *„Zgodnie z komunikatem GUS z 28 lutego 2019 r.”*

11) Rozdział V. 2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie, str. 11

Należy zamienić

„W okresie od stycznia do listopada 2018 r. średnia miesięczna nadwyżka wyniosła (...)”

na

„W okresie od stycznia do listopada 2018 r. średnia miesięczna skumulowana nadwyżka wyniosła (...)”.

12) Rozdział V. 4. Dług publiczny, str. 27-28

Do danych dotyczących państwowego długu publicznego, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu Skarbu Państwa proponujemy odpowiednio dodać komentarze o dacie ich publikacji. W przypadku PDP: „Dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów 31 marca”, w przypadku długu SP: „Dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów 23 kwietnia”.

Należy zamienić

„W stosunku do 2017 r. kwota PDP była wyższa o 22.443,2 mln zł (o 2,3%), a relacja do PKB obniżyła się o 1,6 punktu procentowego (...)”

na

„W stosunku do 2017 r. kwota PDP była wyższa o 22.443,2 mln zł (o 2,3%), a relacja do PKB obniżyła się o 1,9 punktu procentowego (...)”.

Należy zamienić

„W Strategii na lata 2018-2021 założono wartość zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych 1.116,3 mld zł (...)”

na

„W Strategii na lata 2018-2021 założono wartość zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych 1.116,0 mld zł (...)”

13) Rozdział V. 4. Dług publiczny, str. 29

Należy zamienić

„W 2018 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu obligacji wieloletnich o oprocentowaniu zmiennym (o 26.385,0 mln zł) i stałym (o 11.962,4 mln zł) (...)”

na

„W 2018 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu obligacji wieloletnich o oprocentowaniu stałym (o 26.385,0 mln zł) i zmiennym (o 11.962,4 mln zł) (...)”

Ponadto, proponujemy uspoźnić wszystkie dane dotyczące długu SP do tych opublikowanych 23 kwietnia br. i zamienić

„Poziom długu Skarbu Państwa był niższy o 75,6 mld zł od prognozowanego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2017-2020 (...)”

na

„Poziom długu Skarbu Państwa był niższy o 75,5 mld zł od prognozowanego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2018-2021 (...)”

oraz

„Na koniec 2018 r. zobowiązania wymagalne wykazywane w zadłużeniu krajowym Skarbu Państwa wyniosły 8,5 mln zł.”

na

„Na koniec 2018 r. zobowiązania wymagalne wykazywane w zadłużeniu krajowym Skarbu Państwa wyniosły 24,1 mln zł.”

14) Rozdział V. 4. Dług publiczny, str. 30

Należy zamienić

„Na spadek tej relacji wpływ miało zmniejszenie udziału długu w walutach obcych w długu Skarbu Państwa oraz spadek udziału zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu krajowym Skarbu Państwa (28,4% wobec 29,7% na koniec 2017 r.).”

na

„Na spadek tej relacji wpływ miało zmniejszenie udziału długu w walutach obcych w długu Skarbu Państwa oraz spadek udziału zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długu krajowym Skarbu Państwa (28,4% wobec 31,6% na koniec 2017 r.).”

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	3119286.10035373.6529579
Nazwa dokumentu	odpowiedz na wystapienie pokontrolne 98 za 2018.pdf
Tytuł dokumentu	odpowiedz na wystapienie pokontrolne 98 za 2018
Sygnatura dokumentu	DP3.0811.15.2019
Data dokumentu	2019-05-13
Skrót dokumentu	3812F6C15F2686937D3CBB1194968809601A96AD
Wersja dokumentu	1.3
Data podpisu	2019-05-13 14:19:53
Podpisane przez	Piotr Nowak Podsekretarz Stanu

EZD 3.71.456.456.21023

