



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.10.2020

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione poprzez sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jerzy Kwieciński, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.,– Mateusz Morawiecki, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.,– Marian Banaś, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.,– Teresa Czerwińska, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/17/2020 z 8 stycznia 2020 r.,2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/20/2010 z 8 stycznia 2020 r.3. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2020 z 8 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4, 7-8)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2019 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,– planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,– zarządzanie płynnością budżetu państwa,– działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB),– działania w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych kredytów, pożyczek, poręczeń i gwarancji,– przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2019² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania. Podstawą oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy: <ul style="list-style-type: none">– rzetelności planowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,– kształtowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w szczególności wyniku budżetu państwa i budżetu środków europejskich,

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198), dalej: ustawa budżetowa.

- wyboru przez Ministra Finansów³ rynków i instrumentów pozyskania środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- poziomu płynnych środków budżetu państwa i kosztów ponoszonych na ich utrzymanie,
- relacji państwowego długu publicznego do PKB,
- wpływu emisji obligacji przekazanych uprawnionym podmiotom na podstawie ustaw na kształtowanie się zadłużenia Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego,
- prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 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.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów w ramach limitów określonych w ustawie budżetowej sfinansował potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w terminach umożliwiających płynne zasilenie dysponentów w środki. Utrzymane zostały przy tym parametry ryzyka określone w Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2019-2022. Po wyborze instrumentów finansowania ich oferowanie odbywało się w sposób gospodarny.

NIK ocenia pozytywnie odstępianie w 2019 r. od zaliczania do rozchodów budżetu państwa kwot rekompensat przekazywanych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z tytułu utraconych składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, w sytuacji braku ich pokrycia we wpływach z prywatyzacji. Taki postulat NIK formułowała od 2004 r., tj. od czasu wprowadzenia tego rozwiązania, zniekształcającego wynik budżetu państwa.

NIK zauważa natomiast, że w 2019 r. zostały przeprowadzone inne operacje poza rachunkiem wydatków i rozchodów. Minister Finansów na podstawie ustaw uchwalonych w grudniu 2019 r. przekazał upoważnionym podmiotom obligacje o wartości 5 860 mln zł. Pozwoliło to uniknąć finansowania ich działalności w formie dotacji, która powiększyłaby deficyt budżetu państwa i zwiększyłaby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Ponadto NIK zwraca uwagę na niską jakość planowania, co jednak nie wpłynęło na obniżenie oceny ogólnej, gdyż nie przyniosło istotnych negatywnych skutków finansowych.

³ Ilekroć w wystąpieniu pokontrolnym wskazany został Minister Finansów, należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

1.1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2019 r.

Plan potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, ujęty w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, został sporządzony na podstawie prognoz i założeń opracowanych przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów. Założenia przyjęte do planu finansowania potrzeb pożyczkowych bazowały na prognozowanych dla budżetu państwa na 2019 r. wielkościach makroekonomicznych oraz uwzględniały bieżącą sytuację rynkową.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa zostały określone w ustawie budżetowej na kwotę 45 991,3 mln zł. Wynikały one w szczególności z ustalonych limitów deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 44 065,3 mln zł. Stanowiły one 95,8% planowanych potrzeb pożyczkowych netto. Przyjęte na 2019 r. kwoty deficytu budżetu państwa (28 500 mln zł) i deficytu budżetu środków europejskich (15 565,3 mln zł) były ponad dwa razy wyższe od deficytów zrealizowanych w 2018 r.

(akta kontroli str. 952-953)

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa były planowane w ustawie budżetowej w wymiarze roku, bez podziału na poszczególne miesiące. Uściślenie potrzeb i planów finansowania na następny miesiąc następowało w notatkach kierowanych pod koniec każdego miesiąca przez Departament Długu Publicznego do właściwego Podsekretarza Stanu. Miesięczne plany finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa były opracowywane na podstawie bieżących miesięcznych prognoz dochodów opracowanych przez Departament Polityki Makroekonomicznej oraz prognoz wydatków przygotowywanych przez Departament Budżetu Państwa. Uwzględniały one realizację budżetu oraz nierównomierność rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach. Notatki te zakładały na kolejne miesiące finansowanie wysokich poziomów deficytu. Wynikało to głównie z niepewności co do kształtowania się dochodów i wydatków, zwłaszcza w grudniu. W miesiącu tym w latach poprzednich występowały największe deficyty.

Największe różnice pomiędzy wartościami wynikającymi z harmonogramu dochodów i wydatków a kwotami planowanego miesięcznego deficytu budżetu państwa ujmowanego w notatkach Departamentu Długu Publicznego wystąpiły w dwóch miesiącach:

- Z rocznego planu dochodów i wydatków wynikało, że w maju deficyt budżetu państwa miał wynieść 0,4 mld zł, natomiast w notatce z 29 kwietnia 2019 r. został przyjęty w kwocie 6,1 mld zł (memoriałowo⁶, a kasowo 8,4 mld zł). Zrealizowany w tym miesiącu deficyt wyniósł 1,9 mld zł.
- Z rocznego planu dochodów i wydatków wynikało, że deficyt budżetu państwa w październiku wyniesie 2,5 mld zł, natomiast w notatce z 26 września 2019 r. deficyt na październik został przyjęty w wysokości 6,2 mld zł (kasowo 5,8 mld zł). Zrealizowany deficyt wyniósł 1,4 mld zł.

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Po odjęciu udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, prognozy dochodów i wydatków były dokonywane w oparciu o dane otrzymane z odpowiednich departamentów merytorycznych.

(akta kontroli str. 136-145, 262-342, 954-969)

W projekcie ustawy budżetowej na 2020 r. z września 2019 r. Minister Finansów przedstawił przewidywane kształtowanie się potrzeb pożyczkowych netto. Założono ich zmniejszenie o 67,2% wynikające w szczególności niższego o 25 413 mln zł ukształtowania się deficytów. Uwagę zwraca zwłaszcza rozbieżność w zakresie deficytu budżetu środków europejskich. Planowany roczny deficyt miał wynieść 15 565,3 mln zł, a w przewidywanym wykonaniu z września 2019 r., powtórzonym w projekcie z 23 grudnia 2019 r., jak i w uchwalonej ustawie budżetowej na rok 2020⁷, deficyt ten został zmniejszony do 6 683,5 mln zł. Ostatecznie wystąpiła nadwyżka w wysokości 2 625,3 mln zł. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wynika, że *wynik budżetu środków europejskich za 2019 r. zdeterminowany był poziomem uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych, które skorelowane z kolei były z wysokością ponoszonych wydatków. Środki przekazane na dochody cz. 87 wynikały z kwot zapotrzebowań na płatności składane przez poszczególne instytucje w systemie BGK-Zlecenia oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych dla Perspektywy Finansowej 2014-2020. Rzeczywiste wydatki poniesione w danym roku budżetowym zależą od faktycznego tempa realizacji poszczególnych projektów realizowanych przy wsparciu budżetu środków europejskich. Przy planowaniu dochodów i wydatków brany jest z kolei pod uwagę poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów. Dodatkowo duża część wydatków planowana jest w rezerwie celowej, która uruchamiana jest w trakcie roku budżetowego, na podstawie wniosków przedłożonych przez właściwych dysponentów. Ostateczne kwoty wydatków w ramach poszczególnych programów kształtują się zatem często na poziomie znacząco odbiegającym od pierwotnych założeń, co z kolei ma przełożenie na kwoty zrealizowanych dochodów. Należy także zauważyć, że deficyt budżetu środków europejskich szacowany jest w trakcie planowania budżetu na rok kolejny w oparciu o odpowiednie formularze planistyczne. Planowanie wykonanie na rok bieżący, również wykazywane jest w oparciu o odpowiednie formularze planistyczne. Powyższe powody oraz fakt dokonania rozliczeń zgodnie z Procedurą rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013 spowodowały dodatni wynik BŚE w roku 2019.*

Zdaniem NIK, kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich powinno być możliwe do poprawnego oszacowania przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej. Tymczasem z notatki sporządzonej 29 listopada 2019 r., dotyczącej sposobu finansowania potrzeb w grudniu, wynikało założenie finansowania deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 8,3 mld zł. W rzeczywistości w grudniu zrealizowana została nadwyżka 3,1 mld zł.

Omówione rozbieżności świadczą o niskiej jakości planowania krótkookresowego w Ministerstwie Finansów. Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy założenia przyjmowane w comiesięcznych notatkach są podstawą do podejmowania decyzji o wielkości emisji długu niezbędnego do finansowania potrzeb pożyczkowych. Nietrafne prognozowanie potrzeb może wpływać na powstanie wysokich poziomów wolnych środków.

(akta kontroli str. 922-926, 970-972)

⁷ Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571).

Oprócz deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zaplanowane inne potrzeby pożyczkowe netto w wysokości 2 099,0 mln zł. Wynikały one z przewidywanego udzielenia przez Skarb Państwa pożyczek i kredytów (1 117,9 mln zł), płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (279,5 mln zł) oraz konsolidacji środków sektora finansów publicznych (701,7 mln zł).

W planie potrzeb pożyczkowych netto zostały ujęte również pozycje zmniejszające potrzeby (ze znakiem minus) w wysokości 173,1 mln zł. Były to kwoty z tytułu prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zarządzania środkami europejskimi oraz salda pozostałych przychodów i rozchodów.

Inne potrzeby pożyczkowe niż wynikające z realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły, wraz ze zmniejszeniami, 4,2% planowanych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

(akta kontroli str. 952-953)

1.2. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych netto w 2019 r.

Zgodnie z założeniami Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019-2022 (dalej: Strategia) przyjęto, że utrzymywane będzie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, podporządkowane dążeniu do minimalizacji kosztów obsługi, przy zachowaniu ograniczeń wynikających z przyjętych poziomów ryzyk. Planowane finansowanie potrzeb pożyczkowych netto zostało określone na kwotę 45 991,3 mln zł. Głównym jego źródłem miał pozostać rynek krajowy, a na rynku zagranicznym miało nastąpić częściowe oddłużenie. Było to zgodne z założeniami Strategii, przewidującymi ograniczanie długu w walutach obcych docelowo do poziomu poniżej 30%.

Na rynku krajowym miały zostać pozyskane środki w wysokości 57 051,8 mln zł, stanowiące nadwyżkę ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych nad wykupami. Finansowanie krajowe miało pokryć 124% potrzeb pożyczkowych netto. Saldo finansowania na rynku zagranicznym miało być ujemne i sięgnąć -6 478,7 mln zł. Dodatkowo przyjęto, że przyrost wolnych środków zgromadzonych na rachunku walutowym o 4 581,8 mln zł nie będzie wykorzystany na finansowanie potrzeb w 2019 r. Miał on zwiększyć poziom środków zgromadzonych na lokatach walutowych.

We wrześniu 2019 r. na etapie przygotowania założeń do ustawy budżetowej na 2020 r. w prognozie wykonania roku 2019 skorygowano kwotę potrzeb pożyczkowych netto i źródeł ich finansowania do kwoty 12 576, 3 mln zł. Niezbędna kwota do pozyskania na rynku krajowym (saldo wpływów i wykupów skarbowych papierów wartościowych) wynosiła 21 422,1 mln zł, przy spadku finansowania zagranicznego do kwoty minus 13 704,4 mln zł. Faktycznie zrealizowana kwota wyniosła 16 325,6 mln zł i była mniejsza od kwoty planowanej o 40 726,1 mln zł, a od kwoty z prognozy z września 2019 r. – niższa o 5 096,5 mln zł.

Przewidywane wykonanie finansowania potrzeb pożyczkowych netto nadal pozostawało zbieżne z założeniami Strategii.

(akta kontroli str. 970-972)

1.3. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2019 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich wykorzystanie

Minister Finansów jako dysponent części 98 budżetu państwa działał w ramach limitów ustalonych w ustawie budżetowej.

W art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej określono, że deficyt budżetu państwa w 2019 r. wyniesie nie więcej niż 28 500 mln zł. Rzeczywisty deficyt był mniejszy i wyniósł 13 665,6 mln zł.

W art. 3 ustalono łączną kwotę planowanych rozchodów budżetu państwa w wysokości 303 456,9 mln zł. Zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ (dalej: ufp), rozchody te, z wyłączeniem rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów (art. 52 ust. 1a ufp), stanowią nieprzekraczalny limit. Zrealizowane rozchody ukształtowały się na poziomie 291 145,2 mln zł, to jest o 4,1% poniżej ustalonego limitu.

Przyrost zadłużenia w 2019 r. będący wynikiem zaciągniętych i spłaconych kredytów i pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych mieścił się w ustawowym limicie określonym w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na poziomie 100 000 mln zł. Wyniósł on 996,1 mln zł. Wartość nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów wyniosła 5 860,0 mln zł, przy limicie ustawowym na poziomie 15 000,0 mln zł (art. 5 ust. 2 i 3 ustawy budżetowej).

(akta kontroli str. 15, 237)

Ustawa budżetowa w art. 6 upoważniła Ministra Finansów do udzielenia poręczeń i gwarancji do kwoty 200 000 mln zł. W 2019 r. na ten cel wykorzystano kwotę 6 929,6 mln zł, tj. 3,5% limitu. Poręczenia i gwarancje zostały omówione w pkt IV.5 wystąpienia.

(akta kontroli str. 442-443)

Limit łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych został określony w art. 7 ustawy budżetowej w wysokości 15 000 mln zł. Zaangażowanie KUKE S.A. z powyższego tytułu według stanu na 31 grudnia 2019 r. wyniosło 8 498,8 mln zł, co stanowiło 56,7% ustawowego limitu. Limit ten ustalany jest w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE S.A. transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W 2019 r. KUKE S.A. udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidzianych na etapie planowania.

(akta kontroli str. 443, 561)

W art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw do kwoty 1 500 mln zł. Na kwotę limitu złożyły się prognozy wypłat z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem w ramach zawartych umów kredytowych, prognozy wypłat z tytułu kontraktów ubiegających się o finansowanie w ramach udzielonych kredytów oraz prognozowane wypłaty w ramach umów kredytowych, których zawarcie zakładano w 2019 r.

⁸ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Limit został wykorzystany w kwocie 126,7 mln zł, to jest w 8,4%. Niższe wykonanie wynikało z braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do finansowania w ramach obsługiwanych umów z Kenią, Mołdawią, Ukrainą i Mongolią, z braku kontraktów do finansowania w ramach umów z Angolą i Kirgistanem, z niesfinalizowania do końca 2019 r. umów z Liberią, Senegalem, Zambią, Gwineą, Sri Lanką oraz umów wykonawczych do umowy ramowej z Wietnamem.

(akta kontroli str. 425, 443, 447-448, 561)

W myśl art. 8 pkt 2 ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek dla podmiotów krajowych (do 18 516 mln zł), w tym jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego (do 200 mln zł), KUKE S.A. na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych (do 316 mln zł), Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do 12 000 mln zł), Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) na zwiększenie funduszy własnych (do 2000 mln zł) i Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) na realizację zadań ustawowych (do 4000 mln zł). Kwota pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego została zaplanowana na podstawie złożonych wniosków, konsultacji z regionalnymi izbami obrachunkowymi oraz informacji uzyskanych bezpośrednio od jednostek zainteresowanych wsparciem. W 2019 r. Minister Finansów udzielił jednostkom samorządu terytorialnego pożyczek w kwocie 76,2 mln zł (z uwzględnieniem zwrotów dokonanych w 2019 r. rozchody z tytułu pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 75,4 mln zł). Niepełne wykorzystanie limitu wynikało w szczególności z niemożności precyzyjnego określenia kwot wnioskowanych pożyczek oraz tempa rzeczywistego napływania wniosków, a także z przyczyn leżących po stronie wnioskodawców (niekompletność wniosków).

Limit pożyczek dla KUKE S.A. został ustalony na podstawie prognoz KUKE S.A. dotyczących przepływów na wyodrębnionym rachunku „Interes Narodowy”⁹. Wartość wypłaconych odszkodowań była niższa od prognozowanej na etapie planowania budżetowego. Środki zgromadzone na tym rachunku okazały się wystarczające do wypłaty odszkodowań i nie zaistniała konieczność udzielenia KUKE S.A. pożyczki.

W 2019 r. nie wystąpiły okoliczności uzasadniające wnioskowanie przez FUS, BGK i BFG o uruchomienie pożyczek ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 5, 419, 428-431, 426, 443-444, 561, 952-954)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie obejmującym planowanie potrzeb pożyczkowych i ich finansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli oceniając pozytywnie planowanie budżetu państwa w części 98 w 2019 r. zwraca uwagę na potrzebę poprawy planowania, w szczególności dochodów i wydatków w krótkim terminie, będących podstawą szacowania potrzeb i emisji długu na kolejne miesiące.

Minister Finansów powinien dokonać analizy dotychczasowych metod planowania kwot deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w celu zmniejszenia odchyień pomiędzy planem a wykonaniem.

⁹ Rachunek służący do obsługi systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych.

2. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i ich finansowanie

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły minus 235,1 mln zł. Takie ujęcie, pomimo faktycznego występowania potrzeb, wynikało ze sposobu ich prezentowania w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. Niektóre elementy składowe potrzeb, pomimo że de facto dotychczas nie były potrzebami pożyczkowymi, prezentowane były jako tzw. ujemne potrzeby pożyczkowe.

Dyrektor Departamentu DP poinformował, że zgodnie z przyjętą definicją i metodą prezentacji informacji wielkość potrzeb pożyczkowych netto oznacza poziom środków do pozyskania poprzez saldo finansowania dłużnego oraz saldo środków. Potrzeby pożyczkowe netto obejmują zatem:

- deficyt (wynik) budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- salda przychodów i rozchodów w pozycjach innych niż związane z długiem (SPW, obligacje zagraniczne, kredyty w MIF) oraz innych niż związane ze zmianą środków budżetowych (saldo środków złotych, saldo przepływów na rachunku walutowym).

W takim podejściu znak salda przychodów i rozchodów nie ma znaczenia. W przypadku ujemnego salda dana pozycja jest potrzebą pożyczkową netto, w przypadku dodatniego stanowi ich pomniejszenie. Takie podejście pozwala na proste i czytelne powiązanie wielkości potrzeb pożyczkowych netto i przyrostu długu Skarbu Państwa. Zmiany długu (poza innymi czynnikami typu różnice kursowe, indeksacja, dyskonto, itp.) są wynikiem finansowania całości potrzeb pożyczkowych netto oraz zmiany stanu środków. Sytuacja, która miała miejsce w 2019 r. (łącznie ujemne potrzeby pożyczkowe netto) jest nietypowa, gdyż wielkość potrzeb pożyczkowych netto, co do zasady, jest dodatnia. Oznacza to w konsekwencji konieczność ich finansowania poprzez przyrost długu, a efektem pobocznym jest zmiana stanu środków.

(akta kontroli str. 896-898)

Faktyczne potrzeby pożyczkowe były o 46 226,4 mln zł mniejsze od zaplanowanych. Wynikało to głównie z odmiennych od założonych warunków realizacji budżetu, skutkujących zmniejszonym deficytem budżetu państwa, a także z wykazania nadwyżki w budżecie środków europejskich.

Warunki gospodarcze w 2019 r. były korzystne. Przyrost produktu krajowego brutto wyniósł 4,1% i był wyższy od zakładanego o 0,3 punktu procentowego (pp.). Głównymi filarami wzrostu gospodarczego były eksport netto (prognozowany na -0,3%, a zrealizowany w 0,8%) i konsumpcja krajowa (wzrost o 3,9%, wobec prognozy 3,2%). Średnioroczna inflacja odpowiadała prognozowanej (2,3%).

Rzeczywiste stopy procentowe na rynku krajowym były niższe od prognozowanych. Różnica wynosiła 0,4 pp. dla obligacji 2-letnich, 0,7 pp. dla obligacji 5-letnich i 0,9 pp. dla obligacji 10-letnich. W przypadku obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne różnica ta wyniosła 0,6 pp.

Średnie kursy walut obcych do złotego ukształtowały się na poziomie wyższym od zakładanego przy projektowaniu ustawy budżetowej – w przypadku euro o 3,6%, dolara amerykańskiego o 14,8%, franka szwajcarskiego o 7,6%, a jena japońskiego o 9,0%. Niższa wartość złotego w stosunku do prognozowanej spowodowała wyższe o 1,7 mld zł przychody z tytułu sprzedaży walut obcych, a jednocześnie wyższe rozchody złotowe z tytułu zrealizowanych wykupów obligacji zagranicznych oraz spłat kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

(akta kontroli str. 11, 554-561, 973-979)

Na kwotę zrealizowanych potrzeb pożyczkowych netto wpływało w szczególności kształtowanie się deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

2.1. Wynik budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Przyjęty w ustawie budżetowej na 2019 r. deficyt budżetu państwa w wysokości 28 500 mln zł był rezultatem zaplanowania dochodów w wysokości 387 734,5 mln zł i wydatków w wysokości 416 234,5 mln zł. Faktyczne dochody wyniosły 400 575 mln zł i były wyższe od prognozowanych o 12 840,5 mln zł, tj. o 3,3%. Zrealizowane wydatki wyniosły 414 240,6 mln zł i były niższe od planowanych o 1 934 mln zł. Plan wydatków został wykonany w 99,5%. W rezultacie deficyt budżetu państwa wyniósł 13 665,6 mln zł. Jego kształtowanie się zmniejszyło rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w stosunku do planowanych o 14 834,4 mln zł.

Deficyt budżetu państwa narastał nierównomiernie, lecz nierównomierność ta została założona już na etapie opracowania harmonogramu dochodów i wydatków. W szczególności prognozowano, że wydatki w grudniu będą wyższe od średnich wydatków z poprzednich miesięcy o 39,1%.

W styczniu 2019 r. wynik budżetu państwa zamknął się nadwyżką w wysokości 6 587,4 mln zł. Od lutego do listopada poziom deficytu był stosunkowo stabilny. Po jedenastu miesiącach jego skumulowana wielkość wyniosła jedynie 1 882,3 mln zł. Skokowy wzrost nierównowagi nastąpił w grudniu 2019 r. Wydatki w tym miesiącu wyniosły 45 250,7 mln zł i były o 34,9% wyższe od średnich wydatków z jedenastu wcześniejszych miesięcy, gdy wynosiły 33 544,5 mln zł. Przewyższyły one dochody pobrane w grudniu o 11 783,3 mln zł. Kwota ta wygenerowała 86,2% deficytu całorocznego. Do wydatków w grudniu zostały również zaliczone wydatki niewygasające z upływem 2019 r., określone w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019¹⁰. Łącznie kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. wyniosła 138,3 mln zł. Środki te mogą być wykorzystane do 30 kwietnia 2020 r. Deficyt w 2019 r. był wyższy od deficytu zrealizowanego w 2018 r. (w wysokości 10 406,2 mln zł) o 3 259,4 mln zł, tj. o 31,4%.

NIK zwraca uwagę, że w 2019 r. nie zostały ujęte w rachunku deficytu, ani w rachunku rozchodów kwoty dofinansowania podmiotów uprawnionych na podstawie ustaw innych niż ustawa budżetowa: jednostek publicznej radiofonii i telewizji, uczelni publicznych i międzynarodowego instytutu naukowego oraz Funduszu Dróg Samorządowych, którym Minister Finansów przekazał nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5 860 mln zł. Szerzej na ten temat w pkt IV.4. wystąpienia.

Deficyt budżetu środków europejskich w 2019 r., tak jak w latach ubiegłych, został zaplanowany w kwocie rocznej (bez rozbięcia na poszczególne miesiące). Z tego powodu nie jest możliwa ocena realizacji planu w trakcie roku.

Roczny deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany w wysokości 15 565,3 mln zł. Budżet ten na przestrzeni całego roku odnotował inne niż zerowe saldo w trzech miesiącach: w lipcu nadwyżkę w kwocie 766,5 mln zł, w listopadzie deficyt wynoszący 1 198,5 mln zł, a w grudniu nadwyżkę w wysokości 3 057,4 mln zł. W wyniku tego roczna nadwyżka wyniosła 2 625,3 mln zł. Obniżyła ona potrzeby pożyczkowe netto w stosunku do planowanych z tego tytułu o 18 190,6 mln zł. W porównaniu do 2018 r., gdy deficyt budżetu środków europejskich ukształtował się w wysokości 3 524,6 mln zł, zmiana wyniosła 6 149,9 mln zł.

¹⁰ Dz. U. poz. 2490.

Łącznie korzystniejsza niż zakładano realizacja budżetu państwa i budżetu środków europejskich przyczyniła się do wygenerowania niższych potrzeb pożyczkowych netto od planowanych o 33 025,0 mln zł. Po uwzględnieniu kształtowania się pozostałych potrzeb pożyczkowych, omówionych w następnym podpunkcie wystąpienia, całkowite potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa były niższe od zakładanych o 46 226,4 mln zł. Było to korzystne zjawisko z punktu widzenia stabilności finansów publicznych.

(akta kontroli str. 952-953)

2.2. Pozostałe pozycje potrzeb pożyczkowych netto

Poza wynikiem budżetu państwa i budżetu środków europejskich na faktyczną wysokość potrzeb wpływały również inne pozycje zwiększające lub zmniejszające potrzeby pożyczkowe.

Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe w 2019 r. wpłynęło przekazanie do budżetu środków europejskich kwoty 5 182,7 mln zł. Była ona wynikiem pozyskania przychodów w ramach konsolidacji walutowej ze środków pochodzących z UE w wysokości 69 806,7 mln zł oraz rozchodów wynikających ze złożonych przez Departament Instytucji Płatniczej wniosków na środki w wysokości 74 989,4 mln zł. Na etapie planu zakładano niewielką różnicę (13,1 mln zł) pomiędzy kwotą środków pozyskanych z UE a przekazanych do budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 922-926)

Również płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych tworzyły rzeczywiste potrzeby pożyczkowe w wysokości 195,6 mln zł. Płatności z tego tytułu zaplanowano w wysokości 279,5 mln zł. Obejmowały one wpłatę na rzecz Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (MBOR) oraz wchodzących w skład Grupy Banku Światowego Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju i Międzynarodowej Korporacji Finansowej (IFC) i Wielostronnej Inicjatywy na rzecz redukcji zadłużenia. Do planu rozchodów włączono także potencjalną płatność z umowy gwarancyjnej z EBI. Nie została ona zrealizowana, gdyż nie zaistniały przesłanki uruchomienia gwarancji. Nie została także dokonana wpłata do IFC, ze względu na brak rezolucji Rady Gubernatorów Banku Światowego o podwyższeniu kapitału Korporacji. Ponadto płatność na rzecz MBOR była niższa od planowanej w związku z ustaleniem harmonogramu wpłat (podział na transze płatne w latach 2019-2020) już po zakończeniu prac nad ustawą budżetową na 2019 r.

(akta kontroli str. 2010-2012, 218, 436, 451-452)

Zmniejszająco natomiast na potrzeby pożyczkowe wpłynęły następujące pozycje (razem w kwocie 16 653,8 mln zł):

- dodatnie saldo pozostałych przychodów i rozchodów zmniejszyło potrzeby pożyczkowe o kwotę 1 379,4 mln zł,
- saldo środków pozyskanych z tytułu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, które wyniosło 15 188,1 mln zł. Więcej o zarządzaniu płynnością jednostek sektora finansów publicznych w punkcie VI.3. Zarządzanie płynnością,
- saldo przychodów i rozchodów z tytułu spłat pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) wyniosło 72,9 mln zł (nie stanowiło potrzeby pożyczkowej).
- udzielone kredyty i pożyczki, których faktyczne saldo wyniosło 13,3 mln zł (wpływy ze spłat udzielonych pożyczek były wyższe od rozchodów z tytułu

nowych pożyczek), w wyniku czego nie zaistniała potrzeba pożyczkowa w tej pozycji.

(akta kontroli str. 5, 425-426, 443-444, 447-448, 561, 952-953)

Dodatknie saldo pozostałych przychodów i rozchodów zaplanowane na kwotę 25,2 mln zł wyniosło 1 379,4 mln zł, wpływając na zmniejszenie rzeczywistych potrzeb pożyczkowych. Było ono wynikiem przychodów w wysokości 1 564,7 mln zł i rozchodów wynoszących 185,2 mln zł. Przychody powstały głównie z tytułu nieplanowanego wpływu z rozliczeń z budżetem środków europejskich (1 321 mln zł), depozytów CSA (217,4 mln zł), wpływu z rachunku rezerw poręczeniowych (20,2 mln zł) oraz wpływów z prywatyzacji (6,1 mln zł), a rozchody powstały wyłącznie z tytułu depozytów CSA (182,5 mln zł).

Nieplanowane wpływy z tytułu rozliczeń z budżetem środków europejskich były wynikiem przekazania z budżetu środków europejskich na przychody części 98 zwrotów płatności z lat ubiegłych. Zgodnie z zasadami rozliczenia budżetu środków europejskich nie mogą one wpływać na wynik tego budżetu w danym roku. Postępowanie to było zgodne z *Procedurą przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich*.

Saldo depozytów CSA, planowane jako zerowe, zostało zrealizowane w wysokości 32,2 mln zł. Ich wartość wynikała z bieżącej wyceny transakcji rynkowych objętych umowami zabezpieczenia finansowego – były to depozyty związane z obsługą zabezpieczeń¹¹ w transakcjach na instrumentach pochodnych (typu CIRS¹²).

Wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych (20,2 mln zł) z tytułu prowizji od udzielonych poręczeń i gwarancji, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne¹³ w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(akta kontroli str. 12-14, 446, 922-926)

Istotną zmianą, jaka zaszła w 2019 r. w porównaniu do lat wcześniejszych, było zaprzestanie wykazywania w rozchodach części 98 finansowania ubytku składek odprowadzonych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE). Zmiana w tym zakresie realizuje w części wnioski NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w latach poprzednich. Została ona dokonana na podstawie art. 20 ustawy o budżetowej. Rekompensata składek przekazywanych do OFE, nieznajdująca pokrycia w zrealizowanych przychodach z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, była finansowana ze środków dotacji przekazywanej FUS.

W części 97 budżetu państwa, zaplanowane zostały, w ramach przedsięwzięć Wspólnej Polityki Rolnej, środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej¹⁴, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

W załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano przychody stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez ww. podmioty w wysokości 465 614,0 tys. zł oraz

¹¹ Przepływy realizowane były na rachunku w BGK prowadzonym na potrzeby obsługi zabezpieczeń. Zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego podlegała wartość bieżąca transakcji zawartych z kontrahentami, której ustalenie miało miejsce raz w tygodniu. Każda ze stron była zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny w przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów miały miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa. Przepływy z tego tytułu realizowane w trakcie jednego roku budżetowego są wyłączone z limitu rozchodów.

¹² CIRS – ang. cross-currency interest rate swap – swap walutowo-procentowy, polegający na wymianie kapitałów i płatności odsetkowych denominowanych w różnych walutach.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 122.

¹⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 719.

rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek w wysokości 330 840,0 tys. zł. W kwocie planowanych przychodów uwzględniono również spłatę pożyczki w wysokości 1 509,2 tys. zł udzielonej ze środków Funduszu Spójności w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2004-2006. Osiągnięte przychody w 2019 wyniosły łącznie 230 149,9 tys. zł (49,4% planu). Całkowicie rozliczono 341 umów o łącznej wartości 252 850,7 tys. zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 157 166,1 tys. zł (47,5% planu). W 2019 r. zawarto 281 umów pożyczek, z tego w ramach 278 umów nastąpiły wypłaty środków. Wielkość udzielonych i wypłaconych pożyczek przez BGK była wynikiem aktywności beneficjentów w aplikowaniu o środki.

Na koniec 2019 r. pozostawały nierozliczone dwie pożyczki udzielone w ramach PROW na lata 2007-2013 na kwotę 131,6 tys. zł. Ze względu na brak możliwości dalszego dochodzenia roszczeń przez BGK, spowodowanego brakiem majątku pożyczkobiorcy, oraz możliwości umorzenia lub wyśięgowania z kont banku niespłaconej wierzytelności, Minister Finansów przygotował propozycję zmian przepisów ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchomieniu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁵ oraz ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Ministerstwo Finansów nie zakończyło konsultacji proponowanych zmian.

W wyniku badania próby stanowiącej 27,2% wartości wszystkich środków przekazanych w 2019 r. BGK, na podstawie umowy z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie prowadzenia ewidencji księgowej i obsługi bankowej pożyczek, udzielanych przez Bank ze środków budżetu państwa, NIK stwierdziła prawidłową realizację przez Ministra Finansów zadań będących przedmiotem umowy.

(akta kontroli str. 991-1126)

2.3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Faktyczne potrzeby pożyczkowe wyniosły minus 235,1 mln zł i były niższe od planowanych o kwotę 46 226,4 mln zł. Oznaczało to, że w skali całego roku nie było potrzeby pozyskiwania środków na ich finansowanie. Konieczne to jednak było w trakcie roku ze względu na nierównomierny rozkład wpływów i płatności w poszczególnych miesiącach. Minister Finansów zdecydował także o pozyskaniu środków na rynku krajowym i sfinansowaniu redukcji długu na rynku zagranicznym. Było to zgodne ze Strategią, w myśl której zadłużenie zagraniczne nie powinno przekraczać 30 % całego długu Skarbu Państwa. Na koniec 2019 r. udział ten wyniósł 26,4% (29,3% w 2018r.).

Ujemne finansowanie było wypadkową:

- dodatniego salda przychodów i rozchodów krajowych w wysokości 21 647,7 mln zł,
- ujemnego salda środków na rachunkach budżetowych w wysokości 5 322,0 mln zł,
- ujemnego salda finansowania zagranicznego w wysokości 16 560,8 mln zł.

2.3.1. Finansowanie krajowe

Emisja krajowych obligacji skarbowych była źródłem pozyskania środków w wysokości 129 468,1 mln zł (tj. 92,9% planu). Zrealizowana sprzedaż obligacji rynkowych dotyczyła obligacji o stałym oprocentowaniu (63%) i zmiennoprocentowych (37%). Bony skarbowe, pomimo iż zostały ujęte w planie finansowania potrzeb pożyczkowych, nie były w 2019 r. emitowane. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego (DP) wyjaśnił, że *możliwość emisji bonów*

¹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 221.

płynnościowych (18 mld zł w 2019 r.) jest zakładana w każdej ustawie budżetowej i jest standardowym planowanym działaniem w ramach zarządzania płynnością budżetu państwa (zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej w ciągu roku). Operacje tego typu stanowią zatem zabezpieczenie w procesie zarządzania długiem ze względu na ryzyka budżetowe i rynkowe, a na etapie planowania są traktowane jako potencjalne. Historyczna wysokość płynnych środków nie determinuje jednoznacznie poziomu środków w kolejnych okresach i ewentualnej sprzedaży bonów albo jej braku.

(akta kontroli str. 20-25, 384)

Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych skutkowało zmniejszeniem podaży obligacji hurtowych na przetargach sprzedaży. Minister Finansów na aukcjach sprzedał obligacje hurtowe stanowiące 47,9% wartości ujętych w planie na 2019 r. Wyemitowane zostały także, nieplanowane na etapie ustawy budżetowej, najdłuższe (o terminie zapadalności 20-30 lat) obligacje o zmiennym oprocentowaniu o wartości nominalnej 99 mln zł. W sprzedaży skarbowych papierów wartościowych wzrósł udział obligacji zmiennoprocentowych z zakładanych 17,7% do 36,6%, głównie w wyniku zakupów dokonanych przez banki. Były one w 2019 r. dominującą grupą inwestorów. Nabyły papiery wartościowe o wartości 40,9 mld zł przy oddłużeniu o 22,0 mld zł pozostałych grup inwestorów. Brak sprzedaży obligacji indeksowanych wynikał z braku popytu na te instrumenty. Na strukturę popytu wpływały m.in. czynniki makroekonomiczne, jak bieżący i oczekiwany poziom rentowności skarbowych papierów wartościowych, inflacji oraz stóp banku centralnego, sytuacja budżetowa, ocena wiarygodności kredytowej, sytuacja na rynkach bazowych, sytuacja polityczna, regulacje prawne.

(akta kontroli str. 20-25, 643-648, 973-979)

W 2019 r. zmienił się udział sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na przetargach sprzedaży i przetargach zamiany, a w rezultacie wzrosła rola przetargów zamiany. Na sześciu aukcjach kasowych sprzedano obligacje hurtowe o wartości nominalnej 39 759,7 mln zł przy zgłoszonej podaży maksymalnej 42 456 mln zł (w rocznym kalendarzu przetargów planowano zorganizowanie, razem z aukcjami bonów, 17 przetargów). Na piętnastu aukcjach zamiany zrealizowano sprzedaż o wartości 77 709 mln zł, z czego 48 622 mln zł było wynikiem wcześniejszego wykupu jeszcze w 2019 r. obligacji zapadających w 2020 r. (w rocznym kalendarzu przetargów planowano zorganizowanie sześciu przetargów zamiany).

(akta kontroli str. 1362-1366)

Istotny wzrost sprzedaży odnotowano w segmencie obligacji detalicznych. Sprzedaż była wyższa od planu o 4 681 mln zł i osiągnęła wartość 17 245 mln zł. Segment detalicznych instrumentów skarbowych stanowi uzupełniające dla rynku hurtowego źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na rynku krajowym. Dyrektor Departamentu DP poinformował, że *długofalowym celem Ministerstwa Finansów jako emitenta skarbowych produktów oszczędnościowych jest budowanie skłonności do oszczędzania, zachęcanie do regularnego oszczędzania poprzez obligacje skarbowe i tym samym zwiększenie udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych oraz dywersyfikacja bazy inwestorów.*

Rosnąca popularność obligacji oszczędnościowych spowodowana jest szeregiem zalet tych instrumentów. W szczególności obligacje detaliczne postrzegane są jako gwarantujące zysk przy pełnym bezpieczeństwie zainwestowanych oszczędności. Ponadto różnorodna oferta obligacji oszczędnościowych pozwala w elastyczny

sposób dopasować strukturę oszczędności do indywidualnych potrzeb każdego oszczędzającego, w tym z uwzględnieniem:

- założonego czasu oszczędzania – oferowane są obligacje z terminami wykupu od trzech miesięcy do dwunastu lat;
- rodzaju oprocentowania – oferowane są obligacje z oprocentowaniem stałym, zmiennym, indeksowanym do inflacji;
- częstotliwości otrzymywania odsetek – odsetki mogą być wypłacane regularnie co pół roku, co rok albo przy wykupie obligacji jako skumulowane odsetki narosłe podczas oszczędzania;
- wartości planowanych oszczędności – rozpocząć oszczędzanie można już od kwoty 100 zł – tyle wynosi nominalną jedną obligacji.

Podejmowane działania w dążeniu do pozyskiwania nowego grona nabywców oraz wzrostu popularności tej formy oszczędzania wpisują się w cele przedstawione w Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju w zakresie budowy kultury oszczędzania.

W 2019 roku, podobnie jak w 2018 r., odbiorcom detalicznym zaoferowano jednorazową emisję obligacji premiowych, które oprócz odsetek dają możliwość wygrania dodatkowej premii pieniężnej. Uatrakcyjnienie oferty obligacji dla nabywców indywidualnych to również promocja wszystkich skarbowych obligacji oszczędnościowych.

Kierunki rozwoju segmentu detalicznego są podporządkowane Strategii, która wyznacza działania Ministra Finansów w zakresie funkcjonowania całego rynku skarbowych papierów wartościowych. Oferta produktów oszczędnościowych jest konstruowana tak, aby była zarówno atrakcyjna dla nabywcy indywidualnego, jak i efektywna z punktu widzenia zarządzania długiem. Wysokość oprocentowania obligacji oszczędnościowych ustalana jest w oparciu o rentowność obligacji skarbowych, o zbliżonej charakterystyce, dostępnych na rynku hurtowym, z zachowaniem preferencji dla rynku detalicznego.

(akta kontroli str. 551, 560)

2.3.2. Finansowanie zagraniczne

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto na rynkach zagranicznych zaplanowane w kwocie minus 11.060,5 mln zł wyniosło minus 16 560,8 mln zł. Emisja długu zagranicznego nie stanowiła zatem źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto. Zarówno saldo obligacji zagranicznych, jak i saldo kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych było ujemne, co oznacza oddłużenie w tych instrumentach.

W ustawie budżetowej założono pozyskanie ze sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych kwoty 3 484,1 mln EUR (emisje o wartości nominalnej 1 000 mln EUR w styczniu i czerwcu i 1 500 mln EUR w październiku) oraz 989,7 mln USD (emisja o wartości nominalnej 1000 mln USD w kwietniu), tj. równowartość 17 755,3 mln zł. Założenia te zostały skorygowane w trakcie roku. Plan finansowania na pierwszy kwartał 2019 r. (notatka z 31 grudnia 2018 r.) oraz na marzec 2019 r. (notatka z 27 lutego 2019 r.) zakładał jedną emisję obligacji o wartości 1,0 mld EUR i brak emisji dolarowej. Obligacje w euro zostały wyemitowane w marcu 2019 r. (obligacje typu *Green Bond*¹⁶), przy czym ich wartość nominalna, 2 mld EUR¹⁷, była dwukrotnie wyższa od zakładanej w planach finansowania. Minister Finansów pozyskał tą drogą równowartość 8,5 mld zł. Emisja obligacji w euro została przeprowadzona w marcu w warunkach utrzymywania się

¹⁶ Środki z emisji takich obligacji są przeznaczone na realizację projektów środowiskowych.

¹⁷ W ramach tej emisji wyemitowano obligacje 10-letnie o wartości nominalnej 1,5 mld EUR i 30-letnie o wartości nominalnej 0,5 mld EUR.

relatywnie wysokich stanów środków walutowych (głównie w euro) na rachunkach pomocniczych Ministra Finansów. W pierwszych dniach marca wynosiły one około 22-23 mld zł. Wpływ 8,5 mld zł z tytułu emisji w euro powiększył stan środków walutowych, których średni poziom w wysokości około 30 mld zł utrzymywał się do końca lipca 2019 r. Dyrektor Departamentu DP wskazał, że emisja tych obligacji zapewniała realizację celu minimalizacji kosztów obsługi długu, gdyż koszt pozyskanych środków wyniósł 1,31% przy średniej zapadalności 15 lat, wobec 2,11% na rynku krajowym przy średniej zapadalności 6,7 lat. Z emisji obligacji zagranicznych pozyskano 2,0 mld EUR zamiast założonej w ustawie 4,3 mld EUR (emisje w euro i w dolarach). Ponadto zrealizowano przedterminowe wykupy długu na kwotę o równowartości 0,8 mld EUR (0,3 mld USD z tytułu obligacji oraz 0,5 mld EUR z tytułu kredytów). Dyrektor Departamentu DP zwrócił uwagę, że wielkości zawarte w planach finansowania mają charakter bieżących prognoz i założeń, nie zaś ostatecznych wielkości do realizacji, a ostateczna kwota emisji (2,0 mld EUR wobec 1,0 mld EUR) wynikała z dużego zainteresowania inwestorów oraz korzystnej wyceny obligacji.

(akta kontroli str. 18-19, 663-666)

Plan potrzeb pożyczkowych brutto z tytułu przypadających w 2019 r. wykupów obligacji zagranicznych wynosił (według kapitału) 2 460,6 mln EUR, 2 383 mln USD, 1 000 mln CHF oraz 3 000 mln CNY. Stanowiło to równowartość 23 326,1 mln zł (po średnich kursach przyjętych do opracowania ustawy budżetowej). Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych z tytułu wykupu obligacji zagranicznych wpłynął przedterminowy wykup części obligacji dolarowych zapadających w 2019 r. o wartości 225,5 mln USD (według kapitału), przeprowadzony przez Ministra Finansów pod koniec 2018 r., po zamknięciu prac nad projektem budżetu na 2019 r. Na zwiększenie rozchodów budżetu państwa na wykup obligacji zagranicznych o 1 064,4 mln zł wpłynął przeprowadzony w grudniu 2019 r. przedterminowy wykup części obligacji dolarowych (wartość według kapitału 277,8 mln USD) zapadających w 2021 r. oraz ukształtowanie się kursów wszystkich wymienionych walut w stosunku do złotego na poziomie wyższym od założonego przy projektowaniu ustawy budżetowej. Rozchody na ten cel wyniosły ostatecznie 25 324,7 mln zł. Nie stanowiło to przekroczenia limitu.

Saldo wpływów z emisji i wykupów obligacji zagranicznych (wartość według kapitału) wyniosło minus 16 789,7 mln zł, wobec planowanego salda minus 5 570,9 mln zł.

(akta kontroli str. 19, 238, 242-261, 18-19, 952-953)

Ujemne było także saldo zaciągniętych i spłaconych kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (minus 5 056,6 mln zł, przy planowanym minus 907,8 mln zł). Na spłatę kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych zaplanowano w ustawie budżetowej kwotę 1 334,5 mln EUR. Przychody z tego tytułu wyniosły 714,9 mln EUR (3 054,0 mln zł), wobec zakładanych 1 116 mln EUR (4 625,0 mln zł). Równowartość złotowa zaplanowanej kwoty wyniosła (po średnich kursach prognozowanych) 5 532,8 mln zł. Zrealizowane rozchody wyniosły 1 880,0 mln euro (8 110,6 mln zł). Złożyły się na nie zaplanowane płatności, pomniejszone o przedterminową spłatę kredytu z EBI dokonaną w grudniu 2018 r., oraz przedterminowa spłata kolejnych kredytów zaciągniętych w EBI, których data konwersji (tj. zmiany warunków kredytu) przypadała na 27 listopada 2019 r. Na zwiększenie rozchodów w złotych oddziaływał słabszy od prognozy kurs złotego w stosunku euro.

(akta kontroli str. 17, 120-122, 238, 952-953)

Istotnym źródłem finansowania potrzeb były w 2019 r. środki zgromadzone na rachunku walutowym. W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej zakładano, że saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym wyniesie minus 4 581,8 mln zł, co oznaczało, że Minister Finansów planował zwiększenie stanu walut na rachunku. W rzeczywistości saldo przepływów walutowych wyniosło 5 285,5 mln zł i służyło finansowaniu potrzeb.

Według stanu na 31 grudnia 2018 r. Minister Finansów dysponował środkami walutowymi w wysokości 7 449,0 mln EUR, stanowiącymi równowartość 21 872,6 mln zł. W trakcie 2019 r. na rachunek w NBP wpłynęło 18 951,3 mln EUR oraz 126,8 mln USD, tj. równowartość 81 894,5 mln zł (69 806,7 mln zł w związku z zarządzaniem środkami europejskimi, 11 493,3 mln zł z emisji długu zagranicznego, 134,5 mln zł ze spłaty kredytów udzielonych oraz 460,0 mln zł z odsetek od transakcji swap i środków na rachunkach). Środki walutowe zostały przeznaczone przede wszystkim na pozyskanie środków złotych (sprzedaż do NBP) o równowartości 45 464 mln zł oraz na pokrycie rozchodów walutowych części 98 o równowartości 33 629,8 mln zł. Rozchody te obejmowały w szczególności wykup obligacji zagranicznych (równowartość 25 324,7 mln zł), spłatę rat kredytów zagranicznych (równowartość 8 110,6 mln zł) oraz płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach i inicjatywach finansowych (równowartość 194,6 mln zł). Ponadto środki na rachunku posłużyły do sfinansowania wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w równowartości 8 037,2 mln zł, tj. odsetek od obligacji zagranicznych (równowartość 7 388,9 mln zł), odsetek od kredytów zagranicznych (równowartość 475,1 mln zł), odsetek od transakcji CIRS (równowartość 170,2 mln zł) oraz kosztów i prowizji (równowartość 3,0 mln zł). Na koniec roku stan środków walutowych na rachunkach Ministra Finansów zmniejszył się do 16 578,5 mln zł.

(akta kontroli str. 67-114, 120-125, 211,734-735, 886-895, 952-953, 980-987)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych. Faktyczny spadek potrzeb pożyczkowych został wykorzystany do zmniejszenia zadłużenia na rynku zagranicznym. Było to zbieżne z założeniami Strategii.

OBSZAR

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale VI.4 Strategii dotyczącym efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa określono, że polega ono na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa i odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową. Wolne środki budżetu państwa powinny być inwestowane w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Szczegółowe założenia zarządzania płynnością zostały zdefiniowane w notatce z 23 marca 2017 r. zatwierdzonej przez Podsekretarza Stanu nadzorującego Departament DP. Określiły one pożądany maksymalny poziom wolnych środków, wynikający z założenia, że wolne środki powinny zabezpieczyć finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto na okres czterech miesięcy. NIK zauważa, że Ministerstwo Finansów uznało również za dopuszczalny okres 4,4 miesiąca, co nie wynikało z uzasadnienia ekonomicznego, lecz z możliwości zaokrąglenia tej wielkości do liczby 4. Z empirycznych danych wynikających z wyliczeń z lat 2011-2016 wynikało, że najwyższy wskaźnik w tym okresie wyniósł 3,7 i był wystarczający do zapewnienia bezpiecznego poziomu płynności.

Ministerstwo Finansów przyjęło, że okres czterech miesięcy jest również wystarczający dla:

- możliwości dostosowania polityki emisyjnej (np. okresowe ograniczenie podaży skarbowych papierów wartościowych, przygotowanie nowych instrumentów, wyjście na inne rynki) w przypadku zawirowań rynkowych, zarówno na rynku lokalnym, jak i na rynkach globalnych (wzrost rentowności, spadek/brak popytu na skarbowe papiery wartościowe, itp.). Zapewnienie odpowiedniej elastyczności w zarządzaniu długiem w takim czasie jest kluczowe i niezbędne w celu niezakłóconej realizacji podstawowej funkcji zarządzania długiem Skarbu Państwa (pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zapewnienie realizacji zadań państwa) oraz właściwej realizacji długoterminowego celu zarządzania długiem (minimalizacji kosztów obsługi długu);
- możliwości odbudowy popytu na skarbowe papiery wartościowe w efekcie samoistnego ustabilizowania się sytuacji rynkowej (znalezienie nowych poziomów wyceny rynkowej, dostosowanie do nowych warunków/rozwiązań, itp.) lub w wyniku działań podjętych przez odpowiednie instytucje o charakterze regulacyjnym, nadzorczym czy makroostrożnościowym;
- możliwości podjęcia przez władze publiczne ewentualnych niestandardowych działań o charakterze naprawczym (programy konsolidacyjne, sanacyjne, itp.) mających na celu poprawę bieżącej sytuacji budżetowej i zapewnienie finansowania potrzeb pożyczkowych.

Przy planowanej na 2019 r. wysokości potrzeb pożyczkowych brutto wynoszącej 163 705 mln zł i założonym poziomie wskaźnika (4 miesiące), pożądany poziom wolnych środków budżetu państwa w 2019 r., zabezpieczający finansowanie tych potrzeb wyniósłby średnio 54 568 mln zł. Poziom wolnych środków w wysokości 49 452 mln zł był również niższy od požądanego poziomu o 5 116 mln zł. Oznacza to, że założenia określone w notatce zostały zrealizowane.

Zrealizowane potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 122 745 mln zł i były niższe od planowanych o 40 960 mln zł. Faktyczny wskaźnik pokrycia wyniósł 4,8 miesiący, zabezpieczał zatem płynność w wyższym stopniu niż planowano.

Na przestrzeni roku poziom wolnych środków charakteryzował się znaczną nierównomiernością. Na lokatach złotych średni poziom wolnych środków wynosił 28 250 mln zł. Najwyższe stany utrzymywały się w okresie sierpień-październik, wynosząc około 43 390 mln zł. Poziom wolnych środków był kształtowany przede wszystkim przez sytuację budżetową (nadwyżka dochodów nad wydatkami wystąpiła w ciągu 85 z 251 dni roboczych), emisję skarbowych papierów wartościowych (saldo krajowe w wysokości 21 648 mln zł) oraz przez konsolidację środków jednostek sektora finansów publicznych. Najniższy średni poziom lokat wynoszący 12 050 mln zł powstał w grudniu. Było to wynikiem braku wpływów ze sprzedaży obligacji hurtowych i sfinansowania potrzeb pożyczkowych ze zgromadzonych uprzednio środków. W rezultacie w grudniu 2019 r. nastąpił najwyższy spadek środków na lokatach złotych, wynoszący 32 060 mln zł. Tylko na finansowanie deficytu przeznaczono w grudniu 11 783,3 mln zł.

Stan środków na lokatach walutowych w 2019 r. był kształtowany przede wszystkim przez wpływy środków unijnych (69 807 mln zł) oraz saldo przychodów i rozchodów (minus 10 923,1 mln zł). Średnioroczny poziom wolnych środków walutowych wynosił 21 202 mln zł. Obniżenie stanu środków wystąpiło w okresie od sierpnia do listopada 2019 r. Poziom lokat zmniejszył się z 24 342,8 mln zł na koniec lipca 2019 r. do 5 889,6 mln zł na koniec listopada. Było to wynikiem płatności dokonanych z rachunków walutowych (14 286,7 mln zł) oraz sprzedaży walut do NBP (22 688,7 mln zł). Pozyskanie środków w wyniku sprzedaży walut pozwoliło

na obniżenie emisji długu krajowego¹⁸. Odbudowa stanu lokat walutowych dokonała się w grudniu w wyniku wpływów środków z UE, które w tym miesiącu wyniosły 12 610 mln zł.

Na koniec 2019 r. kasowy stan wolnych środków przechodzących na 2020 r. wyniósł 19 204 mln zł. Przy planowanych na 2020 r. potrzebach pożyczkowych netto w kwocie 23 518,1 mln zł środki te wystarczały na sfinansowanie ich w 82%.

W porównaniu do roku poprzedniego środki zgromadzone w końcu roku były mniejsze o 8 763 mln zł.

W 2019 r. wpływy pozyskane w wyniku wprowadzonych w latach poprzednich mechanizmów konsolidacji były dla Ministra Finansów istotnym źródłem pozyskania środków, stanowiąc jednocześnie zmienną, na wielkość której nie miał on bezpośrednio wpływu. Konsolidacja środków jednostek sektora finansów publicznych oddziaływała na poziom wolnych środków złotych, a konsolidacja walutowa, dotycząca środków pozyskanych z UE, kształtowała poziom lokat walutowych.

Zrealizowane w 2019 r. saldo przychodów i rozchodów na rachunkach jednostki sektora finansów publicznych wyniosło 15 188,1 mln zł i było wyższe od zakładanego na etapie planu o 15 890 mln zł. Był to kolejny rok wzrostu¹⁹ stanu środków w ramach konsolidacji złotej. W porównaniu do stanu z 31 grudnia 2018 r. na rachunkach depozytów terminowych przyrost wyniósł 11 587 mln zł, a na rachunkach depozytów overnight 3 601 mln zł.

W wyniku konsolidacji walutowej pozyskano w 2019 r. środki w kwocie 69 807 mln zł, finansując z tych wpływów potrzeby krajowe i zagraniczne. Na 31 grudnia 2019 r. środki na rachunkach walutowych wynosiły 16 720 mln zł²⁰ i w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego roku były niższe o 5 226 mln zł.

Istotnym elementem efektywnego zarządzania płynnością jest dążenie do zmniejszenia kosztów obsługi długu poprzez pozyskiwanie tańszych środków oraz zmniejszanie kosztów utrzymywania wolnych środków poprzez utrzymywanie ich na oprocentowanych lokatach. Wielkość gromadzonych środków powinna być zatem adekwatna do realizowanych zadań.

Koszt pozyskania środków z konsolidacji w 2019 r. wynosił średnio 1,17%, a środków pozyskanych w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych 1,29% (papiery z rynku wtórnego o zapadalności jednego roku). Szacowane oszczędności wynikające z zastąpienia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji wyniosły 71 mln zł. Po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w BGK (10 mln zł) kwota oszczędności, która powstała w wyniku zastąpienia droższego instrumentu tańszym, została oszacowana na 61 mln zł²¹. NIK pozytywnie ocenia korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb ze względu na ograniczanie kosztów pozyskania środków.

Utrzymywanie w 2019 r. wolnych środków złotych w średniej wysokości 28 250 mln zł wiązało się z jednej strony z kosztami ich obsługi, a z drugiej strony

¹⁸ Do lipca na przetargach kasowych pozyskano 39 310 mln zł, natomiast od sierpnia przetargi sprzedaży obligacji hurtowych nie były organizowane.

¹⁹ Jedynie na koniec 2013 r. wystąpił nieznaczny spadek, o 276 mln zł, stanu depozytów w porównaniu do roku poprzedniego. Średnioroczny przyrost środków w okresie 2011-2019 wynosił 7 791 mln zł.

²⁰ Z tej kwoty, środki w wysokości 33,2 mln EUR zgromadzone na rachunkach specjalnych w NBP prowadzonych dla kredytów powodziowych z Banku Światowego, nie służyły zarządzaniu płynnością.

²¹ Ministerstwo Finansów oszacowało również, że oszczędności mogły powstać w wyniku obniżenia rentowności, będącego efektem zmniejszenia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Na podstawie zrealizowanej sprzedaży obligacji 2- i 5-letnich (odpowiednio 13,0 mld zł i 36,8 mld zł) oraz przyjętych założeń co do obniżenia rentowności (odpowiednio 10 i 5 pb.) wysokość oszacowanych oszczędności pośrednich wyniosłaby 123 mln zł.

generowało dochody w wyniku deponowania ich na oprocentowanych lokatach w NBP i BGK. Koszty pozyskania środków złotych i walutowych wyniosły 475 mln zł. Składały się one z kosztu pozyskania środków złotych (432 mln zł), kosztu utrzymania środków overnight w BGK (27 mln zł) oraz kosztu pozyskania środków walutowych z emisji długu (16 mln zł). Dochody osiągnięte z lokat wyniosły 465 mln zł. Oznaczało to, że koszt ponoszony na utrzymanie płynności był w 2019 r. niemal równoważony dochodami z lokat wolnych środków. Różnica wyniosła 10 mln zł.

W ramach konsolidacji walutowej pozyskiwanie środków nie wiązało się bezpośrednio z ponoszeniem kosztów. Jednak zdaniem NIK w rachunku kosztów pozyskania płynności należy uwzględnić koszty poniesione na pozyskanie środków niezbędnych dla finansowania budżetu środków europejskich, co było konsekwencją wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej. Środki na finansowanie tego budżetu wyniosły 74 941 mln zł. NIK oszacowała koszt pozyskania tych środków (za pomocą emisji najtańszych dwuletnich skarbowych papierów wartościowych o średniej rentowności 1,57%) na kwotę 30 mln zł. Uwzględnienie tej kwoty w rachunku kosztów oznaczałoby, że koszty netto wynikające z pozyskania wolnych środków wyniosły 40 mln zł.

(akta kontroli str. 954-957, 989-991)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zarządzanie płynnością w 2019 r. W jej wyniku zmniejszono emisję skarbowych papierów wartościowych, wykorzystując środki zgromadzone na rachunkach lokat walutowych. Zarządzając długiem i płynnością Minister Finansów dążył do równomiernej sprzedaży skarbowych papierów wartościowych w ciągu roku (łącznie na przetargach sprzedaży i zamiany) z uwzględnieniem okresów dobrej sytuacji rynkowej i zwiększonego zainteresowania inwestorów lub spadku potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Oznaczało to rezygnację z przetargów kasowych obligacji i organizowanie przetargów zamiany w okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na skarbowych papierów wartościowych.

4. Dług publiczny

Opis stanu
faktycznego

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019-2022 przyjęto założenie, że na koniec 2019 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniesie 1 040,9 mld zł i w relacji do PKB stanowić będzie 46,6%. Założono, że w kolejnych latach relacja PDP do PKB utrzyma trend spadkowy i na koniec 2022 r. osiągnie wartość 40,7%. Wielkości prognozowane na 2019 r. zostały skorygowane w grudniu 2019 r. w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 do poziomu 993,7 mld zł i 44,4% PKB.

Na koniec 2019 r. państwowy dług publiczny wyniósł 990 932,3 mln zł²² i w relacji do PKB stanowił 43,8%²³. Oznacza to, że margines bezpieczeństwa w stosunku do określonych w ustawie o finansach publicznych progów ostrożnościowych 55% i 60% PKB wynosił odpowiednio 254 818 mln zł i 368 068 mln zł²⁴.

W stosunku do 2018 r. kwota PDP wzrosła o 6 618,8 mln zł (o 0,7%), a relacja do PKB obniżyła się o 2,8 punktu procentowego. Zmiana PDP na koniec 2019 r. w stosunku do stanu na koniec 2018 r. była wynikiem wzrostu zadłużenia

²² Dane wstępne według stanu na 31 marca 2020 r.

²³ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 28 lutego 2020 r., PKB w 2019 r. wyniósł 2 265,0 mld zł.

²⁴ Jednocześnie ustawa o finansach publicznych dopuszcza zawieszenie procedur ostrożnościowych w przypadku wprowadzenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego bądź stanu klęski żywiołowej (art. 88 i art. 112d ufp).

podsektora rządowego o 335,4 mln zł (o 0,04%) i samorządowego o 6 295,3 mln zł (o 8,2%) oraz spadku zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 11,9 mln zł (-17,2%).

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dług EDP) wyniósł na koniec 2019 r. 1 045 122,0 mln zł, co odpowiadało 46,1% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2018 r. oznaczało to wzrost długu EDP o 9 418,2 mln zł (0,9%) oraz spadek jego relacji do PKB o 2,8 punktu procentowego. Dług ten ukształtował się poniżej prognozy zawartej w Strategii na lata 2019-2022 (1 093,3 mld zł, 48,9% PKB) oraz w Strategii na lata 2020-2023 (1 050,8 mld zł, 47,0% PKB). Analogicznie jak w przypadku PDP, wzrost długu EDP wynikał głównie ze zmian zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto na wielkość długu EDP oddziaływały spadek zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (o 818,9 mln zł), zmiana stanu konsolidacji i wzajemnych zobowiązań jednostek sektora (zmniejszenie o 4 034,4 mln zł z tytułu skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez BFG i fundusze ochrony środków gwarantowanych oraz zwiększenie o 669,0 mln zł z tytułu depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy umiejscowionych w BGK), obniżenie się o 423,3 mln zł zobowiązań wynikających z inwestycji infrastrukturalnych oraz wzrost o 824,2 mln zł zadłużenia przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Prognoza zawarta w Strategii na lata 2019-2022 zakładała, że dług Skarbu Państwa na koniec 2019 r. wyniesie 1 018,3 mld zł. W Strategii na lata 2020-2023 prognoza ta została obniżona do 972,7 mld zł. Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec grudnia 2019 r.²⁵ wyniosło 973,3 mld zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2018 r. było wyższe o 19,1 mld zł (o 2,0%). Zmiana długu Skarbu Państwa nie wynikała z potrzeb pożyczkowych, które wpłynęły na obniżenie długu o 0,2 mld zł. Wprawdzie finansowanie deficytu budżetu państwa zwiększyło dług Skarbu Państwa o 13,7 mld zł, a przepływy związane z zarządzaniem środkami europejskimi o 5,2 mld zł, jednak pozostałe składniki potrzeb pożyczkowych wpłynęły na obniżenie tej wielkości. Nadwyżka budżetu środków europejskich przyczyniła się do obniżenia długu o 2,6 mld zł, dodatnie saldo depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych o 15,2 mld zł oraz pozostałe potrzeby pożyczkowe (saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne) o 1,3 mld zł.

Czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych spowodowały zwiększenie długu Skarbu Państwa o 4 mld zł. Było to przede wszystkim wynikiem przekazania obligacji skarbowych o wartości 5,9 mld zł podmiotom uprawnionym na podstawie odrębnych ustaw. Pozostałe czynniki w tej grupie wpływały na zmniejszenie długu bądź nie powodowały jego zmiany.

Wzrost pozostałego długu Skarbu Państwa wynikał głównie z przyrostu o 6,6 mld zł depozytów jednostek objętych konsolidacją złotową, a także z udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej, w wysokości 8,7 mld zł. Zobowiązania z tytułu pożyczki dla Funduszu Solidarnościowego pozostawały bez wpływu na PDP i EDP, ze względu na eliminację wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 927-951)

²⁵ Według stanu na 28 lutego 2020 r.

Pożyczka dla Funduszu Solidarnościowego (dalej także: Fundusz) została udzielona na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym²⁶. W art. 31a tej ustawy²⁷ określono, że w 2019 r. środki na refundację jednorazowego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 4 kwietnia 2019 r. o jednorazowym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów w 2019 r.²⁸, wypłacone z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych stanowią koszty Funduszu Solidarnościowego (Fundusz przekazuje środki na refundację tego świadczenia do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych). Zgodnie z ustawą Minister Finansów dokonał wpłaty środków z budżetu państwa do Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD), zablokowanych w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych²⁹, a Funduszowi została udzielona nieoprocentowana pożyczka w kwocie 8,7 mld zł ze środków FRD³⁰, na co zgoda ministra właściwego do spraw finansów publicznych nie była wymagana. Uwagi NIK dotyczące tej operacji zostały przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r., której celem było dokonanie oceny planowania dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2019, wykonania zadań przez Ministra Finansów z zakresu budżetu państwa określonych w ustawie o finansach publicznych oraz przeprowadzenie analizy wykonania budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe³¹.

Wzrost długu Skarbu Państwa o kwotę 5 860 mln zł nastąpił na skutek przekazania przez Ministra Finansów nieodpłatnie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw innych niż ustawa budżetowa. W myśl przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce³², uczelniom publicznym oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu zostały przekazane obligacje o wartości 3 000 mln zł. Fundusz Dróg Samorządowych otrzymał obligacje o wartości 1 600 mln zł, na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych³³. Zgodnie z ustawą z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych³⁴ jednostkom publicznej radiofonii i telewizji przekazane zostały obligacje o wartości 1 260 mln zł.

(akta kontroli str. 15)

Minister Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w porozumieniu z innymi ministrami nadzorującymi uczelnie publiczne, zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie uczelniom publicznym, uczelniom niepublicznym prowadzonym przez kościoły i związki wyznaniowe na zasadach uczelni publicznych oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu skarbowych papierów wartościowych o łącznej wartości 3 000 mln zł. Na ten cel Minister Finansów wyemitował obligacje zerokuponowe o terminie wykupu 25 maja 2021 r.³⁵, które 9 kwietnia i 12 czerwca 2019 r. przekazał uprawnionym podmiotom za pośrednictwem agenta emisji (BGK) na wskazane we wnioskach rachunki papierów wartościowych. Minister Finansów wyraził zgodę

²⁶ Dz.U. poz. 2192, ze zm.

²⁷ Dodany ustawą o zmianie ustawy o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 20 grudnia 2019 r. (Dz.U. poz. 2473).

²⁸ Dz.U. poz. 743.

²⁹ W dniu 30 grudnia 2019 r. dysponent części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych dokonał blokady wydatków na kwotę 8 736,5 mln zł.

³⁰ Zgodnie z art. 59 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. z 2020 r. poz. 266, ze zm.)

³¹ Wystąpienie pokontrolne NIK nr KBF. 410.001.09.2020.

³² Dz.U. poz. 1669, ze zm.

³³ Dz.U. poz. 2161, ze zm.

³⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1801, ze zm.

³⁵ Obligacje serii OB0521 (listy emisyjne nr 25/2019 z 28 marca 2019 r. oraz nr 43/2019 z 31 maja 2019 r.) zasymlowanie z obligacjami zerokuponowymi o tym samym terminie wykupu serii OK0521 (list emisyjny nr 79/2018 z 30 października 2018 r.)

na zbycie przez uczelnie publiczne i międzynarodowy instytut naukowy obligacji skarbowych o wartości nominalnej 250 mln zł. Kwota objęta wnioskami była wyższa, jednak uwzględniając konieczność zapewnienia stabilności finansów publicznych oraz poziom deficytu sektora finansów publicznych Minister Finansów wyraził zgodę na zbycie obligacji o łącznej wartości 250 mln zł, w podziale między wnioskodawców uzgodnionym z Ministrem Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

(akta kontroli str. 673-720, 735-749, 756-783)

W grudniu 2019 r. Minister Infrastruktury, będący dysponentem FDS, zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie na rzecz FDS skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 1,6 mld zł oraz wyrażenie zgody na rozporządzenie nimi. Minister Finansów w dniu 11 grudnia 2019 r. zaakceptował powyższy wniosek. Obligacje o wartości 1,6 mld zł zostały wyemitowane na podstawie listu emisyjnego nr 92/2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. i przekazane na rachunek FDS prowadzony w BGK.

(akta kontroli str. 754, 788-795, 917-921)

Ustawa z dnia 22 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o opłatach abonamentowych³⁶ określiła, że minister właściwy do spraw budżetu, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przekaze jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowe papiery wartościowe jako rekompensatę z tytułu utraconych w latach 2018 i 2019 opłat abonamentowych w wyniku zwolnień³⁷, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o opłatach abonamentowych, a łączna wartość przekazanych skarbowych papierów wartościowych nie może przekroczyć kwoty 1 260 mln zł.

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (zgodnie z ustawą nowelizującą ustawę o opłatach abonamentowych) ustaliła w drodze uchwały³⁸ kwotę rekompensaty oraz wartość nominalną skarbowych papierów wartościowych dla poszczególnych jednostek publicznej radiofonii i telewizji (dalej: JPRiT) w maksymalnej wysokości 1 260 mln zł. Wnioskiem z 15 maja 2019 r. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej: MKiDN) wystąpił do Ministra Finansów o przekazanie JPRiT skarbowych papierów wartościowych w powyższej kwocie, w tym 1 127,3 mln zł Telewizji Polskiej S.A.

Minister Finansów zaakceptował wniosek o przekazanie uprawnionym podmiotom obligacji w ww. kwocie oraz wyraził zgodę na rozporządzenie nimi (5 lipca 2019 r.). Z przeznaczeniem dla JPRiT wyemitowane zostały dwie serie obligacji zerokuponowych o terminie wykupu 25 maja 2021 r.³⁹ Obligacje zostały przekazane na rachunki papierów wartościowych podmiotów uprawnionych w BGK.

(akta kontroli str. 749-753, 796-845)

³⁶ Dz.U. poz. 572.

³⁷ Zbliżone do zaproponowanego rozwiązanie zostało jednorazowo zastosowane na mocy art. 16a ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 1984, ze zm.). Wprowadzono wówczas rekompensatę w wysokości 98 000 mln zł z tytułu utraconych w latach 2010-2017 wpływów z opłat abonamentowych z tytułu części zwolnień z tych opłat z przeznaczeniem na realizację przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji misji publicznej. Rekompensata pochodziła z budżetu państwa i została przekazana przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w 2017 r. na wyodrębniony rachunek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

³⁸ Uchwała Nr 98/2019 z 25 kwietnia 2019 r.

³⁹ Seria OC0521 (list emisyjny nr 52/2019 z 10 lipca 2019 r., nr 54/2019 z 22 lipca 2019 r. i nr 69/2019 z 18 września 2019 r.) o łącznej wartości 1.259.999 tys. zł, podlegające asymilacji do znajdującej się w obrocie i oferowanej na przetargach serii obligacji zerokuponowych OK0521 oraz serii OD0521 (list emisyjny nr 53/2019 z 10 lipca 2019 r.) o łącznej wartości 1,0 tys. zł. W związku z tym, że ustalony uchwałą KRRiT podział w przypadku trzech jednostek nie stanowił wielokrotności 1.000 zł (nominał jednej obligacji skarbowej rynku hurtowego), wyemitowane zostały obligacje serii OD0521 o nominale jednej sztuki 100 zł i łącznej wartości nominalnej 1 000 zł. Obligacje te nie posiadają cech obligacji rynku hurtowego i nie zostały asymilowane do żadnej innej obligacji skarbowej.

Zdaniem NIK, przeprowadzenie powyższych operacji pozwoliło uniknąć finansowania ww. podmiotów w formie dotacji, która powiększyłaby deficyt budżetu państwa i zwiększyłaby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa..

W ramach kontroli wykonaniu budżetu państwa w 2019 r. w części 98 NIK odstąpiła od badania prawidłowości ujęcia poszczególnych tytułów w długi Skarbu Państwa oraz wyliczenia państwowego długu publicznego. Powyższe zagadnienia (według stanu na koniec trzeciego kwartału 2019 r.) były przedmiotem przeprowadzonej przez NIK w Ministerstwie Finansów kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*, która nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie, wpływających na obniżenie oceny pozytywnej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obniżenie relacji PDP do PKB i utrzymanie znacznego marginesu bezpieczeństwa w stosunku do progów ostrożnościowych określonych w ustawie o finansach publicznych. NIK zwraca jednocześnie uwagę na działania, w wyniku których nastąpił wzrost długu Skarbu Państwa łącznie o 14,6 mld zł. Przekazanie obligacji podmiotom na podstawie odrębnych ustaw oraz udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarności przez Fundusz Rezerwy Demograficznej o łącznej wartości 14,6 mld zł miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa wprowadzonych w życie na potrzeby zastosowanych rozwiązań, jednak spowodowało, że operacje te zostały przeprowadzone poza rachunkiem wydatków i rozchodów budżetu państwa.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, iż rozwiązania w zakresie rekompensaty dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji z tytułu utraconych wpływów z opłat abonamentowych, przyjęte zarówno w latach poprzednich, jak i kontynuowane w 2020 r. nie stanowią stabilnego, przewidywalnego i długofalowego systemu finansowania mediów publicznych. W sytuacji, gdy ubytek we wpływach dla mediów publicznych związany jest z szerokim katalogiem ustawowych zwolnień, ma on charakter trwały. Nie powinien być zatem rekompensowany w drodze doraźnych rozwiązań.

5. Zobowiązania i należności z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej, został określony na kwotę 200 000 mln zł. Uwzględnił on ewentualne wsparcie na poziomie 160 000 mln zł dla podmiotów, które kwalifikują się do skorzystania z mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁴⁰ oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁴¹. Ponadto na wniosek BGK w kwocie limitu uwzględniono potencjalne gwarancje do 30 000 mln zł związane ze spłatą zobowiązań kredytowych zaciąganych przez bank na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego oraz gwarancje do 10 000 mln zł dla spłaty zobowiązań za spółki Grupy PKP oraz wynikające z wniosków Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej, Ministerstwa Sportu i Turystyki oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Wykorzystanie limitu wyniosło 6 873,2 mln zł, co stanowiło 3,4% jego wielkości. Minister Finansów w 2019 r. zgodnie z ustawą o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne udzielił trzech

⁴⁰ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436.

⁴¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 124, ze zm.

gwarancji spłaty kredytów na sfinansowanie modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej, zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Potencjalne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń na koniec 2019 r. wynosiły 111 371,3 mln zł i były wyższe od analogicznych zobowiązań na koniec 2018 r. o 2 572,7 mln zł. Największy udział w kwocie na koniec 2019 r. miały gwarancje udzielone BGK w wysokości 85 015,4 mln zł. W 2019 r. nastąpiła zmiana oceny ryzyka spłaty zobowiązań ze środków budżetowych w stosunku do gwarancji udzielonych PKP Polskim Liniom Kolejowym S.A. – z niskiej na średnią. Wynikało to ze zmiany oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki. Wpływ na to w szczególności miało dokonanie prolongaty spłaty części zadłużenia wynikającego z emisji obligacji, pierwotnie przypadającej do spłaty w 2019 r. z równoległym wydłużeniem okresu ważności gwarancji do 2024 r. Na taką decyzję wpłynęły także sygnalizowane przez Ministra Infrastruktury przyszłe potrzeby inwestycyjne, dotyczące infrastruktury kolejowej, które potencjalnie mogłyby zostać zrealizowane w znacznej mierze przy udziale finansowania dłużnego. Może to powodować w kolejnych latach większą skalę wydatków dokonywanych z Funduszu Kolejowego, stanowiącego podstawowe źródło spłat gwarantowanych zobowiązań PKP PLK S.A.

(akta kontroli str. 1127-1311)

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2019 r. wyniosły 9 122,3 mln zł⁴² i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. o 228,1 mln zł.

Największy spadek stanu dotyczył należności wynikających z przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych i związany był z umorzeniem zadłużenia kredytobiorców dokonanym na podstawie art. 10a ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych⁴³. Łącznie po uwzględnieniu spłat wniesionych przez kredytobiorców, a także naliczonych odsetek od ich zadłużenia i wypłat dokonanych przez Skarb Państwa, stan należności zmniejszył się o 252 mln zł.

W 2019 r. nastąpił spadek o 92,8 mln zł poziomu należności z tytułu pożyczek Skarbu Państwa. Przyczyniło się do tego zmniejszenie stanu należności z tytułu pożyczek udzielanych na prefinansowanie zadań z udziałem środków pochodzących z Unii Europejskiej o 74 mln zł, KUKA S.A. o 56,3 mln zł oraz sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych o 3,1 mln zł. Było to związane przede wszystkim z bieżącymi spłatami i niższym poziomem wypłat. Zwiększając na stan należności wpłynęła wypłata dwóch nowych pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego. Stan należności z tego tytułu na koniec 2019 r. zwiększył się o 40,6 mln zł.

Należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2019 r. zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2018 r. o 34,7 mln zł. Było to spowodowane spisaniem z ewidencji należności zadłużenia jednej spółki akcyjnej w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego i wykreśleniem tej spółki z rejestru przedsiębiorców.

⁴² Według danych na 25 marca 2020 r.

⁴³ Dz. U. z 2019 r., poz. 2162.

Największy przyrost stanu należności Skarbu Państwa dotyczył należności wynikających z udzielonych kredytów zagranicznych. Na koniec 2019 r. należności z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw były większe od stanu na koniec 2018 r. o 134,7 mln zł. Wynikało to z dokonania wypłat kredytów Kenii, Tanzanii, Mongolii i Ukrainie oraz naliczeniem odsetek od zadłużenia Iraku z tytułu kredytów udzielonych w latach 1984-1990. Ponadto na wzrost należności wpłynęło naliczenie odsetek na łączną kwotę 18 mln zł od zadłużenia z tytułu udzielonych kredytów w walutach niewymienialnych, kredytów zaległych oraz z tytułu sald na rachunkach likwidacyjnych i związanych z zadłużeniem Kuby, Sudanu i Mozambiku. Propozycje negocjacji ze strony Ministerstwa Finansów oraz działania pośrednie, polegające na potwierdzaniu sald należności dokonywane pomiędzy BGK a bankiem centralnym Kuby nie doprowadziły do rozwiązania kwestii redukcji zadłużenia tego kraju. Z uwagi na brak stabilizacji geopolitycznej po podziale terytorialnym Sudanu w 2019 r. Ministerstwo Finansów nie prowadziło negocjacji dotyczących redukcji istniejącego zadłużenia. Zadłużenie Mozambiku było przedmiotem korespondencji wymienianej w 2019 r. z Ministerstwem Gospodarki i Finansów Mozambiku. Z uwagi na brak odpowiedzi tego resortu wraz z uszczegółowieniem propozycji restrukturyzacji zadłużenia, konsultacje nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 1312-1351)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykorzystania środków w ramach ustawowego limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz prowadzonych postępowań windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zaciągania zobowiązań i odzyskiwania należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz kredytów i pożyczek.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁴⁴ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiająca dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych

⁴⁴ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴⁵, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Warszawa, kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
Podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w wystąpieniu pokontrolnym P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w częściach 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 dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich i rachunkowych poprzez:

- zastąpienie na str. 4 w wierszach 37-38 wyrazu „deficyt” wyrazem „nadwyżka”, a wyrazu „miał” wyrazem „miała”;
- zastąpienie na str. 6 w wierszu 35 wyrazów „We wrześniu” wyrazami „ W grudniu”;
- dodanie na str. 7 w wierszu 19 przed kwotą „996,1 mln zł” wyrazu „minus”;
- dodanie na str. 9 w wierszu 32 po wyrazie „Przyrost” wyrazu „realny” oraz zastąpienie zdania w wierszach 34-36 rozpoczynających się od wyrazu „Głównymi” zdaniami: „Dynamiki dwóch głównych komponentów PKB, tj. konsumpcji prywatnej i inwestycji okazały się słabsze niż rok wcześniej, choć pozostały na stosunkowo wysokim poziomie. Popyt krajowy wzrósł o 3,0%, wobec założonych 4,2%. Kontrybucja eksportu netto wyniosła 1,2 pp. (wobec prognozowanych -0,3 pp.)”;
- zastąpienie na str. 10 w wierszu 7 kwoty „1 934 mln zł” kwotą „1 994 mln zł”, a w wierszach 8 i 44 dodanie odpowiednio po kwotach „13 665,6 mln zł” i „2 625,3 mln zł” wyrazów „(według stanu na 20 kwietnia 2020 r.)”;
- zastąpienie na str. 11 w wierszu 34 roku „2020” rokiem „2022”;
- zastąpienie na str. 12 w wierszach 6-11 kwoty „1 564,7 mln zł” kwotą „1 566,2 mln zł”, kwoty „185,2 mln zł” kwotą „186,8 mln zł”, kwoty „217,4 mln zł” kwotą „217,2 mln zł”, kwoty „6,1 mln zł” kwotą „7,8 mln zł”, a kwoty „182,5 mln zł” kwotą „185,2 mln zł” oraz dodanie w wierszu 11 przed kropką kończącą zdanie wyrazów „i odpisy z prywatyzacji (1,6 mln zł)”;
- zastąpienie na str. 14 w wierszach 14-15 wyrazu „zmiennym” wyrazem „stałym”, a kwoty „99 mln zł” kwotą „370 mln zł”;
- zastąpienie na str. 14 w wierszach 18-19 zdania „Nabyły papiery wartościowe o wartości 40,9 mld zł przy oddłużeniu o 22,0 mld zł pozostałych grup inwestorów.”

⁴⁵ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.

zdaniem „Przyrost zadłużenia w bankach (z uwzględnieniem 5,9 mld zł obligacji przekazanych) wyniósł 40,9 mld zł, zaś oddłużenie w pozostałych sektorach 14,2 mld zł.”;

- zastąpienie na str. 17 w wierszu 8 kwoty „7 449,0 mln EUR” kwotami „5 082,9 mln EUR i 4,3 mln USD”;
- dodanie na str. 18 w wierszu 27 po wyrazie „środków” wyrazów „na centralnym rachunku budżetu państwa”, w wierszu 30 po wyrazie „pokrycia” wyrazów „liczony dla tych środków”, a po wyrazie „miesiący” wyrazów „a uwzględniając lokaty overnight w BGK wyniósł 5,3 miesiąca”;
- zastąpienie na str. 23 w przypisie 37 kwoty „98 000 mln zł” kwotą „980 mln zł”;
- zastąpienie na str. 24 w wierszu 3 kwoty „6 873,2 mln zł” kwotą „6 929,6 mln zł”, a wskaźnika „3,4%” wskaźnikiem „3,5%”;
- zastąpienie na str. 25 w wierszu 37 kwoty „74 mln zł” kwotą „73 mln zł”, a w wierszu 42 kwoty „40,6 mln zł” kwotą „40,5 mln zł”.

.....
data

.....
podpis