



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.008.01.2019

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 54/2020 Kolegium NIK z dnia 1 lipca 2020 r.

P/19/013 – Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r.

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

- Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.,
- Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.,
- Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.,
- Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.,
- Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r.,
- Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów do 28 września 2016 r. do 11 grudnia 2017 r.
- Paweł Szałamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.,
- Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

1. Ewidencja długu publicznego
2. Cele zarządzania długiem publicznym i kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem
3. Wykonanie strategii i instrumenty zarządzania długiem
4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i płynnością Funduszu Reprywatyzacji

Okres objęty kontrolą

Lata 2014-2019

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/96/2019 z 17 października 2019 r.,
2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/97/2019 z 17 października 2019 r.,
3. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/99/2019 z 17 października 2019 r.,
4. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/98/2019 z 17 października 2019 r.,
5. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/100/2019 z 17 października 2019 r.

(akta kontroli str. 1-10)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, że w latach 2014-2019 zarówno relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto, jak i koszty jego obsługi uległy obniżeniu. Do zmniejszenia wydatków na obsługę długu przyczyniły się działania Ministra Finansów na rzecz zwiększenia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych.

NIK nie może jednak potwierdzić, że w okresie objętym kontrolą był skutecznie realizowany cel zarządzania długiem Skarbu Państwa, określony w strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych, jakim była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie. Minister Finansów nie wypracował metody pomiaru stopnia realizacji tego celu. Nie przedstawiał także danych potwierdzających wykonanie celu w rozdziałach strategii poświęconych efektom zarządzania długiem w okresach poprzednich. Z wyjaśnień składanych w trakcie kontroli wynika, że cel ten był niemierzalny, a tym samym nierozliczalny. Wyniki kontroli decyzji podejmowanych na wybranych przetargach obligacji wskazują, że przy przestrzeganiu wszystkich założeń dotyczących przetargów oraz częściowo niedookreślonych ograniczeń w zakresie ryzyk było możliwe zaciągnięcie długu generującego niższy koszt niż faktycznie ponoszony. Minister Finansów jednak tego nie dokonywał. Faktycznym celem zarządzania długiem było ukształtowanie struktury długu pożądanej przez zarządzających, głównie ze względu na możliwość jego refinansowania. Jednocześnie akceptowane było poniesienie wyższych kosztów niż minimalne.

Minister Finansów prawidłowo obliczał dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny. W niepełnym zakresie była natomiast stosowana metodologia unijna do obliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Z długu tego nie były eliminowane wzajemne zobowiązania przedsiębiorstw włączonych do tego sektora w związku ze spełnianiem kryteriów funkcjonalnych, a Minister Finansów nie informował o tym odstępstwie publikując dane. Biorąc jednak pod uwagę, że skala niewyłączonych zobowiązań została oszacowana jako niewielka, NIK nie obniżyła oceny w tym zakresie.

Ministerstwo Finansów wprowadziło zasadnicze elementy kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem. Nie został jednak terminowo wdrożony System Zarządzania Ciągłością Działania w informatycznych procesach krytycznych dotyczących tego obszaru. Prace w tym zakresie wydłużono do 2020 r.

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą zapewnił pełne, terminowe i bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych. Na podstawie danych historycznych rzetelnie określił poziom wolnych środków, jaki powinien być utrzymywany w celu zapewnienia płynności budżetu państwa. Bez uzasadnienia ekonomicznego podniósł jednak maksymalny ich pułap o blisko 20%. Poziom ten nie powinien być zwiększony, jeśli nie jest to uzasadnione sytuacją gospodarczą, bilansem ryzyk i powoduje poniesienie kosztów istotnie przewyższających korzyści z lokowania nadwyżek wolnych środków.

Minister Finansów jako dysponent Funduszu Reprywatyzacji nie w pełni efektywnie zarządzał wolnymi środkami. Nie zapobiegł nadmiernemu kumulowaniu środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* i nie maksymalizował przychodów Funduszu z tytułu odsetek od wolnych środków przekazywanych w zarządzanie terminowe, choć miał ku temu możliwości. NIK oszacowała utracone korzyści Funduszu na powyżej 2,1 mln zł.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ewidencja długu publicznego

Metodologia liczenia długu publicznego

W okresie objętym kontrolą dług publiczny w Polsce był liczony według dwóch definicji – krajowej i unijnej. Definicja krajowa została określona w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Na jej podstawie wyliczany był państwowy dług publiczny. Metodologia unijna została uregulowana w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁵. Była ona podstawą wyliczenia długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Uzasadniając przyczyny dualizmu prezentacji wysokości długu publicznego dyrektor Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów (dalej: Departament DP) wyjaśnił, że wyliczanie państwowego długu publicznego wynika z istniejących w polskim porządku prawnym reguł fiskalnych, które odnoszą się do krajowej definicji długu. W szczególności w art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ ustanowiony został zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% rocznego produktu krajowego brutto. Natomiast obowiązek wyliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 126 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska nadzoruje wysokość długu publicznego w państwach członkowskich oraz bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie kryterium, czy relacja długu publicznego do PKB przekracza 60%. Zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych został określony w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA2010)⁷.

NIK zauważa, że Konstytucja RP zabrania zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Jednak w zakresie sposobu ustalania państwowego długu publicznego odsyła do ustawy. Nie precyzuje sposobu wyliczenia tego długu. Nie istnieją zatem przeszkody formalne, aby państwowy dług publiczny wyliczać według innych reguł niż obecnie przyjęte, o ile zostaną one określone w ustawie.

Dyrektor Departamentu DP wskazał dodatkowe argumenty za utrzymaniem podwójnej metodologii wyliczania długu publicznego. Przede wszystkim zakres sektora publicznego określony przez metodologię unijną nie jest stały. Unijna definicja sektora instytucji rządowych i samorządowych, w przeciwieństwie do krajowej, jest funkcjonalna. Jeżeli spełnione są określone kryteria finansowe (finansowania ze środków publicznych) lub instytucjonalne (skutecznego wpływ władzy publicznej na podejmowanie decyzji) jednostka, niezależnie od formy

³ 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.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

⁵ Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, str. 1, ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.).

prawnej, może być włączona do sektora. Oznacza to, że sektor według definicji unijnej jest „płynny”. „Płynność” ta może być problemem w kontekście obowiązujących w Polsce ram fiskalnych i wynikających z tego procedur sanacyjnych. Byłaby też trudna do przyjęcia ze względu na konsekwencje formalno-prawne, jakie wynikałyby dla poszczególnych podmiotów z ich przynależności do sektora finansów publicznych.

Za utrzymaniem dualizmu przemawiają także względy metodologiczne. Obie definicje długu różnią się zakresem uwzględnianych tytułów dłużnych. W definicji krajowej zakres tytułów dłużnych jest szerszy, gdyż obejmuje również zobowiązania wymagalne, czyli bezsporne, których termin płatności minął. Jest to konsekwencją kasowego systemu budżetowego w Polsce, podczas gdy obliczanie długu instytucji rządowych i samorządowych opiera się na zasadzie memoriału. W statystykach unijnych zobowiązania wymagalne mają wpływ na wynik sektora (jako koszt memoriałowy), a nie na dług. Według metodologii krajowej ujmowane są w dług, gdyż w tym przypadku kasowy wydatek nie następuje. Dostosowanie do definicji Unii Europejskiej byłoby zasadne jedynie w przypadku konsekwentnego przejścia wszystkich jednostek finansów publicznych na system memoriałowy. Ujednoczenia wymagałby także sposób przeliczania długu w walutach obcych. W definicji krajowej dług w walutach obcych przelicza się na złote według oryginalnej waluty emisji, natomiast w definicji Unii Europejskiej uwzględnia się również instrumenty pochodne.

W Ministerstwie Finansów zostały podjęte prace nad zmianą sposobu wyliczania długu publicznego. W ramach projektu „Reforma systemu budżetowego - etap 1” były prowadzone analizy nad rozszerzeniem sektora finansów publicznych o niektóre jednostki (np. fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego i Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Zespół roboczy zaproponował jednak utrzymanie dwóch definicji sektora, z ewentualnym zmniejszeniem różnic. Według informacji posiadanych przez Departament DP obecnie nie toczą się w Ministerstwie Finansów prace legislacyjne w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1430-1472)

W przeszłości Najwyższa Izba Kontroli postulowała ujednoczenie metodologii liczenia długu publicznego, aby procedury ostrożnościowe i sanacyjne określone w ustawie o finansach publicznych obejmowały jednocześnie pełen dług wyliczany według metodologii unijnej. W ten sposób zostałaby ograniczona możliwość niekontrolowanego wzrostu zadłużenia, nieujmowanego w dług liczonej według metodologii krajowej. NIK podtrzymuje to stanowisko.

Dane zbiorcze z poszczególnych grup jednostek sektora finansów publicznych potrzebne do obliczenia państwowego długu publicznego były przekazywane przez Główny Urząd Statystyczny (dalej: GUS). Ministerstwo Finansów nie weryfikowało kompletności informacji przekazanych przez GUS. Minister Finansów nie wprowadził również mechanizmów zapewniających kompletność danych, np. w przypadku zmiany liczby szpitali, połączenia ministerstw, likwidacji jednostek budżetowych lub funduszy celowych. Narzędzi w tym zakresie nie miał także GUS. Ministerstwo stoi na stanowisku, że odpowiedzialność za prawidłowe i kompletne sporządzenie sprawozdań Rb-Z, będących podstawą wyliczenia długu, spoczywa na samych jednostkach zobowiązanych oraz jednostkach je nadzorujących. Za wystarczający do zapewnienia kompletności sprawozdawczości uznało fakt, że niesporządzenie sprawozdania jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

(akta kontroli str. 1430-1476)

Kształtowanie się długu publicznego

Dane o państwowym długu publicznym oraz o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych były obliczane i publikowane przez Ministra Finansów kwartalnie. Były one na bieżąco zmieniane, gdy jednostki wchodzące w skład poszczególnych sektorów korygowały swoje sprawozdania. Dane o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych były także modyfikowane, gdy zmieniany był zakres sektora lub wytyczne metodologiczne.

Do państwowego długu publicznego zaliczane jest zadłużenie sektorów rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Przy liczeniu długu eliminowane były zobowiązań między jednostkami sektora finansów publicznych. Od 1 stycznia 2014 r. do 30 września 2019 r. państwowy dług publiczny wzrósł z 882 293,0 mln zł do 1 001 181,0 mln zł, tj. o 13,5%⁸. Największy wpływ na poziom zadłużenia sektora finansów publicznych miało zadłużenie sektora rządowego. W ww. okresie wzrosło ono z 813 515,3 mln zł do 922 291,3 mln zł, tj. o 13,4%. Zadłużenie sektora samorządowego zwiększyło się z 68 397,6 mln zł do 78 831,3 mln zł, tj. o 15,3%. Spadło natomiast zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych z 380,1 mln zł do 58,4 mln zł. Spadek ten sięgnął 84,6%. Relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto zwiększyła się z 48,1% w 2014 r. do 51,9% w 2016 r. Natomiast w kolejnych latach uległa obniżeniu do 46,5% w 2018 r. Wskaźnik ten był o ponad dwa punkty procentowe wyższy niż prognozowany w pierwszej strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych obejmującej rok 2018, tj. strategii na lata 2015-2018.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych był obliczany poprzez korektę państwowego długu publicznego o dane dotyczące niektórych podmiotów uznanych za wchodzące w skład tego sektora oraz poprzez korekty wynikające z odmiennego zakresu przedmiotowego długu. Tak ustalany dług wzrósł z 922 755,2 mln zł na początku 2014 r. do 1 054 768,8 mln zł na koniec III kwartału 2019 r. Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto wzrosła z 50,4% w 2014 r. do 54,2% w 2016 r. Następnie zaś spadła do 48,9% w 2018 r. Był to najniższy wskaźnik od 2008 r. Tylko o 0,4 punktu procentowego przekraczał poziom prognozowany w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015-2018.

(akta kontroli str. 1360/7-9)

Dług Skarbu Państwa

Główną składową długu publicznego był dług Skarbu Państwa. Minister Finansów co miesiąc obliczał i publikował dane o długu Skarbu Państwa i przyczynach jego zmian. Publikowane przez Ministra Finansów szeregi czasowe obejmują dane od stycznia 2001 r.⁹ W przypadku, gdy poszczególne jednostki wchodzące w skład Skarbu Państwa stwierdziły popełnienie błędu w sprawozdaniach dotyczących poprzednich okresów sprawozdawczych, dane publikowane przez Ministra Finansów były korygowane.

Od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r. dług Skarbu Państwa wzrósł z 838 025,4 mln zł do 973 336,9 mln zł, tj. o 16,1%. W tym okresie silniej wzrastało zadłużenie krajowe niż zagraniczne. Dług krajowy Skarbu Państwa zwiększył się z 584 273,0 mln zł do 717 452,3 mln zł, tj. o 22,8%. Należy przy tym zauważyć, że w lutym 2014 r. dług ten został obniżony o 130,2 mld zł w wyniku umorzenia obligacji przejętych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z otwartych funduszy

⁸ Wszystkie dane w tym rozdziale prezentowane są na podstawie publikacji dostępnych na 17 marca 2020 r.

⁹ <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>

emerytalnych w ramach tzw. reformy emerytalnej. Zadłużenie zagraniczne w latach 2014-2018 zwiększyło się nieznacznie – z 253 752,3 mln zł do 256 884,7 mln zł, tj. o 1,2%. W wyniku tych operacji zmieniła się struktura zadłużenia. Udział długu krajowego w ogólnym zadłużeniu Skarbu Państwa wzrósł z 69,7% do 73,6%. Obniżył się natomiast udział długu zagranicznego z 30,3% do 26,4%. Przejściowo, po umorzeniu obligacji skarbowych w lutym 2014 r., sięgał on 36,1%.

(akta kontroli str. 1360/7-9)

Do wzrostu długu Skarbu Państwa w ww. okresie przyczyniło się w największym stopniu finansowanie potrzeb pożyczkowych wynikających z corocznych deficytów budżetu państwa (łącznie 167,2 mld zł) oraz wyniku budżetu środków europejskich (łącznie deficyt 17,5 mld zł). Na wzrost długu Skarbu Państwa wpływ miało także przekazanie w ramach rozchodów środków do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych z tytułu ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych (łącznie 21,1 mld zł). Jednocześnie wzrosło saldo depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych (łącznie o 42,0 mld zł), wykazywane jako zmniejszenie potrzeb pożyczkowych. Operacją obniżającą dług było wspomniane umorzenie w lutym 2014 r. obligacji skarbowych przejętych od otwartych funduszy emerytalnych.

(akta kontroli str. 1360/7-9, 1363-1418)

W celu potwierdzenia prawidłowości danych liczbowych o wysokości zadłużenia NIK dokonała analizy ujęcia w ewidencji długu Skarbu Państwa emisji obligacji hurtowych krajowych w styczniu i lutym 2018 r., zamiany obligacji krajowych w listopadzie i grudniu 2018 r. oraz emisji obligacji zagranicznych. Operacje to zostały prawidłowo ujęte w danych o zadłużeniu Skarbu Państwa według tytułów dłużnych.

(akta kontroli str. 1419-1429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w ewidencji długu Skarbu Państwa i obliczaniu państwowego długu publicznego.

NIK stwierdziła natomiast, że w ramach konsolidacji zobowiązań przy obliczaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie są eliminowane wzajemne zobowiązania przedsiębiorstw zaliczonych do tego sektora. Jest to niezgodne metodyką obliczania długu, określoną w przepisach i wytycznych unijnych. Dodatkowo publikowane przez Ministra Finansów dane o wysokości długu tego sektora nie zawierają objaśnienia o tym braku.

Dyrektor Departamentu DP wyjaśnił, że faktycznie nie są zbierane dane pozwalające na eliminację zobowiązań wzajemnych tych przedsiębiorstw, jednak według stanu na koniec III kwartału 2019 r. przedsiębiorstwa publiczne zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywały zobowiązania wobec wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych w łącznej kwocie 99,6 mln zł. Kwota ta stanowi około 0,01% wartości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz 0,005% PKB. Przedsiębiorstwa zaliczone do sektora stanowią niewielki ułamek wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce, zatem kwota podlegająca eliminacji byłaby niższa.

Dyrektor Departamentu DP podniósł również, że zakres sektora instytucji rządowych i samorządowych jest „płynny”. Przedsiębiorstwa należące do sektora musiałyby każdorazowo ponownie sporządzać 16 kwartalnych sprawozdań¹⁰ uwzględniających nowe podziały podmiotów na sektory. Wiązałoby się to z nadmiernym obciążeniem przedsiębiorstw obowiązkami sprawozdawczymi.

¹⁰ Dane korygowane są cztery lata wstecz.

NIK stoi na stanowisku, że w tej sytuacji odbiorcy zewnętrzni danych o wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych powinni być co najmniej rzetelnie informowani o występującym odstępstwie w obliczaniu długu od zasad unijnych.

(akta kontroli str. 1477-1480)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie ewidencję i obliczanie długu Skarbu Państwa oraz obliczanie państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Obniżenia oceny nie spowodowało niepełne wyeliminowanie zobowiązań jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych z uwagi na nieznaczące skutki tego braku dla prezentacji łącznej wysokości długu tego sektora.

OBSZAR

2. Cele zarządzania długiem publicznym i kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem

2.1. Cele zarządzania długiem publicznym

Zdefiniowanie celu zarządzania długiem Skarbu Państwa

W okresie objętym kontrolą cel zarządzania długiem Skarbu Państwa był zdefiniowany w przygotowywanych corocznie przez Ministra Finansów i zatwierdzanych przez Radę Ministrów czteroletnich strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych¹¹. Strategie te zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 75 ustawy o finansach publicznych. Przedstawiały uwarunkowania zarządzania długiem związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki, analizę poziomu państwowego długu publicznego, prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa, prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, kształtowanie struktury zadłużenia oraz prognozy i analizę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa.

Celem wyznaczonym w strategiach była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. W strategiach nie zostało określone, co należy rozumieć pod pojęciem długiego horyzontu czasu.

Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że horyzont ten wyznaczają skutki długu w postaci jego obsługi i wykupu. Wykraczają one poza roczny horyzont ustawy budżetowej i czteroletni horyzont strategii. Dla długu Skarbu Państwa horyzont skutków wyznaczają terminy zapadalności najdłuższych instrumentów o istotnym znaczeniu w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Obecnie są to obligacje dziesięcioletnie. Formalnie najdłuższym terminem zapadalności istniejącego długu jest rok 2055.

Długoterminowe cele strategii były przekładane na cele roczne w takim zakresie, w jakim Minister Finansów uznał to za możliwe i zasadne. Roczny charakter miały limity wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, uwzględniające obsługę istniejącego długu, potrzeby pożyczkowe założone w ustawie oraz niepewność co do zmiennych rynkowych. Horyzont roczny miały także cele ilościowe wyznaczane w planach działalności Ministra Finansów i Departamentu DP.

Zdaniem zastępcy dyrektora Departament DP, przyjęcie rocznego celu minimalizacji kosztów obsługi państwowego długu publicznego zachęcałoby do obniżania bieżących kosztów poprzez konstrukcję instrumentów dłużnych lub zastosowanie

¹¹ Z uwzględnieniem celów określonych w strategiach oraz przepisów Konstytucji RP i ustawy o finansach publicznych określone były cele działalności Ministra Finansów i Departamentu DP. Cele te zostały omówione w pkt 2.2 niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego dotyczącym kontroli zarządczej.

instrumentów pochodnych, przerzucających ciężar obsługi długu na kolejne lata lub też nadmiernie zwiększających ryzyko związane ze strukturą długu (zbyt częste stosowanie instrumentów krótkoterminowych lub wyrażonych w walutach obcych).

Zastępca dyrektora Departamentu DP wskazał, że sposób sformułowania celu strategii zarządzania długiem w Polsce był zgodny ze standardami międzynarodowymi wyrażonymi w wytycznych opracowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy¹². Był on ujmowany jako zarządzanie długiem publicznym przy możliwie najniższym koszcie, w perspektywie średnio- i długoterminowej, z zachowaniem ostrożnego poziomu ryzyka.

Wyjaśnił, że określony w strategii cel minimalizacji kosztów obsługi długu dotyczył kosztów w ujęciu kasowym ze względu na kasowy charakter budżetu państwa. Przedmiotem zainteresowania i prognoz są kasowe wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Jednakże ewentualne przejście budżetu państwa na metodę memoriałową, prowadzące do innego rozliczenia rozkładu kosztów w czasie, nie zmieniłoby rozumienia i realizacji celu strategii.

Rozliczenie celu minimalizacji kosztów poprzedniej strategii było dokonywane w sposób jakościowy, natomiast ograniczeń związanych z poszczególnymi rodzajami ryzyka w sposób ilościowy i jakościowy. Ministerstwo Finansów nie dokonuje oceny, czy koszty obsługi długu były rzeczywiście minimalne z dwóch powodów. Po pierwsze, realizacja celów strategii odbywa się w warunkach niepewności co do zmiennych rynkowych (stóp procentowych, kursów walutowych, popytu na poszczególne instrumenty) i ich rozkładu w czasie. Stąd wyliczenie *ex post* hipotetycznego kosztu, przy alternatywnej strukturze emisji, nie może być interpretowane, że efektem tego byłaby niższa wartość kosztów obsługi długu. Po drugie, minimalizacja kosztów w krótkim okresie prowadziłaby do działań sprzecznych ze strategią (np. 100% finansowania w bonach tygodniowych, czy 100% finansowania w walutach o ujemnych stopach procentowych).

(akta kontroli str. 150-151, 252-253)

NIK zwraca uwagę, że celem strategii była minimalizacja kosztów obsługi długu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem. Nie mogły być zatem podejmowane skrajne działania, które spowodowałyby naruszenie ustalonych ograniczeń, w tym pełne finansowanie w bonach tygodniowych lub w walutach o ujemnych stopach procentowych. Możliwe było jednak takie wykorzystanie instrumentów generujących najniższe koszty, które pozwoliłoby na zachowanie ustalonych parametrów ryzyka. Minister Finansów nie praktykował jednak tego typu rozwiązań lub praktykował je w ograniczonym zakresie. W rzeczywistości działania związane z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa były nakierowane na osiągnięcie pożądanego z punktu widzenia Ministra Finansów parametrów ryzyka, a nie na minimalizację kosztów *sensu stricto*, przy wykorzystaniu wszystkich dopuszczalnych instrumentów w ustalonych granicach ryzyka.

Określenie założeń służących realizacji celu zarządzania długiem publicznym

W rozdziale I wybranej do badania strategii zarządzania długiem na lata 2018-2020 zostały określone następujące założenia realizacji jej celu.

1. Utrzymane zostanie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi długu i przy ograniczeniach wynikających z przyjętych poziomów ryzyka oraz możliwego wpływu na politykę pieniężną.

¹² Revised guidelines for public debt management, International Monetary Fund, z 1 kwietnia 2014 r.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu DP założenie to oznaczało, że w ramach nałożonych przez strategię ograniczeń (np. ilościowych, dotyczących m.in. udziału długu w walutach obcych, średniej zapadalności, czy miar ryzyka stopy procentowej) terminy i wielkość sprzedaży poszczególnych typów instrumentów powinny brać pod uwagę bieżącą sytuację budżetową i rynkową. Nie podlegają natomiast dodatkowym sztywnym ograniczeniom, np. w zakresie procentowego udziału poszczególnych typów instrumentów w emisji. Zasada elastyczności pozwala na uwzględnianie bieżących uwarunkowań, nieznanych w czasie przygotowywania budżetu, w dążeniu do lepszej realizacji celu strategii.

(akta kontroli str. 151)

NIK zwraca uwagę, że strategia daje bardzo szerokie możliwości kształtowania struktury finansowania potrzeb pożyczkowych, co z jednej strony zwiększa możliwości działania na rzecz minimalizacji kosztów obsługi długu, z drugiej ogranicza rozliczalność jej wykonania. Ramami są tylko ograniczenia ryzyka ustalone w strategii, jeśli mają dookreślony charakter. Elastyczność tę podkreśla fakt, że w okresie objętym kontrolą finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto w skali roku generowało ok. 12-20% ogólnej sumy długu na koniec roku. Ilustruje to stopień, w jakim parametry nowo kreowanego dług wpływają na kształtowanie się charakterystyki całego długu, uwzględnianej w ocenie spełniania ograniczeń dotyczących ryzyka. Wskazuje także, że zdecydowanie większy wpływ na spełniania ograniczeń dotyczących ryzyka miał dług zaciągnięty w latach wcześniejszych oraz upływ czasu, który wpływał w szczególności na wskaźniki dotyczące zapadalności.

2. Głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa pozostanie rynek krajowy.

Udział finansowania krajowego w długu ogółem nie został skonkretyzowany, co oznacza, że mógł wynosić od ponad 50% do 100%. Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że strategia, zgodnie ze swoją istotą, wyznacza strategiczne kierunki zarządzania długiem, w tym również w horyzoncie rocznym. Nie jest natomiast planem finansowym. Taką rolę pełni plan przychodów i rozchodów budżetu państwa, będący załącznikiem do ustawy budżetowej. Określa on w ujęciu rocznym planowaną wielkość zarówno przychodów, jak i salda dla poszczególnych typów instrumentów składających się na finansowanie krajowe i zagraniczne. Nie stanowi jednak zobowiązania do realizacji założonej struktury, gdyż byłoby to sprzeczne z zasadą elastyczności, określoną w strategii.

(akta kontroli str. 152)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych tylko łączne rozchody ujęte w budżecie państwa stanowią nieprzekraczalny limit. Nie są nim objęte poszczególne pozycje rozchodów ani przychodów budżetu państwa. Elastyczność omawianego założenia daje zatem pole do podejmowania decyzji, które faktycznie będą służyły minimalizacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, przy uwzględnieniu założonych ograniczeń dotyczących ryzyka.

3. Udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa zostanie obniżony do poziomu poniżej 30%.

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu DP zakładany w strategii udział długu nominowanego w walutach obcych został określony jako wypadkowa stanu na koniec 2014 r., preferencji co do ryzyka walutowego oraz odpowiedniej ścieżki obniżania tego udziału.

W 2014 r. zostały umorzone obligacje złotowe o wartości około 130,2 mld zł przejęte z otwartych funduszy emerytalnych. W wyniku tej operacji udział długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa ogółem przekroczył 35%. Wówczas w strategii na lata 2015-2019 przyjęto założenie o zmniejszeniu tego wskaźnika poniżej 30%. Miało się to odbywać w tempie uzależnionym od warunków rynkowych. Jednocześnie wśród planowanych efektów tej strategii w całym jej horyzoncie nie przewidywano zrealizowania tego celu, a jedynie w 2018 r. osiągnięcie poziomu granicznego 30%. Założenie dotyczące obniżenia udziału poniżej 30% było powtarzane w kolejnych czterech strategiach, do strategii na lata 2019-2022, przy czym zakładany wskaźnik został osiągnięty w sierpniu 2018 r.

W przyjętej we wrześniu 2019 r. strategii na lata 2020-2023 przyjęto nowe założenie o obniżeniu udziału długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa ogółem poniżej 25%. W projekcji zawartej w strategii przewidziano, że nastąpi to już w 2020 r.

(akta kontroli str. 152)

4. Priorytetem polityki emisyjnej będzie budowanie dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym, zarówno na rynku krajowym, jak i rynku euro.

Sformułowanie to znalazło rozwinięcie w rozdziale dotyczącym zadań strategii. Założono kontynuację dotychczasowej polityki, tj.:

- budowanie dużych serii obligacji na rynku krajowym – w przypadku obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu ich wartość powinna wynosić co najmniej 25 mld zł, z uwzględnieniem dążenia do równomiernego rozkładu wykupów w czasie,
- emisji dużych i płynnych obligacji na rynku euro i, w zależności od uwarunkowań rynkowych i budżetowych, również na rynku dolara amerykańskiego.

Jako emisję benchmarkową na rynku euro, zapewniającą minimalny poziom płynności Departament DP przyjmuje emisję o wartości co najmniej 1 mld EUR.

W strategii nie został jednak zdefiniowany, jaki powinien być udział dużych i płynnych emisji o oprocentowaniu stałym na rynku krajowym i rynku euro w zadłużeniu ogółem. Zdaniem NIK, oznacza to, że założenie to zostało niedookreślone.

(akta kontroli str. 153, 164, 223-224)

5. Średnia zapadalność długu krajowego Skarbu Państwa utrzymywana będzie na poziomie zbliżonym do 4,5 roku, o ile będzie to możliwe z punktu widzenia warunków rynkowych, a średnia zapadalność długu Skarbu Państwa utrzymywana będzie na poziomie zbliżonym do 5 lat.

Przyjęte wartości referencyjne średniej zapadalności długu SP ogółem (5 lat) oraz krajowego (4,5 roku) były wypadkową dążenia do ograniczania kosztów obsługi długu i ryzyka refinansowania. Co do zasady, im krótsza zapadalność, tym niższy koszt, ale tym większe ryzyko refinansowania. Na wielkości te wpływ miała także ocena chłonności poszczególnych segmentów rynku, przede wszystkim krajowego. Uwzględnione zostały także skutki umorzenia obligacji w 2014 r. Średnia zapadalność długu krajowego zauważalnie wówczas spadła, a osiągnięcie obecnych poziomów musiało zostać rozłożone w czasie. Przyjęte wskaźniki były efektem wewnętrznych analiz i symulacji przeprowadzonych przez Departament DP.

(akta kontroli str. 154, 225-229, 417)

Zdaniem NIK, zdefiniowanie wskaźników średniej zapadalności długu SP na poziomie „zbliżonym do ...” dawało szerokie możliwości akceptowania znacznych odchyżeń od przyjętych wartości 4,5 i 5 lat średniej zapadalności. W latach 2017 – 2018 średnia zapadalność długu Skarbu Państwa wahała się od 5,32 do 4,96 lat, a średnia zapadalność długu krajowego Skarbu Państwa od 4,51 do 4,36 lat. Tak określone warunki w każdym z wymienionych przypadków były spełnione i nie wymagały podjęcia ewentualnych działań naprawczych lub korygujących. Nieokreślony został charakter wprowadzonych wskaźników, tzn. czy mają działać stymulująco, destymulująco, czy też powinny kształtować się w określonym przedziale.

Powyższa analiza wskazuje, że część ograniczeń ryzyka nie była ustalana precyzyjnie. Ułatwiało to wskazywanie wysokiego stopnia stosowania się do ograniczenia. Umożliwiało także elastyczne zarządzanie długiem, w tym podejmowanie działań na rzecz faktycznej minimalizacji kosztów obsługi długu. Nie zawsze były one jednak realizowane, gdy zarządzający długiem mieli inne preferencję co do balansu między parametrami ryzyka a kosztami.

Samocena realizacji strategii

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów w każdej strategii zamieszczał rozdział, w którym miała być przedstawiona ocena realizacji celu dwóch poprzednich strategii w ciągu półtora roku poprzedzającego uchwalenie bieżącej strategii.

W wybranej do badania strategii na lata 2018-2021 został zamieszczony rozdział dotyczący realizacji celów dwóch wcześniejszych strategii w okresie od początku 2016 r. do połowy 2017 r. Minister Finansów wskazał, że minimalizacja kosztów obsługi długu była rozumiana w dwóch aspektach: doboru instrumentów i zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych.

W zakresie doboru instrumentów omówił strukturę emisji w podziale na rynki i instrumenty oraz szczególne dokonania, takie jak pierwsze emisje obligacji w chińskich juanach z ujemną rentownością, ukształtowaną w wyniku transakcji swap, oraz obligacji typu *green bonds* przeznaczonych na finansowanie projektów związanych ze środowiskiem naturalnym. Dla wybranych instrumentów zostały przedstawione ich rentowności w różnej wysokości. Minister Finansów nie wskazał jednak, czy i w jaki sposób dokonany dobór instrumentów wpłynął na minimalizację kosztów ani nie przedstawił uzasadnienia takiego stanowiska.

Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że dane o wpływie rynkowych stóp procentowych na koszty obsługi długu w podziale na dług krajowy i zagraniczny były przedstawione w sposób syntetyczny z zachowaniem troski o komunikatywność dokumentu, którego głównym odbiorcą, poza formalnym, którym jest Sejm, są inwestorzy, agencje ratingowe oraz analitycy. Znacząca objętość dokumentu (ponad 50 stron) sprawia, że jego dalsze zwiększanie, szczególnie w części dotyczącej przeszłości, zdaniem Departamentu DP wydaje się niezasadne. Rentowności polskich SPW na rynku wtórnym są dostępne uczestnikom rynku w serwisach informacyjnych, a pełna baza transakcji przeprowadzanych na rynku pierwotnym (w podziale na obligacje hurtowe, bony skarbowe, obligacje detaliczne i obligacje zagraniczne) jest publikowana i na bieżąco aktualizowana na stronach internetowych MF.

W zakresie działań wpływających na zapewnienie efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów wskazał na emisje płynnych serii o wysokiej wartości nominalnej, rozszerzenie oferowanych instrumentów zarządzania długiem publicznym na rynku krajowym i zagranicznym oraz zmianę sposobu ustalania struktury podaży obligacji oferowanych na przetargach.

Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że z emisją o niewielkiej wartości wiąże się dla jej nabywcy koszt transakcyjny związany z mniejszą szansą znalezienia nabywcy w przypadku zamiaru jej odsprzedaży. Znajduje on odzwierciedlenie w większej marży między ceną kupna, a ceną sprzedaży na rynku wtórnym. Koszt ten ponosi emitent, ponieważ inwestorzy oczekują rekompensaty proporcjonalnej do stopnia płynności papieru (premii) zwiększającej rentowność obligacji na rynku pierwotnym. Wartość emisji na poziomie 25 mld zł jest, według Ministra Finansów, wyważeniem chłonności rynku na dany papier wartościowy w okresie sprzedaży (ok. 1-1,5 roku) i możliwości jednorazowej spłaty przez Skarb Państwa w dniu zapadalności, przy uwzględnieniu aktywnego stosowania przetargów zamiany. Biorąc pod uwagę, że część inwestorów trzymała w swoich portfelach do wykupu średnio- i długoterminowe obligacje skarbowe, to wartość benchmarkowych emisji na poziomie przynajmniej 25 mld zł zapewniała płynność tych papierów na rynku wtórnym i w konsekwencji wiarygodny poziom cen. Możliwość wyboru instrumentu zarządzania długiem spośród szerokiego ich katalogu zwiększała elastyczność tego zarządzania i przyczyniała się do realizacji celu strategii. Wybór instrumentów faktycznie stosowanych podyktowany był dążeniem do realizacji celu strategicznego w konkretnych uwarunkowaniach rynkowych.

Także w tym przypadku Minister Finansów nie wskazał, w jaki sposób podjęte działania przełożyły się na osiągnięcie celu strategii w postaci minimalizacji kosztów. Wskazał natomiast na efekty poszczególnych działań, które wskazywały na usprawnienie w obszarach, których dotyczyły działania.

(akta kontroli str. 154-156)

Zdaniem NIK, zapisy rozdziału III strategii na lata 2018-2021 dotyczące oceny realizacji wcześniejszych strategii w 2016 r. i w I połowie 2017 r. nie przedstawiały argumentów potwierdzających, że działania w zakresie zarządzania długiem publicznym w tym okresie prowadziły do minimalizacji kosztów obsługi długu. Rozdział ten, wbrew tytułowi, nie przedstawiał oceny realizacji celu strategii. Tym samym pozostawał bez kluczowej informacji dotyczącej wykonania strategii. W ocenie NIK, brak ten wynika z nierozliczalności celu strategii.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na naruszeniu przepisów prawa. Poszczególne strategii zostały opracowane zgodnie z art. 75 ustawy o finansach publicznych.

Cel zarządzania długiem dotyczący minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie nie był rozliczalny. Minister nie określił dla niego miernika. Przedstawiając efekty realizacji strategii nie wykazywał, że został on osiągnięty.

2.2. Kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem

Opis stanu
faktycznego

Analiza i ocena kontroli zarządczej w zakresie zarządzania długiem została dokonana w szczególności z uwzględnieniem przepisów działu I rozdziału 6 ustawy o finansach publicznych, wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych oraz aktów prawnych regulujących poszczególne aspekty kontroli zarządczej wydanych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów.

Przedstawiony poniżej opis został przedstawiony w układzie odpowiadającym standardom kontroli zarządczej, określonym w komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹³.

Przestrzeganie wartości etycznych

W Departamencie DP nie opracowano odrębnego dokumentu określającego zasady przestrzegania wartości etycznych w obszarze zarządzania długiem publicznym, w tym bezstronności działania i postępowania w przypadku potencjalnego lub rzeczywistego konfliktu interesów. Pracownicy Departamentu DP są członkami korpusu służby cywilnej i obowiązuje ich zarządzenie nr 70 Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej¹⁴. Określa ono zbiór zasad i wytycznych postępowania. Co do zasady nie zawiera procedur postępowania w przypadkach naruszenia zasad etycznych.

Pracownicy byli informowani o obowiązku stosowania zarządzenia bezpośrednio po rozpoczęciu zatrudnienia. Obowiązek ten został przypomniany pismem Dyrektora Generalnego MF z 7 lipca 2017 r. Pracownicy Departamentu DP potwierdzili podpisami zapoznanie się z powyższymi informacjami.

W latach 2017-2019 sześciu pracowników Departamentu DP uczestniczyło w szkoleniach dotyczących etyki i przeciwdziałania korupcji. Kadra zarządzająca Departamentu DP (dyrektor, zastępca dyrektora, naczelnicy wydziałów) nie brała udziału w tego typu szkoleniach.

Dyrektor Departamentu DP w „Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 i 2018”, wskazał, że w kierowanej przez niego komórce organizacyjnej w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, która zapewniała m.in. przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania.

W Departamencie DP nie było procedur informowania przez pracowników o przypadkach naruszenia przestrzegania wartości etycznych, a Departament nie prowadził w tym zakresie odrębnej polityki w stosunku do zasad obowiązujących w MF. W uwagach do anonimowej ankiety dotyczącej oceny funkcjonowania kontroli zarządczej w Departamencie DP za 2018 r. wskazano na brak zachęt ze strony kierownictwa do dzielenia się informacjami o co najmniej niewłaściwym zachowaniu w stosunku do koleżanek i kolegów oraz dbania o relacje w komórce wewnętrzne.

Wobec pracowników Departamentu DP nie stosowano klauzul związanych z zakazem konkurencji, zarówno w trakcie trwania stosunku pracy, jak i po jego ustaniu, stąd Departament DP nie posiadał informacji o miejscu zatrudnienia byłych pracowników tej jednostki. Zasady podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez członków służby cywilnej były uregulowane w art. 80 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej i aktach wewnętrznych MF.

¹³ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

¹⁴ M.P. Nr 93, poz. 953.

(akta kontroli str. 490-491, 555, 597-598, 600-606)

Kompetencje zawodowe

Spełniony był standard kontroli zarządczej dotyczący kompetencji zawodowych pracowników Departamentu DP. Zatrudnianie podlegało ogólnym zasadom polityki kadrowej obowiązującym w Ministerstwie Finansów. Dyrektor Departamentu DP inicjował proces rekrutacji. Prowadziła go komisja składająca się z przedstawiciela Biura Dyrektora Generalnego MF oraz dwóch osób z Departamentu DP. Komisja dokonywała oceny spełniania przez kandydatów wszystkich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze. Po przeprowadzeniu oceny końcowej, komisja wyłaniała nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, w kolejności wynikającej z uzyskanych ocen. Ostateczny wybór kandydata był dokonywany przez Dyrektora Generalnego MF.

Pracownicy Departamentu DP podnosili swoje kompetencje poprzez udział w szkoleniach m.in. w zakresie zarządzania długiem publicznym. W latach 2017-2019 w szkoleniach uczestniczyło 37 pracowników.

(akta kontroli str. 492, 593, 930, 599, 607-655, 669-670, 690-695)

Struktura organizacyjna

Spełniony był standard kontroli zarządczej dotyczący struktury organizacyjnej. Departament DP posiadał wewnętrzny regulamin organizacyjny, określający strukturę organizacyjną departamentu, organizację zarządzania departamentem, szczegółowe zakresy zadań departamentu, wydziałów, zespołu, wieloosobowych stanowisk pracy i sekretariatu.

Struktura organizacyjna była dostosowana do aktualnych celów i zadań Departamentu DP. Wszystkie zadania przypisane w regulaminie organizacyjnym MF¹⁵ Departamentowi DP zostały rozdzielone między poszczególne komórki wewnętrzne.

(akta kontroli str. 490, 504-531, 703)

Delegowanie uprawnień

Regulamin organizacyjny Departamentu DP spełniał wymogi, o których mowa w §17 regulaminu organizacyjnego MF. W szczególności określał zadania dyrektora i jego zastępców, organizację zastępstw w przypadku wakatów lub czasowej nieobecności kadry kierowniczej oraz zakresy uprawnień do załatwiania spraw i podpisywania pism.

Wszyscy pracownicy Departamentu DP mieli aktualne opisy stanowisk pracy, określające zakres zadań, odpowiedzialności i wymaganych kompetencji na danym stanowisku oraz miejsce każdego stanowiska pracy w strukturze organizacyjnej, liczbę podległych pracowników oraz udzielone pełnomocnictwa i upoważnienia. Dyrektor departamentu i jego zastępcy byli jedynymi pracownikami upoważnionymi przez ministra do podejmowania decyzji w zakresie zarządzania długiem publicznym.

(akta kontroli str. 504-531, 656, 711-782)

¹⁵ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF poz. 51).

Określenie celów i zadań, monitorowanie i ocena realizacji

Cele zarządzania długiem wynikające z corocznie zatwierdzanych czteroletnich strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych zostały omówione w pkt 2.1 niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego. Miały one charakter długookresowy. Zgodnie ze stanowiskiem Departamentu DP oznaczało to horyzont co najmniej dziesięcioletni.

Na podstawie długoterminowych celów i zadań przedstawionych w strategiach były sporządzane roczne plany działalności Ministra Finansów i informacje o celach działalności na poszczególne lata dla Departamentu DP. Uwzględniały one kwestie celów zarządzania długiem. NIK poddała analizie dokumenty obowiązujące w latach 2017-2018.

W informacji o celach dla Departamentu DP w 2017 r. wskazany został cel wynikający z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, art. 74 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i planu działalności Ministra Finansów, polegający na utrzymaniu relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto na poziomie nieprzekraczającym 60%. Ponadto określone zostały cele dla Departamentu DP do realizacji na poziomie operacyjnym:

- sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zgodnie ze strategicznym celem minimalizacji kosztów obsługi, poprzez wykorzystanie instrumentów dłużnych i innych operacji finansowych,
- zapewnienie płynności budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- zapewnienie poziomów ryzyka określonych w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020.

Do informacji o celach do realizacji na rok 2017 Departament DP zaproponował cele, mierniki, wartości planowane oraz zadania i projekty służące realizacji wskazanych celów, które zostały zaakceptowane przez Dyrektora Generalnego MF.

Stopień realizacji celów był mierzony przy pomocy mierników ilościowych. Dla każdego celu określono przynajmniej jeden miernik. W 2017 r. były to:

- a) relacja państwowego długu publicznego na koniec roku do PKB $\leq 60\%$,
- b) poziom sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa równy 100%,
- c) pełna i terminowa realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta równa 100%,
- d) poziom środków budżetowych (złotowych i walutowych) > 0 ,
- e) pełne i terminowe finansowanie wydatków złotych z budżetu środków europejskich w ramach mechanizmu konsolidacji walutowej równe 100%,
- f) średnie oprocentowanie lokat wyższe niż średnia wysokość stopy depozytowej Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP),
- g) udział długu w walutach obcych na koniec 2017 r. niższy niż na koniec 2016 r., tj. $< 34,4\%$,
- h) średnia zapadalność długu krajowego Skarbu Państwa na poziomie nie niższym niż cztery lata,
- i) wskaźnik ATR¹⁶ długu krajowego Skarbu Państwa w przedziale 2,8-3,8 roku,

¹⁶ ATR (od ang. *average time to refixing*) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. ATR interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej. ATR obejmuje zarówno dług o nominale indeksowanym, jak i niezindeksowanym.

- j) efektywny udział euro w długu w walutach obcych na poziomie co najmniej 70% z możliwością przejściowych odchyleń w przypadku niekorzystnej sytuacji rynkowej.

NIK zauważa, że mierniki a-c i e odzwierciedlały (bezpośrednio lub pośrednio) obowiązki wynikające z przepisów prawa. Mierniki h-j stanowiły powielenie ograniczeń ryzyka przyjętych w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2017-2020. Miernik g miał *de facto* charakter adaptacyjny do istniejącej sytuacji. Nie wyznaczał stopnia postępu w realizacji założenia o obniżeniu udziału długu w walutach obcych poniżej 30%. Osiągnięcie mierników d i f można było założyć ze 100% pewnością. Nie jest prawdopodobne, aby wszystkie jednostki korzystające ze środków budżetowych wydatkowały je w pełni i na koniec roku żadne środki nie zostały przekazane w zarządzanie *overnight*. Jednocześnie miernik poziomu środków budżetowych został określony bez wskazania, jaki maksymalny poziom będzie akceptowalny. Natomiast do osiągnięcia miernika f wystarczy założenie jednej lokaty terminowej w roku powyżej trzech dni. Osiągnięcie mierników d i f nie dostarcza żadnej wiedzy o efektywności zarządzania długiem i płynnością budżetu państwa.

Zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego MF¹⁷ cele do realizacji dla Departamentu DP na 2018 r. zostały określone w planie działalności Ministra Rozwoju i Finansów na rok 2018. Celami było:

- utrzymanie stabilności finansów publicznych z uwzględnieniem ograniczeń zawartych w przepisach prawa krajowego i unijnego,
- zwiększenie bezpieczeństwa informacji.

Zostały one uzupełnione o dwa kolejne cele:

- usprawnienie procesów zarządzania komórką organizacyjną,
- budowę środowiska zarządzania projektowego.

Dla powyższych celów ustalone zostały cztery miernik analogiczne, jak dla celów na 2017 r. wyżej wymienionych w pkt a, b, d oraz g.

Monitorowanie mierników było dokonywane i sprawozdawane kwartalnie do Departamentu Zarządzania Strategicznego, odpowiedzialnego za kontrolę zarządczą w MF. Mierniki związane z zarządzaniem długiem, monitorowane były z większą częstotliwością w celu niedopuszczenia do przekroczenia dopuszczalnych progów danego miernika:

- co miesiąc sporządzana była informacja o wysokości długu Skarbu Państwa, co kwartał informacja o wysokości państwowego długu publicznego prognoza wykonania relacji państwowego długu publicznego do PKB na koniec roku wraz z analizą wrażliwości (informacja wewnętrzna); dwa razy w roku przygotowywane były oficjalne prognozy długu publicznego – na potrzeby aktualizacji programu konwergencji oraz projektu ustawy budżetowej i strategii zarządzania długiem; *ad hoc* były sporządzane prognozy długu publicznego *ad hoc* na zlecenie kierownictwa MF;
- poziom sfinansowanie potrzeb pożyczkowych był przeliczany i monitorowany po każdej emisji długu oraz publikowany po zakończeniu każdego miesiąca¹⁸;
- poziom środków budżetowych w ujęciu kasowym był monitorowany codziennie;
- udział długu w walutach obcych w długu ogółem był monitorowany co miesiąc; dane publikowane ok. 20 dnia kolejnego miesiąca.

¹⁷ Pismo Dyrektora Generalnego MF z 7 listopada 2017 r.

¹⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-miesieczna> - informacja miesięczna „Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania”.

W każdym badanym roku nie zdefiniowano wskaźnika dotyczącego minimalizacji kosztów obsługi długu, na podstawie którego można byłoby określić, że zarządzanie długiem publicznym było oszczędne, efektywne i skuteczne. Według wyjaśnień złożonych przez dyrektora Departamentu DP, ze względu na długoterminowy horyzont realizacji celu strategicznego (oszczędne, efektywne i skuteczne zarządzanie długiem) nie było możliwe określenie celu rocznego w tym zakresie.

(akta kontroli str. 493-494, 535-545, 676-681, 706-708)

Identyfikacja ryzyka

Na mocy zarządzeń Ministra Finansów określających zarządzanie ryzykiem każda jednostka organizacyjna, wyznaczająca cele i mierniki ich realizacji, była zobowiązana przeprowadzić identyfikację i analizę najważniejszych ryzyk mających wpływ na osiąganie wyznaczonych celów oraz realizację zadań i projektów. Obowiązek ten został wypełniony. Ryzyka przedstawione w informacjach o celach do realizacji na dany rok dla Departamentu DP zostały zidentyfikowane przez kadrę zarządzającą departamentu. Dokumenty te były akceptowane przez nadzorującego podsekretarza stanu. Do najważniejszych ryzyk zaliczono:

- a) niewystarczający popyt na krajowym rynku skarbowych papierów wartościowych (dalej: SPW) skutkujący ograniczeniem wolnych środków, koniecznością zwiększenia emisji instrumentów krótkoterminowych i zmiennoprocentowych, spiętrzeniem wykupów przy finansowaniu krótkoterminowym, zwiększeniem finansowania zagranicznego lub wzrostem kosztów obsługi długu,
- b) osłabienie złotego wobec walut obcych skutkujące wzrostem kosztów obsługi długu oraz mające wpływ na strukturę długu,
- c) wyższy od planowanego poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w danym roku skutkujący zwiększeniem kosztów obsługi długu lub zwiększeniem ryzyka struktury długu,
- d) ograniczenie lub brak dostępu do rynku lokat lub innego istotnego dla zarządzania płynnością instrumentu, z przyczyn związanych z zaburzeniami funkcjonowania systemu bankowego, skutkujące zmniejszeniem dochodów z zarządzania płynnością,
- e) brak możliwości lub utrudnienia w przeprowadzaniu przetargów SPW wynikające z problemów technicznych (np. dostępności gmachu MF),
- f) ograniczenie lub brak dostępu do rynku lokat lub innego istotnego dla zarządzania płynnością instrumentu, z powodu awarii systemów informatycznych, skutkujące zmniejszeniem dochodów z zarządzania płynnością,
- g) zagrożenia dla efektywnej realizacji celów Departamentu DP wynikające z nieobsadzonych stanowisk w departamencie.

Dodatkowo Departament DP, w zakresie swojej właściwości, okresowo przygotowywał wkład do „Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego”, opracowywanego przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W materiale tym zostały zidentyfikowane zagrożenia dla realizacji kluczowych zadań Departamentu DP w postaci:

- a) braku możliwości lub znaczącego utrudnienia finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- b) braku możliwości lub znaczącego utrudnienia działań związanych z płynnością złotową i walutową budżetu państwa.

(akta kontroli str. 493-494, 547-553, 677-678, 708)

Analiza ryzyka

Analiza ryzyka była dokonywana przez kadrę zarządzającą Departamentu DP w sposób ekspercki, przy uwzględnieniu bieżących i przyszłych uwarunkowań rynkowych, budżetowych, międzynarodowych, prawnych oraz aspektów technicznych związanych z zarządzaniem długiem. Dla każdego zidentyfikowanego ryzyka były szacowane skutek oraz prawdopodobieństwo jego wystąpienia w skali od jednego (bardzo mały) do pięciu (bardzo duży). Poziom ryzyka był określany poprzez iloczyn ocen skutku i prawdopodobieństwa. Jeżeli iloczyn ten był niższy niż 15, to ryzyko było uznawane za akceptowalne. Przy iloczynie równym lub wyższym od 15 powinny zostać określone zasady postępowania w odniesieniu do danego ryzyka (reakcja na ryzyko). W latach 2017 i 2018 żadne ryzyko zidentyfikowane przez kadrę zarządzającą Departamentu DP nie zostało ocenione na poziomie wyższym niż 12 (maksimum to 25).

Analiza ryzyka podlegała kwartalnemu monitorowaniu. W kwartalnych raportach przedstawiano wyniki przeglądu i aktualizacji ryzyk dla realizacji celów i zadań departamentu oraz wskazywano, czy zidentyfikowane ryzyka przekraczały akceptowany poziom.

Na potrzeby „Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego” Departament DP oszacował prawdopodobieństwo materializacji zidentyfikowanych ryzyk jako „rzadkie” lub „możliwe”, a skutki jako „średnie” bądź „małe”. W związku z tym ryzyka oceniono jako dopuszczalne (tolerowane). Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez dyrektora Departamentu DP ryzyka wskazane w „Raporcie o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego” nie były tożsame z ryzykami wskazanymi w „Informacji o celach do realizacji (...)”. Dotyczyły one zagrożeń zewnętrznych i związanych z awariami technicznymi. Różnice wynikały z innych potrzeb i formuły obydwu dokumentów.

(akta kontroli str. 493-494, 682)

Reakcja na ryzyko

W latach 2017 i 2018 ocena żadnego z ryzyk wskazanych w „Informacji o celach do realizacji (...)” nie przekroczyła akceptowalnego poziomu (≥ 15). W świetle regulacji obowiązujących w MF nie wymagało to wskazywania działań będących odpowiedzią na ryzyka¹⁹.

Natomiast w materiale przygotowanym na potrzeby „Raportu o Zagrożeniach Bezpieczeństwa Narodowego”, przedstawione zostały działania na rzecz zapobiegania wszystkim zidentyfikowanym zagrożeniom i reagowania na nie, bez względu na ocenę ryzyka.

Zdaniem NIK, dobrą praktyką byłyby także określenie sposobu reagowania na wszystkie zidentyfikowane ryzyka wymienione w „Informacji o celach do realizacji (...)” dla Departamentu Długu Publicznego (DP)”. Opracowanie ścieżki postępowania pozwala na szybsze reagowanie w sytuacji zmaterializowania się ryzyka. Analiza niezbędna do przygotowania scenariusza działania może być także pomocna w identyfikacji i wyeliminowaniu słabych punktów w procesie ewentualnego reagowania.

(akta kontroli str. 493-494, 683-685)

¹⁹ „...w przypadku ryzyk, dla których ryzyko zostało oszacowane na poziomie od 15, konieczne jest wskazanie działań...” pismo Departamentu Zarządzania Strategicznego z 27 września 2018 r. (znak: DZT1.0320.11.2018).

Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej

Wszystkie procedury wewnętrzne, instrukcje i wytyczne regulujące operacyjne działanie Departamentu DP zamieszczone były na serwerze wewnętrznym departamentu i udostępnione upoważnionym pracownikom. Procedury departamentalne, regulujące zadania przekrojowe realizowane w Departamencie DP, sporządzone były również w formie papierowej i były dostępne u koordynatora kontroli zarządczej. Natomiast procedury wydziałowe (operacyjne) były przechowywane i udostępniane pracownikom przez każdy z wydziałów w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 494, 657)

Nadzór

W regulaminie organizacyjnym Departamentu DP określone zostały szczegółowe zadania poszczególnych komórek wewnętrznych departamentu. W oparciu o ten regulamin kierownictwo Departamentu DP dokonywało przydziału spraw poszczególnym komórkom wewnętrznym. Następnie kierujący komórkami wewnętrznymi dokonywali przydziału spraw poszczególnym pracownikom w elektronicznym system zarządzania dokumentacją. System ten umożliwiał bieżącą kontrolę terminowości i sposobu załatwienia sprawy.

(akta kontroli str. 494)

Ciągłość działania

Departament DP brał udział w projekcie „Wdrożenie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w Departamentach Budżetu Państwa i Długu Publicznego dla procesów krytycznych realizowanych zgodnie z normą ISO 22301”, prowadzonym przez Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji²⁰. Celem projektu było zapewnienie ciągłości realizacji procesów na wypadek czasowych lub długotrwałych sytuacji kryzysowych, skutkujących niedostępnością lokalizacji lub usług kluczowych dla procesów krytycznych w Departamencie Budżetu Państwa i Departamencie DP. Projekt ten miał być zrealizowany do października 2019 r. Do końca 2019 r. nie został jednak wdrożony.

Departament DP zidentyfikował osiem procesów krytycznych, dla których zaplanowano przeprowadzenie oceny ryzyka oraz analizy krytycznych zasobów niezbędnych do realizacji tych procesów. W kolejnym etapie zdefiniowane mają zostać scenariusze zdarzeń, które posłużą do opracowania „Strategii Zachowania Ciągłości Działania” Ministerstwa Finansów. Projekt zakłada również test wybranego scenariusza dla jednego z procesów krytycznych. Zakończenie projektu planowane jest w grudniu 2020 r. Po zakończeniu projektu opracowane i wdrożone rozwiązania będą poddawane cyklicznym testom.

Departament DP nie posiadał osobnych procedur na wypadek poważnej awarii, pożaru lub nieuprawnionej ingerencji zewnętrznej. Wyjątkiem w tym zakresie była procedura przeprowadzania przetargu SPW w przypadku niedostępności gmachu Ministerstwa Finansów. Decyzję o uruchomieniu procedury i wyborze lokalizacji podejmuje dyrektor Departamentu DP lub osoba go zastępująca.

Centrum Informatyki Resortu Finansów (dalej: CIRF), będące administratorem infrastruktury sieciowej MF, posiadało zdublowane zasilania urządzeń serwerowych

²⁰ Za zadania związane z bezpieczeństwem i zapewnieniem ciągłości działania w MF odpowiada Departament Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji. W planie działalności Ministerstwa Finansów na 2017 r. celem do realizacji określonym dla Departamentu Bezpieczeństwa i Ochrony Informacji było przygotowanie Ministerstwa Finansów do wprowadzenia Systemu Zarządzania Ciągłością Działania. W planie na 2018 r. jednym z zadań dla tego departamentu było wdrożenie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w zakresie procesów krytycznych dotyczących budżetu państwa i długu publicznego.

i łączący telekomunikacyjnych w celu zminimalizowania ryzyka niedostępności systemów spowodowanych uszkodzeniem infrastruktury, tak aby działalność m.in. Departamentu DP mogła być prowadzona bez zakłóceń. Nie istniało centrum zapasowe, poza budynkiem Ministerstwa Finansów, dla przeniesienia działalności Departamentu DP. Pomieszczenie serwerowni chronione było automatycznym systemem gaśniczym, a pomieszczenie backupu było zlokalizowane w pewnym oddaleniu od serwerowni w Ośrodku Przetwarzania CIRF znajdującym się w budynku Ministerstwa Finansów w Warszawie. Kopie zapasowe nie były przechowywane poza budynkiem MF.

W „Informacji o celach do realizacji (...)” na lata 2017 i 2018 wskazano dwa ryzyka związane z zachowaniem ciągłości działania:

- 1) brak możliwości lub utrudnienia w przeprowadzaniu przetargów SPW wynikające z problemów technicznych (np. dostępności gmaczu MF),
- 2) ograniczenie lub brak dostępu do rynku lokat lub innego istotnego dla zarządzania płynnością instrumentu, z powodu awarii systemów informatycznych, skutkujące zmniejszeniem dochodów z zarządzania płynnością.

Prawdopodobieństwo ich wystąpienia oszacowano jako bardzo małe, a skutek ich oddziaływania jako mały.

(akta kontroli str. 494-495, 657-658, 710, 925-926)

Ochrona zasobów

Komputery pracowników Departamentu DP były włączone w sieć informatyczną Ministerstwa Finansów. Obowiązywały dla nich polityki bezpieczeństwa MF. Pomieszczenia Departamentu DP nie były ekranowane, ale były objęte elektronicznym systemem kontroli dostępu. Osoby spoza Departamentu nie miały bezpośredniego dostępu do pomieszczeń (dostęp tylko w obecności pracownika).

(akta kontroli str. 495, 497, 672-673, 706)

Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa opierało się na zaciąganiu długu w czterech grupach instrumentów: obligacji hurtowych, detalicznych, nominowanych w walutach obcych emitowanych na rynkach zagranicznych oraz kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych. Dla każdej grupy instrumentów przyjęty był inny mechanizm postępowania i jego wieloszczeblowej kontroli. NIK nie stwierdziła przypadków odstępstw w stosowaniu procedur kontroli.

W Departamencie DP były także stosowane procedury merytorycznej i formalnej kontroli wykonania budżetu państwa w zakresie realizacji dochodów i wydatków (część 79) oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa (część 98).

(akta kontroli str. 496-500, 686-688, 709, 785-790)

Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych

Systemy informatyczne wykorzystywane w Departamencie DP (system Kondor+ wspomagający zarządzanie długiem i system TREP dostarczania serwisów informacyjnych Thomson Reuters) pracowały na zwirtualizowanych serwerach aplikacyjnych i bazodanowych. Serwery zostały przygotowane w środowisku informatycznym CIRF i włączone do podsieci Ministerstwa Finansów. Wprowadzono dla nich zabezpieczenia sieciowe (firewalle, środki ochrony przed szkodliwym oprogramowaniem, wydzielona sieć elektroenergetyczna). Serwery te były objęte odpowiednimi politykami bezpieczeństwa (prawa dostępu, uwierzytelnianie

i autoryzacja, rejestr logów) i backup'u (kopie zapasowe przechowywane były w innym pomieszczeniu niż serwer).

Omawiane systemy nie zostały zakwalifikowane do testów bezpieczeństwa przeprowadzanych przez służby informatyczne MF, ze względu na niewielkie ryzyko dostępu do danych przez osoby nieupoważnione. W przeszłości nie zidentyfikowano prób ingerencji osób trzecich do systemów wykorzystywanych przez Departament DP.

Dane i pliki związane z zarządzaniem długiem znajdowały się na serwerze plików współdzielonym w ramach wydziałów oraz udostępniane wskazanym pracownikom Departamentu DP. Do serwera plików, jak i swojej skrzynki mailowej, użytkownicy mieli zapewniony dostęp również poza gmachem i siecią MF.

(akta kontroli str. 500)

Bieżąca informacja

Osoby zaangażowane w proces podejmowania decyzji w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa posiadają dostęp do bieżących informacji rynkowych za pośrednictwem komercyjnych serwisów informacyjnych: Reuters, Bloomberg i Serwis Ekonomiczny Polskiej Agencji Prasowej.

Wszystkie narzędzia zapewniają dostęp do krajowych i globalnych informacji ekonomicznych oraz kwotowań rynkowych dla szerokiego spektrum instrumentów finansowych w czasie rzeczywistym. Wyżej wymieniony pakiet serwisów jest wykorzystywany przez większość uczestników rynków finansowych.

(akta kontroli str. 500, 704-705, 791-920)

Komunikacja wewnętrzna

Zarządzanie przepływem ważnych informacji związanych bezpośrednio lub pośrednio z zarządzaniem długiem publicznym obejmowało:

- stały (w godzinach pracy) monitoring sytuacji na rynkach finansowych w zakresie długu, rynku walutowego i rynku kapitałowego oraz monitoring informacji gospodarczych i finansowych w serwisach informacyjnych (Reuters, Bloomberg, Polska Agencja Prasowa);
- dystrybucję SMS-ów (za pomocą bramki internetowej MF) zawierających informacje o bieżącym stanie rynku długu, rynku walutowego i kapitałowego oraz istotne informacje gospodarcze i finansowe do wybranych członków kierownictwa MF, dyrekcji Departamentu DP oraz wybranych pracowników MF;
- codzienną elektroniczną dystrybucję (poczta elektroniczna, aplikacja Baza Wiedzy) plików z bieżącymi informacjami rynkowymi oraz istotnymi wiadomościami finansowymi i gospodarczymi (*Przegląd wiadomości rynkowych*) dla kierownictwa MF, pracowników departamentów DP i Polityki Makroekonomicznej, Biura Ministra oraz Gabinetu Politycznego. Ponadto do dyrekcji Departamentu DP i kierownictwa MF wysyłane były rozszerzone bieżące informacje o zadłużeniu w krajowych skarbowych papierach wartościowych u inwestorów zagranicznych oraz finansowaniu potrzeb pożyczkowych brutto.

(akta kontroli str. 501, 556-592)

Komunikacja zewnętrzna

Komunikacja zewnętrzna Departamentu DP z innymi komórkami organizacyjnymi MF była realizowana poprzez elektroniczny system zarządzania dokumentacją. Komunikacja z NBP i Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) w zakresie realizacji dyspozycji płatniczych była dokonywana poprzez system Elektronicznej

Wymiany Korespondencji²¹, a w zakresie rozliczania transakcji przy wykorzystaniu systemów bankowości elektronicznej (BGK@24, NBE²², SWIFT). Z innymi resortami MF prowadził e-korespondencję w ramach e-PUAP oraz przysyłał dokumenty za pośrednictwem kancelarii głównej MF poprzez operatora pocztowego i firmy kurierskie.

Sześciu na 14 pracowników Departamentu DP biorących udział w ankiecie samooceny kontroli zarządczej za 2018 r. nie zgodziło się ze stwierdzeniem, że w MF istnieje sprawny przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi. Pięciu uznało, że taki przepływ istnieje, a trzech nie miało zdania.

(akta kontroli str. 501-502, 555, 705-706)

Monitorowanie systemu kontroli zarządczej

Według stanu na 25 października 2019 r. w Departamencie DP obowiązywało 87 wewnętrznych procedur regulujących procesy związane z ewidencją i zarządzaniem długiem publicznym²³. W przypadku, gdy procedury dotyczyły także jednostek organizacyjnych spoza Departamentu DP były akceptowane przez podsekretarza stanu nadzorującego Departament DP²⁴.

Przegląd i aktualizacja procedur były dokonywane na bieżąco w przypadku zachodzących zmian w otoczeniu prawnym lub w związku ze zmianami organizacyjnymi.

(akta kontroli str. 502, 703-704)

Samoocena

Z oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok 2017 i 2018 złożonych przez dyrektora Departamentu DP wynika, że zostały one przygotowane w oparciu o informacje pochodzące m.in. z samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

Departament DP nie przedstawił dokumentów potwierdzających przeprowadzenie samooceny kontroli zarządczej przez dyrektora Departamentu DP za 2017 i 2018 r. Formę pisemną samooceny przewiduje komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych²⁵. Zostały przedstawione jedynie wyniki ankiety przeprowadzonej za 2018 r. wśród pracowników Departamentu DP, z wyłączeniem dyrektora i jego zastępców. W ankiecie wzięło udział 38% uprawnionych. Z ich perspektywy należycie funkcjonowała kontrola zarządcza w zakresie środowiska wewnętrznego, określania celów i zadań, mechanizmów kontroli zasobów, monitorowania i oceny pracy. Relatywnie najwięcej zastrzeżeń budziła kwestia przepływu informacji wewnątrz Departamentu DP i w ramach MF.

(akta kontroli str. 502, 554-555)

Audyt wewnętrzny

Ostatni audyt wewnętrzny przeprowadzono w Departamencie DP w 2007 r. Audyty planowane były w obszarach działalności Ministerstwa Finansów, nie zaś w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Podstawą planowania były wyniki analizy ryzyka, priorytety kierownika jednostki i komitetu audytu oraz dostępne zasoby kadrowe. Analizę ryzyka obszaru przeprowadzał audytor wewnętrzny

²¹ System jest autorskim narzędziem Departamentu DP automatyzującym realizację wszystkich etapów dyspozycji płatniczych, od sporządzenia poprzez kontrolę, podpisanie, zaszyfrowanie, aż po wysyłkę.

²² System bankowości elektronicznej NBP.

²³ 40 procedur departamentalnych i 47 procedur wydziałowych.

²⁴ Np. procedura wyboru Dealera Skarbowych Papierów Wartościowych.

²⁵ M. P. Nr 2, poz. 11.

metodą ekspercką. W planie audytu wewnętrznego na 2020 r. nie zostało zaplanowane zadanie audytowe w Departamencie DP. Komórka audytu wewnętrznego nie opracowuje średnio- i długoterminowych planów audytu ze względu na brak takiego obowiązku określonego przepisach.

(akta kontroli str. 502, 658-660, 697, 923, 931-944)

Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej

Zgodnie z § 14 zarządzenia w sprawie systemu kontroli zarządczej w MF dyrektor Departamentu DP sporządził oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2017 r. i 2018 r. Stwierdził w nich, że w Departamencie DP w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Nie zgłosił żadnych zastrzeżeń w tej kwestii ani działań w celu poprawy funkcjonowania.

W oświadczeniach Ministra Finansów o stanie kontroli zarządczej w Ministerstwie Finansów za 2017 r. i 2018 r. jednym z planowanych działań mających na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej było wdrożenie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania (dalej: SZCD) w zakresie procesów krytycznych dotyczących budżetu państwa oraz długu publicznego. Dodatkowo w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2018 r. Minister Finansów poinformował, że zadanie dotyczące wdrożenia SZCD było realizowane projektowo i w pierwszym etapie wypracowano i zatwierdzono politykę ciągłości działania Ministerstwa Finansów. Ponadto zakończono mapowanie procesów dotyczących budżetu państwa oraz długu publicznego, co w oparciu o analizę wpływu zdarzeń na zidentyfikowane procesy pozwoli określić listę procesów krytycznych.

Rozbieżność pomiędzy oświadczeniami dyrektora Departamentu DP i Ministra Finansów w ocenie istotności zarządzania ciągłością działania wynikała z faktu, że system taki musi być stworzony na szczeblu całego Ministerstwa Finansów. Departament DP nie posiadał kompetencji i zasobów (finansowych i ludzkich) do samodzielnego wdrożenia systemu zarządzania ciągłością działania. Ponadto realizowane procesy zarządzania długiem publicznym są przekrojowe i obejmują m.in. Departament DP, Departament Budżetu Państwa i Departament Instytucji Płatniczej, które ze sobą ściśle współpracują i są powiązane systemami informatycznymi. Stąd wdrożenie systemu zarządzania ciągłością działania w Departamencie DP było jednym z etapów wdrożenia tego systemu w całej organizacji, a zadanie to było raportowane tylko w oświadczeniach składanych przez Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 502-503, 661-668)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności jednostki kontrolowanej w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości polegających na naruszeniu przepisów powszechnie obowiązujących dotyczących ustanowienia kontroli zarządczej. NIK nie stwierdziła także nieprawidłowości we wdrożeniu kluczowych aspektów skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w Departamencie DP.

Nie zostały jedynie przedstawione dokumenty potwierdzające dokonanie przez dyrektora Departamentu DP w formie pisemnej samooceny kontroli zarządczej za lata 2017 i 2018, choć formę taką przewiduje komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych.

Wystąpiły natomiast opóźnienia we wprowadzeniu Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w zakresie informatycznych procesów krytycznych dotyczących długu publicznych, dla którego jednostką wiodącą jest Centrum Informatyki Resortu Finansów. Projekt ten nie został zakończony w pierwotnym terminie do końca

października 2019 r., mimo że Minister Finansów w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2017-2018 wskazywał tę sferę jako wymagającą działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Termin jego realizacji przesunięto na 2020 r.

Niezależnie od powyższego NIK zwraca uwagę na następujące kwestie, które nie stanowią naruszenia procedur działania, jednak mogą być przedmiotem działań Ministerstwa Finansów w celu podniesienia skuteczności kontroli zarządczej.

Ministerstwo Finansów nie zapewniło zapasowej lokalizacji do przeniesienia działalności Departamentu DP (dealing-room, system Kondor+) umiejscowionej poza budynkiem MF. Kopie zapasowe dla operacji związanych z zarządzaniem długiem publicznym nie są dodatkowo przechowywane również poza budynkiem MF tak, aby w przypadku poważnych awarii (np. pożar) zagwarantowana została ciągłość działania Departamentu DP.

Centrum Informatyki Resortu Finansów nie uwzględniało także systemów informatycznych wykorzystywanych w Departamencie DP (Kondor+) w testach bezpieczeństwa, pomimo że są one istotne i kluczowe w procesie zarządzania długiem publicznym i ryzykiem, a przechowywane dane należą do kategorii informacji wrażliwych.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów zgodnie z art. 75 ustawy o finansach publicznych opracowywał corocznie czteroletnie strategie zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na dług sektora finansów publicznych. Tytułowanie tego dokumentu strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych sugerowało szerszy zakres niż rzeczywista treść, odpowiadająca wymaganiom określonym w ww. przepisie.

Cel zarządzania długiem dotyczący minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie nie był rozliczalny. Wskutek tego Minister Finansów nie sformułował dla niego miernika, ani nie przedstawiał efektów jego realizacji.

Minister Finansów wprowadził kluczowe elementy kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem. Nie został jednak w zaplanowanym terminie wdrożony System Zarządzania Ciągłością Działania w informatycznych procesach krytycznych związanych z zarządzaniem długiem.

OBSZAR

3. Wykonanie strategii i instrumenty zarządzania długiem

3.1. Kształtowanie poziomu ryzyk związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Ryzyko refinansowania

Minister Finansów podejmował działania w celu kształtowania poziomu ryzyka refinansowania, określonego w strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych, poprzez emisję instrumentów średnio- i długoterminowych. W szczególności emitowane były obligacje, których średnia zapadalność w momencie emisji była wyższa niż średnia zapadalność całego portfela długu krajowego. Minister stosował także przetargi zamiany, w ramach których obligacje o zbliżających się terminach zapadalności były zamieniane na obligacje sprzedawane aktualnie na przetargach sprzedaży (o wyższej średniej zapadalności). Transakcje zamiany co do zasady nie miały wpływu na wysokość długu Skarbu Państwa. Ich celem było przede wszystkim ograniczenie ryzyka refinansowania. W przypadku długu zagranicznego ryzyko refinansowania było ograniczane poprzez emisję instrumentów wydłużających średnią zapadalność

długu zagranicznego oraz przetargi odkupu obligacji o zbliżających się terminach zapadalności.

(akta kontroli str. 392-393)

Średnia zapadalność długu krajowego dla nowych emisji obligacji krajowych w latach 2014-2018 wahała się w przedziale od 6 do 7 lat. Była ona wyższa niż średnia zapadalność długu krajowego ogółem o ok. 1,8-2,5 roku.

W latach 2014-2018 sprzedaż obligacji o tenorze co najmniej pięciu lat wynosiła średnio 85,9% ogółu sprzedaży. Obligacje o tenorze pięciu lat (stało- i zmiennoprocentowe) stanowiły średnio 51,1% łącznej sprzedaży, a obligacje dziesięcioletnie średnio 34,1% tej sumy.

W strategii na lata 2018-2021 wskaźniki średniej zapadalności długu ogółem Skarbu Państwa i długu krajowego nie były zdefiniowane przedziałowo, lecz jako „zbliżone do” odpowiednio 5 lat i 4,5 roku. Dawało to możliwość akceptowania znacznych odchyleń od przyjętych wartości. Średnia zapadalność długu SP w latach 2014-2018 wyniosła 5,18 roku. W kolejnych latach na koniec grudnia było to odpowiednio 5,24, 5,22, 5,27, 5,12 i 4,98 roku. Średnia zapadalność długu krajowego SP w tym okresie wyniosła odpowiednio 4,19, 4,27, 4,36, 4,49, 4,49 roku na koniec grudnia każdego roku. Odchylenia od wartości wskazanej w przypadku średniej zapadalności długu SP wyniosły od 0,02 do 0,24 roku, a dla ATM długu krajowego SP od 0,01 do 0,31 roku. Oznacza to, że zakładane wskaźniki ryzyka refinansowania zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 419, 422)

W celu ograniczenia ryzyka refinansowania założono także w strategii dążenie do równomiernego rozkładu wykupu długu w kolejnych latach. Dyrektor Departamentu DP wyjaśnił, że założenie to rozumiano jako realizowane w momencie sprzedaży długu i ustalania jego charakterystyki, a nie w chwili zbliżającego się wykupu. Dla zarządzania długiem, które ma charakter ciągły, dużo większe znaczenie ma zachowanie równomierności rozkładu w długim okresie w postaci regularnych odstępów czasowych niż w poszczególnych latach.

Przy wyznaczaniu nowych serii w poszczególnych tenorach obligacji, co do zasady, przyjmowano, że obligacje średnio- i długoterminowe powinny mieć wartość co najmniej 25 mld zł. Miało to na celu zapewnienie odpowiedniej rynkowej płynności tych instrumentów. Obligacje o krótszym terminie zapadalności mogły mieć niższą wartość ze względu na mniejsze kwoty emisji. Zapadalność obligacji w okresie sprzedaży ustalano w przedziałach: ok. 9-11 lat dla obligacji dziesięcioletnich, ok. 4,5-5,5 roku dla obligacji pięcioletnich oraz ok. 1,5-2,5 lat dla obligacji dwuletnich. Ponadto określono stałe miesiące wykupów dla poszczególnych typów obligacji krajowych, tj. styczeń, kwiecień, lipiec i październik dla obligacji stałoprocentowych i zerokuponowych, maj i listopad dla obligacji zmiennoprocentowych oraz pozostałe miesiące dla innych obligacji.

Polityka emisyjna w latach 2014-2018 realizowała przyjęte założenia w zakresie równomiernego rozkładu wykupów w kolejnych latach.

(akta kontroli str. 158)

Ryzyko kursowe

W okresie objętym kontrolą założenia strategii dotyczące ryzyka kursowego były realizowane.

Udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa został obniżony z 36,1% w trakcie 2014 r. do 29,3% na koniec 2018 r., tj. zgodnie

z oczekiwaniami określonymi w strategiach dla tego okresu (obniżenie poniżej 30%). W tym okresie efektywny, tj. uwzględniający transakcje pochodne, udział euro w długu w walutach obcych wynosił od 70,9% w 2014 r. do 78,5% na koniec 2018 r. Kształtował się on zatem także zgodnie z założeniami (powyżej 70%). W trakcie poszczególnych miesięcy badanego okresu nie występowały okresy zwiększenia udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa oraz znaczących zmian zadłużenia nominowanego w euro w długu zagranicznym Skarbu Państwa.

Zadłużenie SP wobec nierezydentów zmniejszyło się z 58,6% na koniec 2014 r. do wysokości 47,3% na koniec 2018 r. Należy to uznać za wykonanie założeń Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju²⁶ w zakresie zmiany struktury długu publicznego i efekt działań w zakresie ograniczenia ryzyka kursowego.

(akta kontroli str. 159, 259)

Ryzyko stopy procentowej

Zgodnie z założeniami strategii miara ryzyka stopy procentowej – ATR²⁷ długu krajowego Skarbu Państwa – miała mieścić się w przedziale 2,8-3,8 roku. Założenie to w całym okresie objętym kontrolą było realizowane. Wartość tego wskaźnika na koniec lat 2014-2018 kształtowała się w przedziale 3,17-3,35 roku.

(akta kontroli str. 159, 259)

Ryzyko płynności

W celu kontroli ryzyka płynności budżetu państwa Minister Finansów przyjął w strategii założenia dotyczące utrzymywania bezpiecznego poziomu płynności budżetu państwa przy efektywnym zarządzaniu płynnymi aktywami. Ich poziom miał być wypadkową aktualnej i przewidywanej sytuacji budżetowej oraz rynkowej, z uwzględnieniem uwarunkowań sezonowych i dążenia do równomiernego rozkładu podaży SPW w ciągu roku. Zarządzanie płynnością budżetu państwa zostało omówione w pkt 4 niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego.

Pozostałe ryzyka, w tym kredytowe i operacyjne

Ryzyko kredytowe generowały w szczególności zawierane przez Ministra Finansów transakcje z zastosowaniem instrumentów pochodnych. Ograniczanie tego ryzyka polegało przede wszystkim na zawieraniu transakcji z podmiotami o wysokiej wiarygodności kredytowej, stosowaniu rozwiązań zabezpieczających oraz rozproszeniu ryzyka. Wiarygodność kredytowa podmiotów, z którymi zawierane były transakcje na instrumentach pochodnych, była określana poprzez poziom długoterminowego ratingu przyznawanego przez trzy główne agencje ratingowe, tj. Standard&Poor's, Moody's i Fitch. Poziom ratingu potencjalnego partnera transakcji był jednym z głównych elementów wyznaczania limitów dla niezabezpieczonych transakcji na instrumentach pochodnych. Kontrahent był dopuszczony do transakcji z Ministrem Finansów, jeśli dwie najlepsze oceny ratingowe przyznane przez wymienione agencje były nie niższe niż A- i/lub A3 (w przypadku agencji Moody's). Odpowiadało to aktualnemu ratingowi Polski dla długoterminowych zobowiązań w walucie zagranicznej. W latach 2014-2019 zawierane były transakcje niezabezpieczone na instrumentach pochodnych z sześcioma bankami, których ratingi w momencie zawarcia transakcji spełniały powyższe wymagania. Wiarygodność kredytowa potencjalnych partnerów była na bieżąco monitorowana, a od 2014 r. nie było przypadków zakończenia transakcji wynikającego z obniżenia wiarygodności partnera.

²⁶ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M. P. poz. 260).

²⁷ Zob. przypis [1622](#).

Minister Finansów dopuścił możliwość zawierania niezabezpieczonych transakcji na instrumentach pochodnych z partnerami o wysokiej wiarygodności kredytowej, stosującymi umowę wystandaryzowaną przez International Swaps and Derivatives Association (ISDA) lub umowę ramową bez umowy zabezpieczającej oraz niezabezpieczone lokaty środków w BGK.

Rozproszeniu ryzyka kredytowego służyły limity transakcji zawieranych z poszczególnymi partnerami. Podstawą wyznaczenia limitów była ocena wskaźników – dla banków krajowych nieposiadających gwarancji partnera zagranicznego, ratingi długoterminowe – dla banków zagranicznych, wysokość kapitałów własnych oraz ocena za współpracę, obejmująca ocenę za aktywność banku w zakresie transakcji na instrumentach pochodnych. Limity wyznaczane były przed każdym nowym programem dla transakcji pochodnych lub w trakcie trwania programu, jeżeli pojawiały się okoliczności, które mogą mieć wpływ na wysokość limitów (np. zmiana planowanej wartości nowych transakcji). Limity uwzględniały wszystkie transakcje zawarte w przeszłości i niezapadłe, co pozwalało na monitorowanie całkowitego ryzyka kredytowego wobec poszczególnych partnerów transakcji. Z systemu limitów został wyłączony BGK z uwagi na szeroki zakres powiązań z MF oraz mechanizmy gwarancji wypłacalności i płynności banku przez Skarb Państwa. W przypadku lokat niezabezpieczonych ryzyko kredytowe ograniczane było poprzez system limitów określanych przez BGK dla poszczególnych banków. Minister Finansów zawarł umowy zabezpieczające transakcje finansowe z siedmioma bankami krajowymi.

Ryzyko operacyjne było ograniczane w szczególności poprzez skupienie zarządzania długiem w jednej jednostce MF, zabezpieczenia infrastruktury technicznej omówione w pkt 2.2 niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego oraz informacji związanych z zarządzaniem długiem. W strategii zarządzania długiem w latach 2019-2022 Minister Finansów obniżył samoocenę stopnia ograniczania ryzyka operacyjnego w stosunku do oceny przedstawionej we wcześniejszej strategii z wysokiego na zadowalający. Jednocześnie wskazał, że sytuacja na rynku pracy jest źródłem ryzyka w zakresie możliwości utrzymania wykwalifikowanej kadry.

(akta kontroli str. 160-161, 167-168, 257-258)

Rozkład kosztów obsługi długu w czasie

Zgodnie z zapisami w rozdziale V strategii na lata 2018-2021 działaniami służącymi realizacji głównego celu miało być dążenie do równomiernego rozkładu kosztów obsługi długu w poszczególnych latach, w tym poprzez wykorzystywanie instrumentów pochodnych, a także poprzez ustalanie kuponów (oprocentowania) obligacji na poziomie nieznacznie poniżej ich prognozowanej rentowności w okresie sprzedaży.

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że dążenie do równomiernego rozkładu kosztów zapewniane jest poprzez wielkość emisji poszczególnych serii i rozłożenie w czasie terminów emisji obligacji skarbowych, tj. dla obligacji stałoprocentowych i zerokuponowych emisje dokonywane są w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku, dla obligacji zmiennoprocentowych – w maju i listopadzie, a dla innych obligacji w pozostałych miesiącach. Taka polityka emisyjna przyczynia się do zwiększenia równomierności rozkładu kosztów z tytułu oprocentowania w ciągu roku. Ponadto dokonuje się regularnych emisji nowych serii obligacji benchmarkowych - co 1-1,5 roku. Wówczas koszty z nowej emisji zastępują koszty z emisji zapadającej. Innym działaniem jest ustalanie wysokości kuponów nowo emitowanych obligacji nieznacznie poniżej prognozowanej rentowności w okresie sprzedaży obligacji na

ryнку pierwotnym. Taka wysokość kuponu zapewnia, że koszty z tytułu obsługi danej serii obligacji rozłożone są równomiernie w czasie, a dyskonto płacone przy wykupie jest minimalizowane. Podejście takie nie powoduje sztucznego generowania wyższych dochodów (z tytułu premii), zapobiega zaniżaniu bieżących kosztów w trakcie życia obligacji i ponoszeniu dużych obciążeń przy wykupie. Jednocześnie tak ustalone oprocentowanie nie powoduje zbyt szybkiego wzrostu nominalnego zadłużenia w stosunku do przychodów uzyskiwanych na finansowanie potrzeb pożyczkowych, co miałyby miejsce przy kuponie znacząco niższym od rentowności. Równomiernemu rozłożeniu kosztów obsługi długu miało służyć także przeprowadzanie przetargów zamiany na rynku krajowym oraz przetargów odkupu na rynkach międzynarodowych.

(akta kontroli str. 253-254, 425-427)

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2014-2018 wyniosły odpowiednio 34,5 mld zł, 29,2 mld zł, 32,1 mld zł, 29,6 mld zł i 29,5 mld zł. W tym okresie zawierane były transakcje na instrumentach pochodnych na rynku krajowym oraz zagranicznym. Transakcje pochodne zawierane na rynku krajowym służyły, co do zasady rozłożeniu kosztów obsługi długu w czasie, tj. w początkowym okresie zwiększały koszty, a w następnych okresach (latach) o podobną kwotę pomniejszały wydatki. Transakcje swapowe zawierane na rynkach zagranicznych wpływały zmniejszająco na koszty Skarbu Państwa.

Gdyby wyłączyć wpływ transakcji na instrumentach pochodnych, przy pozostałych warunkach niezmiennych, koszty obsługi długu SP wyniosłyby w badanym okresie 32,5 mld zł, 31,2 mld zł, 30,8 mld zł, 29,2 mld zł, 28,0 mld zł, tj. byłyby niższe ogółem, a ich rozkład bardziej równomierny.

Dyrektor Departamentu DP podał, że wielkości kosztów obsługi długu w projekcjach wieloletnich zawartych w strategiach opracowywanych na lata 2014-2019 charakteryzowały się równomiernym rozkładem, m.in. w wyniku założeń o przeprowadzaniu swapów kosztowych (z wyjątkiem strategii na lata 2017-2020). Natomiast rozkład faktycznie poniesionych kosztów na obsługę długu w okresie 2014-2019 charakteryzował się równomiernym rozkładem, z wyjątkiem 2015 r.

(akta kontroli str. 425-427)

Szczegółowym badaniem objęto ustalanie kuponów obligacji sprzedanych na pięciu największych wartościowo przetargach sprzedaży SPW w 2018 r. Była to sprzedaż obligacji serii PS0123 na dwóch przetargach w styczniu i jednym w lipcu 2018 r. oraz serii PS0424 i WS0428 w październiku 2018 r. Notatki poprzedzające emisję tych obligacji sporządzane dla podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów w celu akceptacji parametrów emisji tych obligacji zawierały m.in. dane o bieżących i prognozowanych rentowności tych obligacji, a także propozycje odnośnie do wysokości ich kuponów. W przypadku obligacji serii PS0123, PS0424 kupony obligacji zostały ustalone o 0,17-0,22 punktu procentowego (pp.) poniżej ich prognozowanej rentowności w początkowym okresie sprzedaży. Natomiast dla obligacji serii WS0428, której sprzedaż została wznowiona po pięcioletniej przerwie, wysokość kuponu była niższa od prognozowanej rentowności w początkowym okresie sprzedaży, tj. w maju 2013 r. o 0,58 pp. W przypadku obligacji serii PS zakładano, że okres sprzedaży wyniesie od 6-12 miesięcy. W końcowym okresie sprzedaży prognozowane rentowności obligacji serii PS były wyższe od ustalonych kuponów o 0,42-0,29 pp. W przypadku obligacji WS0428 w notatce nie określono okresu sprzedaży. Na przetargach w styczniu 2018 r. rentowność obligacji serii PS0123 była o 0,06 i 0,16 pp. powyżej kuponu obligacji, tj. zgodnie z założeniami, natomiast w lipcu rentowności spadły i na tym przetargu wartość kuponu

przewyższyła rentowność dla tej obligacji o 0,16 pp., powodując konieczność sprzedaży obligacji z premią. W przypadku obligacji serii PS0424 i WS0428 rentowność tych obligacji na przetargach sprzedaży w październiku 2018 r. były powyżej wysokości kuponów odpowiednio o 0,23 pp. i 0,43 pp., tj. zgodnie z prognozami.

(akta kontroli str. 170-195, 212-220)

Dyrektor Departamentu DP wyjaśnił, że im dłuższy jest oczekiwany termin sprzedaży danej serii, tym potencjalnie większa jest zmienność rentowności w okresie sprzedaży w związku z tym odchylenia rentowności w okresie sprzedaży od kuponu również mogą być wyższe. Aby zmniejszyć prawdopodobieństwo sprzedaży takiej obligacji powyżej jej wartości nominalnej, kupon, co do zasady, ustalany będzie z większym odchyleniem od prognozowanej rentowności w okresie sprzedaży. Stąd też, aby uwzględnić wszystkie te aspekty i zapewnić odpowiedni stopień elastyczności przy wyznaczaniu kuponów, nie został z góry określony przedział możliwych odchyleń.

(akta kontroli str. 427)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przestrzegania ograniczeń ryzyka ustalonych w strategiach. Część tych ograniczeń była ustalona elastycznie.

3.2. Realizacja zadań określonych w strategii

Minister Finansów określił w objętej badaniem strategii na lata 2018-2021 zadania mające wpływać na realizację jej głównego celu.

Zapewnienie płynności rynku skarbowych papierów wartościowych

Zgodnie ze strategią płynność rynku SPW miała być zapewniona m.in. poprzez budowanie dużych serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym, a także poprzez emisję dużych i płynnych obligacji na rynku euro.

W latach 2014-2015 wartość emisji SPW zapewniającą płynność wyznaczono na poziomie 20 mld zł. W kolejnych latach granica została przesunięta do wysokości co najmniej 25 mld zł.

W strategii nie wskazano pożądanego udziału emisji benchmarkowych w długu ogółem. Udział emisji benchmarkowych w długu na rynku krajowym wyniósł w latach 2014-2018 średnio 55,7%, najniższy udział 49,4% odnotowano w 2016 r., a najwyższy 61,0% w 2018 r.

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że jako emisję benchmarkową na rynku euro, zapewniającą minimalny poziom płynności, rozumie się emisję o wartości co najmniej 1 mld EUR. Udział emisji płynnych w euro wynosił w badanym okresie od 54,0% w 2014 r. do 57,4 % w 2018 r. (najwyższy udział 58,2% był w 2015 r.).

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że budowanie płynnych, benchmarkowych serii w poszczególnych tenorach podlega ograniczeniom wynikającym z bieżącej zapadalności sprzedawanych papierów, tj. serie obligacji o krótszych terminach wykupu mogą mieć niższą wartość ze względu na mniejsze kwoty emisji, oraz związanych z chłonnością poszczególnych segmentów rynku, tj. serie obligacji o najdłuższej zapadalności mogą mieć niższą wartość ze względu na mniejszy popyt inwestorów na tego typu instrumenty. Udział obligacji niebenchmarkowych nie jest w żaden sposób ustalany, lecz w całości jest wypadkową wielkości potrzeb pożyczkowych brutto we wcześniejszych latach i struktury sprzedawanego długu, polityki emisyjnej (wielkości emisji poszczególnych serii benchmarkowych),

realizowanych operacji związanych z zarządzaniem długiem (przede wszystkim odkupu kasowego oraz na przetargach zamiany), innych czynników (np. wielkości umorzenia w 2014 r. obligacji przejętych z otwartych funduszy emerytalnych, operacji przekazywania obligacji).

Wielkość emisji zagranicznych niebenchmarkowych zależy od zgłaszanego popytu ze strony inwestorów oraz aktualnej sytuacji budżetowej (wielkość potrzeb pożyczkowych budżetu państwa) i rynkowej (koszt finansowania). Nie ma ustalonego maksymalnego poziomu udziału emisji niebenchmarkowych w emisjach zagranicznych ogółem.

(akta kontroli str. 153-154, 164, 231)

Zdaniem NIK, zapis w strategii, że wartość emisji benchmarkowych na rynku krajowym w przypadku obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu powinna wynosić co najmniej 25 mld zł jest nieprecyzyjny i może sugerować, że nie ma limitu zwiększania wartości tych emisji. Jednak jak podał dyrektor Departamentu DP, w obecnych uwarunkowaniach ograniczeniem dla dalszego zwiększania minimalnego poziomu emisji benchmarkowych np. do 30-35 mld zł jest możliwość zaabsorbowania przez inwestorów dużych emisji obligacji w ograniczonym czasie sprzedaży danej serii, przy ograniczonych potrzebach pożyczkowych budżetu państwa. Pod uwagę należy także brać możliwości jednorazowej spłaty danej serii obligacji w dniu wykupu, przy aktualnym poziomie odkupu. Dla obligacji zapadających w latach 2014-2019 odkup wyniósł średnio 46% pierwotnej wartości nominalnej serii.

(akta kontroli str. 224)

Zapewnienie efektywności rynku SPW

Minister Finansów dopasowywał harmonogram emisji na rynku krajowym i zagranicznym do uwarunkowań rynkowych i budżetowych w warunkach ciągłej zmienności i niepewności oraz sezonowości występującej na rynku finansowym (wpływ środków z tytułu wykupu długu zwiększający potencjalny popyt, zmniejszenie aktywności inwestorów w okresach wakacyjnych i w końcu roku). Ponadto uwzględniano w bieżącym procesie finansowania (sprzedaży) całoroczny poziom potrzeb pożyczkowych. W sytuacji występowania niższych potrzeb pożyczkowych, tak jak to miało miejsce w 2018 r., oznaczało to ograniczanie podaży długu w miarę rozwoju sytuacji w ciągu roku. Nastąpiła rezygnacja z sześciu przetargów kasowych obligacji. W okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na SPW były organizowane przetargi zamiany, na których od maja dokonywano również odkupu obligacji zapadających w 2019 r. W stosunku do pierwotnie zaplanowanych w ustawie budżetowej 22 aukcji (17 kasowych i 5 zamiany), przy możliwych zgodnie z kalendarzem rocznym 23 terminach, zorganizowano 20 aukcji, z czego 11 kasowych oraz 9 zamiany.

(akta kontroli str. 165)

Jednym z rozwiązań mających służyć zwiększeniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych było wprowadzenie od 2017 r. nowej formuły oferty SPW sprzedawanych na aukcjach. Polegała ona na wystawianiu na każdej aukcji pakietu składającego się z pięciu aktualnie emitowanych obligacji – zerokuponowych dwuletnich (OK), o stałym oprocentowaniu pięcioletnich (PS) i dziesięcioletnich (DS) oraz zmiennokuponowych pięcioletnich (WZ5Y) i dziesięcioletnich (WZ10Y). Zakładano także możliwość dodatkowego plasowania szóstej serii obligacji – trzydziestoletnich stałokuponowych (WS) albo piętnastoletnich indeksowanych wskaźnikiem inflacji (IZ). Celem wprowadzenia nowej formuły było przede wszystkim

dążenie do ograniczenia ryzyka niedostosowania podaży do aktualnych warunków rynkowych oraz do ograniczenia zmienności cen obligacji na rynku wtórnym, w szczególności w okresach przedaukcyjnych. Do 2016 r. rodzaje (struktura) sprzedawanych obligacji była zmienna i ustalana każdorazowo na poszczególne aukcje. Oznaczało to z reguły sprzedaż danego rodzaju obligacji na jednej aukcji w miesiącu. Dyrektor Departamentu DP podał, że zdecydowana większość banków Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) oraz przedstawiciele sektora pozabankowego, w tym funduszy inwestycyjnych i firm ubezpieczeniowych w drodze kontaktów roboczych pozytywnie oceniła nowy system ustalania struktury sprzedawanych obligacji, wskazując na stabilność oferty oraz większą efektywność, elastyczność i przewidywalność. Ceny sprzedawanych obligacji na rynku pierwotnym w I kwartale 2017 r. były nieznacznie wyższe niż na rynku wtórnym bezpośrednio przed aukcją, ale jednocześnie zbliżone do cen bezpośrednio po aukcji. Oznaczało to, że rynek dostosowywał się do nowych poziomów cen ustalonych na przetargu.

(akta kontroli str. 234-235, 389, 391)

W celu zwiększenia roli uczestników systemu DSPW w zakresie rozwoju rynku SPW Ministerstwo Finansów rozpoczęło w 2018 r. prace nad modyfikacją procedur przetargowych. Minister Finansów zrezygnował z dotychczas organizowanych przetargów uzupełniających po przetargu sprzedaży, przyznając DSPW możliwość nabywania obligacji poza przetargiem w ramach tzw. sprzedaży dodatkowej. Wprowadzenie sprzedaży dodatkowej miało zwiększyć możliwości sprzedaży obligacji poprzez przyznanie inwestorom, za wyłącznym pośrednictwem DSPW, dostępu do dodatkowej puli obligacji po przetargu sprzedaży. Równocześnie nowa procedura wpłynęła na poprawę elastyczności po stronie DSPW. W mechanizmie sprzedaży dodatkowej powiązано ponadto pozycję w rankingu DSPW ze skalą dodatkowych zakupów poprzez zastosowanie procentowych mnożników służących do wyznaczania maksymalnej łącznej wartości nominalnej ofert zakupu składanych przez DSPW w ramach sprzedaży dodatkowej. Wartości mnożników zostały tak ustalone, by wynagradzać najbardziej aktywnych DSPW, dając tym samym motywację do starań o plasowanie się na wysokich miejscach w kwartalnych rankingach. Sprzedaż dodatkowa była realizowana od stycznia 2019 r. – w odniesieniu do obligacji i od czerwca 2019 r. – w przypadku bonów skarbowych.

W 2018 r. podjęto także prace nad modyfikacją oceny aktywności DSPW i Kandydatów na rynku wtórnym SPW. Po konsultacjach z DSPW, ocenę aktywności na rynku wtórnym poszerzono o jedną dodatkową podkategorię – wolumen transakcji bezwarunkowych zawartych na rynku elektronicznym. Celem zmiany było zwiększenie płynności, w efekcie także transparentności funkcjonowania rynku wtórnego SPW.

(akta kontroli str. 166)

Działaniem na rzecz efektywności rynku SPW była także dbałość o relacje z inwestorami krajowymi i zagranicznymi. W 2018 r. przedstawiciele Departamentu DP uczestniczyli w 110 spotkaniach z inwestorami. Były to tzw. roadshows, czyli spotkania z inwestorami na kluczowych rynkach zagranicznych w 14 krajach, polegające na przedstawieniu inwestorom bieżących informacji z zakresu makroekonomii, polityki fiskalnej, polityki monetarnej, systemu bankowego oraz długu publicznego (70 spotkań). Pozostałe 40 spotkań z inwestorami odbyło się w Ministerstwie Finansów. Przynajmniej raz w kwartale organizowano także spotkania z DSPW w ramach tzw. Rady Uczestników Rynku SPW. Jest to organ opiniotawczo-doradczy funkcjonujący przy Ministrze Finansów, którego celem jest wspieranie i doskonalenie systemu DSPW oraz wspieranie rozwoju rynku SPW.

W spotkaniach tych oprócz reprezentantów banków DSPW uczestniczyli m.in. przedstawiciele Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych SA, BondSpot SA i NBP.

Na stronie internetowej Ministerstwa Finansów oraz w serwisach Reuters i Bloomberg regularnie publikowano plany finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, jak również inne materiały odnoszące się do tematyki długu publicznego (wyniki przetargów SPW, aktualny poziom zadłużenia, bieżące kupony i współczynniki indeksacji, informacje dotyczące systemu DSPW, akty prawne regulujące zasady emisji SPW, informacje na temat emisji zagranicznych itp.). W Departamencie DP opracowywano także i dystrybuowano przeznaczone dla inwestorów materiały informacyjne, tj. biuletyny prezentujące zadłużenie sektora finansów publicznych, zadłużenie Skarbu Państwa, informację miesięczną o podaży SPW i jej uwarunkowaniach.

(akta kontroli str. 166-167, 255, 393)

Zapewnienie przejrzystości rynku SPW

W okresie objętym kontrolą miała miejsce komunikacja z inwestorami w zakresie planów emisyjnych w horyzoncie bieżącego roku, kwartału i miesiąca. Informacje o organizacji sprzedaży obligacji hurtowych znajdowały się w kalendarzu rocznym, a także w okresowych (kwartalnych i miesięcznych) planach finansowania publikowanych w komunikatach na stronie internetowej Ministerstwa Finansów przed rozpoczęciem danych okresów.

Kalendarz roczny przetargów SPW zawierał jedynie daty organizacji wszystkich przetargów w roku i sposoby ich rozliczania. Terminy przetargów mogły podlegać modyfikacjom w zależności od sytuacji rynkowej i budżetowej. Plany kwartalne zawierały szacunkowe założenia, co do wielkości potrzeb pożyczkowych i ich finansowania, w tym przedziałową liczbę przetargów sprzedaży lub zamiany w danym kwartale. Plany miesięczne określały rodzaj przetargu (sprzedaż kasowa lub zamiana), wielkość podaży w przypadku aukcji kasowej oraz szczegółową ofertę (konkretne serie obligacji). Na dwa dni robocze przed przetargiem publikowana była ostateczna podaż lub też informacja, że przetarg w przewidzianym w kalendarzu dniu nie zostanie zorganizowany.

(akta kontroli str. 165-166, 196-200)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań określonych w wybranej do badania strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych dotyczących zapewnienia płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych.

3.3. Koszty obsługi długu Skarbu Państwa

W latach 2007-2013 wydatki budżetu państwa na obsługę długu SP systematycznie rosły z 27,6 mld zł w 2007 r. do 42,5 mld zł w 2013 r. W 2014 r. nastąpił skokowy spadek kosztów obsługi długu SP o 8 mld zł, do wysokości 34,5 mld zł. W znaczącej mierze przyczyniło się do tego umorzenie przez Ministra Finansów w dniu 3 lutego 2014 r. obligacji skarbowych o wartości 130,2 mld zł, przeniesionych z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych²⁸. W wyniku tej operacji koszty obsługi długu krajowego

²⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1717.

w 2014 r. uległy obniżeniu o 4,6 mld zł. W kolejnych latach także spadały – do 29,5 mld zł w 2018 r.

Relacja wydatków na obsługę długu SP do PKB rosła w latach 2007-2013 z 2,3% do 2,6%. W kolejnych latach uległa obniżeniu. W 2018 r. sięgnęła 1,4%. Podobną tendencję wykazywał udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach ogółem budżetu państwa. W 2007 r. wynosił on 10,9%. Na przestrzeni kolejnych lat zwiększył się do 13,2% w 2013 r., aby następnie ulec obniżeniu. W 2018 r. osiągnął najniższy poziom w całym okresie wynoszący 7,7%.

Należy jednak zauważyć, że z danych zamieszczonych w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 wynika, że w 2018 r. Polska była na trzecim miejscu wśród krajów o najwyższej rentowności emitowanych obligacji dziesięcioletnich, a co za tym idzie o najwyższych kosztach, jakie generują tego typu papiery wartościowe. Średnioroczna rentowność polskich obligacji w 2018 r. wyniosła 3,2% i była wyższa nie tylko od rentowności większości krajów strefy euro, ale także krajów posiadających waluty narodowe, jak Bułgaria (0,89%), Czechy (1,98%), Węgry (3,06%), Chorwacja (2,17%). Część z tych krajów miała niższy rating niż Polska i wyższą relację długu do PKB.

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że różnice w poziomie rentowności obligacji wyemitowanych w walucie krajowej w Polsce oraz w wymienionych krajach wynikały w głównej mierze z dwóch czynników. Pierwszym czynnikiem były różnice w zasadach polityki pieniężnej (polityka celu inflacyjnego w Polsce, Czechach i na Węgrzech oraz sztywne powiązanie kursu waluty narodowej do euro w przypadku Bułgarii i Chorwacji) oraz w bieżącym poziomie stóp procentowych banków centralnych oraz oczekiwaniach co do kształtowania się tych stóp w przyszłości. W 2018 r. średnioroczna główna stopa procentowa w tych państwach była niższa o 0,4-1,5 pp. niż w Polsce. Co do zasady poziom stóp banku centralnego jest najważniejszym czynnikiem wyjaśniającym różnice w rentownościach SPW emitowanych w walucie krajowej przez poszczególne państwa. W 2018 r. dla obligacji dziesięcioletnich odpowiadał on za ponad 100% różnicy w stosunku do Węgier i Chorwacji, a w dłuższym okresie również w stosunku do Czech.

Drugim czynnikiem wpływającym na rentowność długu w poszczególnych krajach były różnice w ocenie wiarygodności kredytowej emitenta (np. spready do IRS) będącej pochodną przede wszystkim sytuacji fiskalnej. Część wskazanych krajów charakteryzowała się korzystniejszą sytuacją fiskalną w porównaniu do Polski. W 2018 r. jedynie Węgry odnotowały wyższy niż Polska deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy pozostałe państwa wykazały dodatnie saldo. Dodatkowo, w przypadku Czech i Bułgarii poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych był istotnie niższy niż Polski.

Różnice w poziomach rentowności wynikały także z czynników związanych z ogólną sytuacją gospodarczą i finansową danego kraju, a także czynników o charakterze jakościowym, niemierzalnym. W przypadku Bułgarii i Chorwacji znaczenie ma czynnik konwergencji długoterminowych stóp procentowych w związku z dążeniem obu państw do przystąpienia do strefy euro (w lipcu 2018 r. Bułgaria złożyła formalny wniosek o przyjęcie do europejskiego mechanizmu kursów walutowych ERM II, Chorwacja złożyła taki wniosek w lipcu 2019 r.).

Dyrektor Departamentu DP dodał, że rentowności dziesięcioletnich obligacji skarbowych emitowanych w euro dla Polski są obecnie, jak również były w 2018 r., niższe w porównaniu do wszystkich wymienionych wyżej państw, za wyjątkiem Czech, dla których takie porównanie nie jest możliwe ze względu na brak aktywności tego kraju na rynku euro.

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że dane o rentowności obligacji dziesięcioletnich w walucie krajowej zawarte w strategii traktowane są jako syntetyczna miara kosztu finansowania potrzeb pożyczkowych poszczególnych państw. Ze względu na wskazane powyżej powody, w tym w szczególności różne waluty emisji, nie jest uprawnione interpretowanie ich jako syntetycznej miary wiarygodności kredytowej państwa, czy tym bardziej efektywności zarządzania długiem publicznym.

(akta kontroli str. 427-428, 475-477)

Wśród działań w ramach strategii zarządzania długiem, które miały przyczynić się do minimalizacji kosztów, wskazywane były działania na rzecz zwiększenia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych.

Na podstawie analizy sprzedaży obligacji w latach 2014-2018 dyrektor Departamentu DP oszacował, że wpływ tworzenia emisji obligacji benchmarkowych na koszty obsługi długu mógł wynieść średnio od 379 mln zł do 759 mln zł rocznie, przy przyjęciu prawdopodobnego przedziału obniżenia rentowności o 0,05-0,10 pp.

Transakcje sell-buy-back (SBB) zawierane pomiędzy DSPW i kandydatami na DSPW a BGK wspierały rozrachunek obligacji danej serii w sytuacji czasowej i ograniczonej jej dostępności na rynku wtórnym. Przyczyniały się do zwiększenia płynności poszczególnych obligacji na tym rynku oraz eliminacji premii, jakiej oczekują inwestorzy w przypadku SPW o niedostatecznej płynności. W latach 2014-2019 liczba transakcji SBB wzrosła ponad sześciokrotnie (z 42 do 258) a wolumen ponad trzykrotnie (z 3,8 mld zł do 13,4 mld zł). Instrument ten mógł wpłynąć na obniżenie rentowności SPW i minimalizację kosztów obsługi długu SP. Według szacunków Departamentu DP wpływ na koszty w całym okresie życia sprzedawanych obligacji mógł kształtować się na poziomie od 76 mln zł rocznie, przy przyjęciu prawdopodobnej zmiany rentowności o 0,01 pp., do 153 mln zł rocznie, przy obniżeniu rentowności o 0,02 pp.

(akta kontroli str. 223, 414-415)

W strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2018-2021, wskazano, że do najważniejszych działań prowadzonych w celu ograniczenia kosztów obsługi długu należy zaliczyć m.in. rozszerzenie aktualnej oferty obligacji emitowanych na rynku krajowym o obligację trzydziestoletnią WS0447. Dyrektor Departamentu DP wskazał, że emisja obligacji trzydziestoletniej była możliwa dzięki pojawieniu się zapotrzebowania ze strony inwestorów sektora pozabankowego, głównie ubezpieczeń zainteresowanych zakupem długoterminowego instrumentu o zapadalności dostosowanej do długoterminowych zobowiązań w ich bilansach. Z punktu widzenia emitenta posiadanie w ofercie instrumentów o tak długim terminie zapadalności jest pożądane ze względu na to, że przyczynia się do ograniczeniu ryzyka refinansowania poprzez wydłużenie średniej zapadalności długu krajowego SP. Ponadto emisja obligacji trzydziestoletniej, przy osiągnięciu odpowiedniej płynności, sprzyja rozwojowi krajowego rynku finansowego poprzez wydłużenie krzywej zapadalności w złotych, a tym samym wyznaczenie wiarygodnego punktu odniesienia dla instrumentów o dłuższych terminach.

Wiąże się natomiast z akceptowaniem wyższej rentowności niż instrumentów na krótsze okresy.

(akta kontroli str. 252, 459- 464)

Zdaniem NIK, spadek kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2016-2018 przy niezmiennych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego świadczy o skuteczności działań związanych z zarządzaniem długiem w kontekście obniżania kosztów. Nie oznacza on jednak, że osiągnięty został cel minimalizacji kosztów

obsługi długu w długim okresie, określony w strategii. Minimalizacja oznacza bowiem osiągnięcie najniższych możliwych kosztów.

Minister Finansów nie określił wskaźnika służącego do pomiaru stopnia realizacji celu głównego strategii. Jak wspomniano w pkt 2.1 niniejszego rozdziału wystąpienia pokontrolnego, w kolejnych strategiach nie przedstawił także argumentów potwierdzających realizację tego celu mimo omawiania efektów dotychczasowych strategii.

Dyrektor Departamentu DP stwierdził, że ocena ilościowa wpływu na koszty obsługi długu szerokiego zakresu działań podejmowanych przez Ministra Finansów jest trudna do określenia ze względu na trudność w oszacowaniu hipotetycznych kosztów przy alternatywnym sposobie zarządzania długiem.

(akta kontroli str. 169)

NIK objęła szczegółowym badaniem sprzedaż obligacji skarbowych na rynku krajowym na pięciu przetargach w latach 2014-2018. Na poszczególnych przetargach była możliwość wyboru innej struktury sprzedaży obligacji, tj. większej sprzedaży najtańszych instrumentów (obligacji dwuletnich), gdyż istniał jeszcze margines niewykorzystanego popytu ze strony inwestorów. Oferty te spełniały akceptowalne warunki cenowe założone przed przetargiem i nie naruszały założeń dotyczących struktury oferty. Ich zaakceptowanie spowodowałoby pogorszenie parametrów ryzyka, w tym refinansowania, lecz nie w skali, która prowadziłaby do naruszenia założeń określonych w strategii. Przyczyniłoby się natomiast w perspektywie krótkookresowej do obniżenia wydatków na obsługę długu wynikającej z różnicy rentowności instrumentów krótko-, średnio- i długoterminowych. Przykładowo na przetargu 8 lutego 2018 r. różnica rentowności między obligacjami dwuletnimi i pięcioletnimi wynosiła ok. 0,95 pp., a dwuletnimi i dziesięcioletnimi ok. 1,7 pp. Nie było gwarancji, że zmiana struktury sprzedaży zapewniłaby minimalizację kosztów także w długim okresie. Dane z wcześniejszych okresów wskazują jednak, że kilkukrotne rolowanie długu krótkookresowego przy umiarkowanej skali tego procesu było zazwyczaj korzystniejsze niż zaciągnięcie długu średnio- i długookresowego.

(akta kontroli str. 430-474)

Odnosząc się do kwestii wyznaczania poziomów sprzedaży poszczególnych SPW na przetargach oraz stosowania do tego matematycznych modeli optymalizacyjnych, Dyrektor Departamentu DP wskazał, że na określenie poszczególnych poziomów cen (odcienia) na przetargach sprzedaży i zamiany obligacji hurtowych wpływ ma wyznaczona przez emitenta wartość podaży, kształtowanie się rynkowego poziomu cen obligacji sprzedawanych na danym przetargu lub instrumentów o równoważnych parametrach, rozkład ofert składanych przez nabywców na danym przetargu, będący pochodną cen i wartości poszczególnych ofert oraz wielkość popytu zgłaszanego przez uczestników przetargu na poszczególne serie obligacji. Od 1 stycznia 2017 r. przyjmowane jest także założenie, że sprzedaż jednej obligacji na przetargu nie będzie przekraczać 50% górnej wartości przedziału podaży na dany przetarg, o ile zgłoszony popyt będzie to umożliwiać. Przed każdym przetargiem przygotowywane są notatki cenowe, prezentujące bieżący rynkowy oraz oczekiwany zakres cen na przetargu.

W kwestii braku weryfikacji spełniania miar ryzyka określonych w strategii przed podjęciem decyzji o sprzedaży poszczególnych serii SPW na przetargach dyrektor Departamentu DP podał, że największą wagę przy wyliczaniu parametrów ryzyka ma już istniejący dług. Wartość nominalna istniejącego krajowego długu rynkowego to ok. 650 mld zł, podczas gdy średnia sprzedaż na przetargu w 2019 r. to ok. 6,6 mld zł. Pojedynczy przetarg nie ma zasadniczego wpływu na poziom parametrów,

zwłaszcza gdy zgłoszony popyt umożliwia przyjęcie ofert zgodnie z określonym w strategii kierunkiem utrzymywania dominującej roli instrumentów średnio- i długoterminowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zgodnie z przyjętym modelem ustalania struktury podaży obligacji na przetargach, na każdym przetargu kasowym i zamiany oferowany jest pakiet pięciu serii aktualnie sprzedawanych obligacji. W połączeniu z założeniem, że sprzedaż jednej obligacji na przetargu nie może przekroczyć 50% górnej granicy podaży na danym przetargu zapewnia to odpowiedni rozkład przyjmowanych ofert. Ostateczna decyzja uwzględnia zarówno sytuację budżetową, jak i rynkową. W związku z tym, zdaniem dyrektora Departamentu DP, nie istnieje konieczność szacowania parametrów ryzyka przed każdym przetargiem przy hipotetycznych strukturach sprzedaży SPW na przetargu, zwłaszcza, że poziomy parametrów nie odbiegają od założonych w strategii. Parametry ryzyka długu Skarbu Państwa są wyliczane i publikowane po zakończeniu każdego miesiąca.

(akta kontroli str. 423-424)

Analizą objęto także emisję pięciu obligacji zagranicznych w latach 2014-2018, po jednej z każdego roku, o najniższych rentownościach w danym roku. Z informacji zawartych w notatkach Departamentu DP poprzedzających emisje obligacji wynikało, iż wielkość i potrzeba tych emisji obligacji zagranicznych wynikała z aktualnej sytuacji budżetowej i rynkowej. W odniesieniu do możliwości pozyskania wyższych środków w związku z niskim kosztem tych obligacji Dyrektor Departamentu DP podał, że zgodnie z założeniami strategii zarządzania długiem środki pozyskiwane na rynkach zagranicznych stanowią uzupełniające źródło finansowania w stosunku do rynku krajowego. Uzyskanie jak największej emisji zagranicznej nie jest priorytetem. Głównym celem emisji na rynkach zagranicznych jest uplasowanie emisji z jak najlepszą wyceną i osiągnięcie pożądanej struktury inwestorów. Badanie wykazało, że na trzech przetargach sprzedaży obligacji zagranicznych oprócz obligacji dziesięcio- i dwunastoletnich o najniższych rentownościach, były sprzedawane droższe obligacje dwudziesto- i trzydziestoletnie, pomimo że popyt na instrumenty krótsze nie był w pełni zaspokojony. Dyrektor Departamentu DP wyjaśnił, że zgodnie ze strategią jedną z istotnych funkcji finansowania na rynkach międzynarodowych jest dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków poprzez dostęp Polski do bazy inwestorów na głównych rynkach finansowych. Ważne jest także pozyskanie podczas emisji inwestorów długoterminowych, którzy nie będą w krótkim czasie po emisji odsprzedawać obligacji na rynku wtórnym. Oni są promowani przy zakupie obligacji.

(akta kontroli str. 313-322, 391)

Zdaniem NIK, wyniki badania sprzedaży obligacji na rynku krajowym i zagranicznym wskazują, że emisja długu odbywała się w celu osiągnięcia przez zarządzających długiem pożądanej struktury emisji. Nie w każdym przypadku oznaczało to realizację celu strategii w postaci minimalizacji kosztów obsługi w długim okresie.

Realizację strategii stanowiłoby wybieranie takiej struktury sprzedaży SPW na danym przetargu, z tytułu której najbardziej prawdopodobne byłoby poniesienie najniższych kosztów obsługi długu przy jednoczesnym spełnianiu miar ryzyk określonych w strategii. Brak weryfikacji w powyższym zakresie powoduje, że nie są optymalizowane koszty obsługi długu.

3.4. Oddziaływanie Ministra Finansów na państwowy dług publiczny

Wpływ Ministra Finansów na zadłużenie poszczególnych grup jednostek sektora finansów publicznych

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że w przypadku długu sektora finansów publicznych, w tym długu innych niż Skarb Państwa jednostek sektora finansów publicznych, autonomicznych w zaciąganiu zobowiązań, oddziaływanie na wielkość zadłużenia ma charakter pośredni i wynika z zapisów ustawy o finansach publicznych²⁹. Zawierają one przede wszystkim ograniczenia nałożone na sposób zaciągania zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (w szczególności w dział V rozdziale 4 oraz art. 243 ustawy) oraz procedury ostrożnościowe i sanacyjne (art. 86 ustawy). Procedury te obowiązują jednostki sektora finansów publicznych w przypadku, gdy relacje do PKB zarówno państwowego długu publicznego, jak i kwoty, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy, przekraczają 55%. Ponadto stabilizująca reguła wydatkowa zawarta w ustawie o finansach publicznych określa progi relacji kwoty, o której mowa w art. 38a pkt 3 ustawy o finansach publicznych, do PKB na poziomach 43% i 48%. Przekroczenie progów i spełnienie dodatkowych warunków określonych w tej ustawie uruchamia automatyczny mechanizm korygujący, ograniczający tempo wzrostu kwoty wydatków na określony rok budżetowy.

(akta kontroli str. 168-169)

Zdaniem NIK, nie można uznać reguły wydatkowej za narzędzie zarządzania długiem sektora, gdyż nie odnosi się ona bezpośrednio do długu, lecz ma pomóc w zapewnieniu średniookresowej równowagi finansów publicznych poprzez ograniczenie dynamiki wydatków. Podobnie indywidualny wskaźnik zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego nie jest instrumentem zarządzania długiem publicznym, a wielkością, jakiej samorządy nie mogą przekraczać.

Dyrektor Departamentu DP wyjaśnił, że zgodnie z ustawą o finansach publicznych Minister Finansów realizuje zadania wynikające z zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych w zakresie przestrzegania zasady, że państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% PKB. Stąd też zgodnie z art. 75 ustawy o finansach publicznych, strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych zawiera w sobie dwie strategie: strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz strategię oddziaływania na państwowy dług publiczny. Zawarte w strategii: cel, ograniczenia dotyczące ryzyka, jak i zadania dotyczą długu Skarbu Państwa, którym Minister Finansów bezpośrednio zarządza. Odrębnie natomiast opisana jest strategia oddziaływania na dług sektora finansów publicznych.

(akta kontroli str. 392)

Zdaniem NIK, nazywanie dokumentu strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych, w sytuacji gdy nie dotyczy zarządzania długiem innym niż dług Skarbu Państwa nie ma uzasadnienia. Jego zawartość właściwie określałoby pojęcie, użyte w art. 75 ustawy o finansach publicznych – strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na państwowy dług publiczny.

²⁹ Dz.U z 2019 r. poz. 898, ze zm.

Realizacja wniosków pokontrolnych z kontroli NIK P/15/014 „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową”

We wrześniu 2016 r. NIK przekazała do Ministra Finansów informację o wynikach kontroli P/15/014 „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową”, w której zostały zawarte wnioski *de lege ferenda* skierowane do Ministra Finansów. Dotyczyły one w szczególności zmiany zasad obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także ograniczenia możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu nierozliczonymi kredytami, pożyczkami i papierami wartościowymi z lat ubiegłych, generującymi wolne środki, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych. Ponadto NIK rekomendowała m.in. wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych³⁰ oraz rozważenie zasadności rozszerzenia zapisu w art. 264 ustawy o finansach publicznych o umożliwienie samorządom otwierania rachunków w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków w razie zagrożenia upadłością banku.

Minister Finansów zainicjował prace dokonał postulowanych zmian w ustawie o finansach publicznych, które zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw³¹. Nowe przepisy, modyfikujące m.in. indywidualny wskaźnik zadłużania jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady zaciągania i restrukturyzacji długu, weszły w życie 1 stycznia 2019 r.

Odnosząc się do kwestii monitoringu zadłużenia samorządów w parabankach podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów podał, że jednostki samorządu terytorialnego powinny wykazywać w kwartalnych sprawozdaniach Rb-Z – o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji zadłużenie z tytułu niestandardowych operacji finansowych zaliczanych do tytułu dłużnego – kredyty i pożyczki wobec pozostałych krajowych instytucji finansowych. Minister Finansów dodatkowo pozyskiwał, za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych, dane dotyczące m.in. zobowiązań zaciągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego w pozabankowych instytucjach finansowych. Dane te przedstawiane były corocznie w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa – informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wniosek dotyczący wdrożenia mechanizmów pozwalających na monitoring zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych został wykonany również poprzez zmiany art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wprowadzone ustawą z dnia 14 grudnia 2018 r.

W odniesieniu do nałożenia obowiązku ujawniania zobowiązań długoterminowych będących wynikiem niestandardowych operacji finansowych w notach do sprawozdań finansowych, wskazano, że konieczność ujawnienia tych danych wynika z rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych

³⁰ Do niestandardowych operacji finansowych zostały zaliczone inne niż kredyt, pożyczka bankowa i emisja obligacji operacje służące pozyskaniu zewnętrznego finansowania zwrotnego, w szczególności leasing zwrotny i sprzedaż zwrotna nieruchomości, płatność ratalna, forfaiting i operacje restrukturyzacji zadłużenia (np. subrogacja, cesja wierzytelności, umowa restrukturyzacji zadłużenia, porozumienie w sprawie zadłużenia).

³¹ Dz. U. poz. 2500.

zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej³². Większa szczegółowość danych może zostać ujęta w informacji dodatkowej, którą zarząd jednostki samorządu terytorialnego zobowiązany jest, zgodnie § 34 ust. 4 ww. rozporządzenia, przekazać, w postaci dokumentu elektronicznego, do właściwej regionalnej izby obrachunkowej. Obowiązek przygotowania przez jednostki informacji dodatkowej wystąpił po raz pierwszy w odniesieniu do sprawozdań finansowych sporządzonych za 2018 r.

(akta kontroli str. 478-483)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie wykonanie zadań i przestrzeganie ograniczeń ryzyka określonych w strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych obowiązujących w latach 2014-2019.

NIK nie może natomiast potwierdzić, że w okresie objętym kontrolą był skutecznie realizowany cel zarządzania długiem Skarbu Państwa, określony w strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych, jakim była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie. Minister Finansów nie wypracował metody pomiaru stopnia realizacji tego celu. Nie przedstawiał także danych potwierdzających wykonanie celu w rozdziałach strategii poświęconych efektom zarządzania długiem w okresach poprzednich. Z wyjaśnień składanych w trakcie kontroli wynika, że cel ten był niemierzalny, a tym samym nierozliczalny. W związku z tym, NIK stoi na stanowisku, że nie został on określony rzetelnie. Wyniki kontroli decyzji podejmowanych na wybranych przetargach obligacji wskazują, że przy przestrzeganiu wszystkich założeń dotyczących przetargów oraz częściowo niedookreślonych ograniczeń w zakresie ryzyka było możliwe zaciąganie długu generującego niższy koszt niż faktycznie ponoszony. Minister Finansów jednak tego nie dokonywał. Faktycznym celem zarządzania długiem było ukształtowanie struktury długu pożądanej przez zarządzających, głównie ze względu na możliwość jego refinansowania. Jednocześnie akceptowane było poniesienie wyższych kosztów niż minimalne.

OBSZAR

4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa i płynnością Funduszu Reprywatyzacji

4.1. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Zasady zarządzania płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Założenia zarządzania płynnością były przed 2017 r. ujmowane w strategiach zarządzania długiem publicznym, głównie w obszarze analizy ryzyka płynności. Ryzyko to zdefiniowano jako ryzyko utraty przez budżet państwa zdolności do regulowania bieżących zobowiązań oraz terminowej realizacji wydatków budżetowych. Zarządzanie tym ryzykiem zostało określone jako dążenie do utrzymywania bezpiecznej rezerwy na możliwie najniższym poziomie, przy zarządzaniu płynnymi aktywami w taki sposób, aby generowały one dochody budżetowe rekompensujące w największym stopniu koszty związane z utrzymywaniem bezpiecznego poziomu płynności. Kwestie zarządzania płynnością zostały ujęte w procedurach obowiązujących w Departamencie DP.

(akta kontroli str. 134-141)

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa opierało się

³² Dz. U. poz.1911, ze zm.

na comiesięcznych i cokwartalnych notatkach w sprawie planu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym okresie, kierowanych przez dyrektora Departamentu DP do akceptacji przez podsekretarza stanu w MF.

Notatki te przedstawiały potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i plany ich finansowania, opracowane z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku finansowym i prognozy sytuacji budżetowej. W kwartalnych „Planach finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowaniach”, zamieszczanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalny plan podaży SPW. Ponadto comiesięcznie ogłaszano komunikat o planowanej sprzedaży SPW.

Miesięczne informacje o wykonaniu finansowania, zawierające dane dotyczące zrealizowanych potrzeb pożyczkowych netto i ich finansowania, informacje o stanie wolnych środków na rachunkach budżetowych, konsolidacji środków sektora finansów publicznych oraz o przychodach ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych były przedstawiane w opracowaniach na temat finansowania deficytu budżetu państwa, adresowanych m. in. do Kierownictwa MF.

(akta kontroli str. 142)

Od 2017 r. zarządzanie płynnością budżetu państwa i kumulowanie płynnych środków odbywało się przy uwzględnieniu „Zasad polityki zarządzania rezerwą płynnościową budżetu państwa”, sformułowanych przez dyrektora Departamentu DP w notatce z 23 marca 2017 r., zaakceptowanej przez podsekretarza stanu w MF. Zaproponowane w notatce podejście do zarządzania płynnością stanowiło uzupełnienie i doprecyzowanie zasad wynikających z realizacji celu strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. W jego ramach oszacowano przedział, w jakim powinna mieścić się pożądana wielkość wolnych środków budżetu państwa w odniesieniu do potrzeb pożyczkowych do sfinansowania. Przedział ten określono za pomocą liczby miesięcy, na jakie powinny zostać skumulowane wolne środki, aby zapewnić płynne finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto (dalej: wskaźnik pokrycia lub WP). Zakres tego przedziału ustalono od 2 (WP_{min}) do 4 miesięcy (WP_{max}). Według stanowiska prezentowanego przez Departament DP oznaczało to *de facto* dopuszczalny przedział wahań od 1,5 do 4,4 miesiąca. Zakres ten uznano za odpowiedni z punktu widzenia zarządzania długiem, głównie ze względu na możliwość dostosowania w tym okresie polityki emisyjnej długu do zmian na rynku lokalnym, jak i na rynkach globalnych, objawiających się istotnym wzrostem rentowności, spadkiem lub brakiem popytu na SPW. Dodatkowo uwzględniono czas na odbudowę popytu na SPW w wyniku ustabilizowania się sytuacji rynkowej. Przy ustalaniu pożądanego poziomu wskaźnika WP, z potrzeb pożyczkowych brutto nie wyłączało potrzeb związanych z przetargami zamiany, pomimo że operacje te przeprowadzane są bezgotówkowo. Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że stan środków wyznaczany jest na podstawie planowanych wielkości rocznych potrzeb pożyczkowych brutto, a przetargi zamiany są jednym z instrumentów finansowania tych potrzeb i są wykorzystywane w zależności od sytuacji budżetowej (bezpieczny poziom środków w perspektywie krótkoterminowej) i rynkowej (brak okresowych zakłóceń czy napięć rynkowych). Oznacza to, że ich organizowanie ma charakter raczej potencjalny, a nie pewny. Ponadto wartość odkupu jest nieustalona i nawet w dobrej sytuacji rynkowej potencjalnie może wynieść zero (teoretycznie od zera do kilkudziesięciu miliardów złotych). Należy przy tym mieć na uwadze, że zarządzanie płynnością dotyczy horyzontu średnioterminowego i musi mieć charakter ciągły. Nie jest ograniczane ściśle do danego roku budżetowego. Wskaźnik pokrycia ma charakter

zdecydowanie bardziej statystyczny dla danego roku. Efekty przetargów zamiany są natomiast uwzględniane w bieżącym procesie finansowania potrzeb pożyczkowych i wpływają na obniżenie podaży na przetargach sprzedaży obligacji.

(akta kontroli str. 16)

Począwszy od 2018 r. działania służące zarządzaniu płynnością budżetu państwa uwzględniały zasady ustalone w notatce oraz postanowienia kolejnych strategii³³.

W strategiach tych wyróżnione zostało samodzielne zadanie, polegające na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową. Efektywne zarządzanie płynnością zostało określone jako inwestowanie wolnych środków w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy, przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń wynikających z ryzyk, w tym ryzyka kredytowego i operacyjnego.

NIK zauważa, że przyjęty w notatce maksymalny poziom WP w wysokości 4,4 miesiąca był wyższy od poziomów rzeczywiście występujących w latach poprzedzających opracowanie notatki. Średni wskaźnik pokrycia planowanych potrzeb pożyczkowych w latach 2011-2016 wynosił od 1,5 miesiąca w 2012 r. do 3,7 miesiąca w 2015 r., a faktycznych od 1,6 miesiąca w 2012 r. do 3,5 miesiąca w latach 2014-2016. Skumulowane środki zapewniały wówczas wystarczający poziom finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa także w okresach kilkukrotnych perturbacji na rynkach finansowych. Dodatkowo NIK przeanalizowała zarządzanie płynnością podczas zaburzeń na rynkach finansowych w latach 2007-2009. Przy skumulowanych w tych okresach poziomach wolnych środków, które nie przekraczały 3,7 miesięcy potrzeb planowanych nie powstawały krytyczne zakłócenia dla płynności budżetu państwa. Na tej podstawie zasadne jest przyjęcie, że nie ma ekonomicznego uzasadnienia do kumulowania środków w wysokości przekraczającej średnią sumę planowanych potrzeb pożyczkowych w okresie 3,7 miesiąca, jeżeli generuje to koszty pozyskania nadmiaru środków poprzez emisję długu przewyższające dochody z ich lokowania. Zdaniem NIK, nie zachodziła żadna istotna okoliczność wskazująca na potrzebę podniesienia wskaźnika z 3,7 miesiąca do 4,4 miesiąca. Wyniki tej analizy mogą jednak ulec zmianie w świetle aktualnej sytuacji epidemiologicznej w Polsce oraz finansowych jej skutków dla gospodarki i finansów publicznych. Kluczowy w tej sytuacji będzie wpływ banku centralnego na płynność sektora bankowego.

(akta kontroli str. 12-16, 24-28, 56-57, 79)

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów generując rezerwę płynnościową poprzez zaciąganie długu, konsolidację środków sektora finansów publicznych i wykorzystanie innych instrumentów zapewnił pełne pokrycie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa oraz płynność budżetu państwa niezbędną do sfinansowania wydatków i rozchodów w okresach umożliwiających terminową realizację zadań.

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje innych uwag do zarządzania płynnością niż wyżej sformułowane oraz przedstawione w wystąpieniach pokontrolnych po corocznych kontrolach wykonania budżetu państwa w latach objętych niniejszą kontrolą.

³³ Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2018-2021, 2019-2022 oraz 2020-2023.

Konsolidacja środków sektora finansów publicznych i inne instrumenty zarządzania płynnością

Do zarządzania płynnością budżetu państwa Minister Finansów wykorzystywał mechanizmy konsolidacji złotych i walutowych środków jednostek sektora finansów publicznych.

Proces ten został zapoczątkowany w 2011 r. w wyniku zmiany ustawy o finansach publicznych. Wskazane w ustawie jednostki sektora finansów publicznych zostały zobowiązane do przekazywania Ministrowi Finansów w oprocentowany depozyt lub zarządzanie *overnight* wolnych środków pozostających im na koniec dnia na rachunkach. Środki te były zwracane do dyspozycji następnego dnia rano. Jednostki te mogły także ulokować środki na dłuższe okresy – do jednego roku, uzyskując tym wyższe oprocentowanie im dłuższy był okres lokowania.

Zasady oprocentowania środków przekazanych w zarządzanie terminowe określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³⁴.

W 2015 r. został rozszerzony krąg podmiotów, których środki podlegały konsolidacji. Nie obejmuje on jednak wszystkich jednostek sektora finansów publicznych, o czym zadecydowały względy ustrojowe lub ekonomiczne i techniczne. Bankową obsługę procesu konsolidacji prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego.

Uzasadnieniem wprowadzenia konsolidacji było przede wszystkim zmniejszenie zadłużenia oraz kosztów jego obsługi w wyniku obniżenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Obniżenie kosztów wynikało z niższego oprocentowania środków przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie niż rentowność skarbowych papierów wartościowych emitowanych w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Efekty te zostały osiągnięte.

W wyniku konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych MF pozyskał w 2011 r. środki w wysokości 24,5 mld zł, z czego 21,8 mld zł złożone zostało na depozytach terminowych, a 2,6 mld zł na *overnight*³⁵. Na koniec 2018 r. stan środków wynosił już 54,9 mld zł, w tym 37,9 mld zł złożone było na depozytach terminowych, a 17 mld zł na depozytach i w zarządzaniu *overnight*. Wszystkie środki ulokowane terminowo oraz depozyty *overnight* w wysokości 7,75 mld zł zostały wykorzystane do zarządzania płynnością budżetu państwa. Zmniejszyły one potrzeby pożyczkowe w 2018 r. o 45,7 mld zł. Niezagospodarowane do tego celu pozostały środki na rachunkach *overnight* w wysokości 9,2 mld zł.

(akta kontroli str. 143-144)

Departament DP monitorował stany środków na rachunkach obsługujących mechanizm konsolidacji złotej w oparciu o raporty otrzymywane z BGK w ramach zawartych umów. Informacje na temat planowanego wykorzystania środków przez poszczególne jednostki pozyskiwane były w drodze bezpośredniego kontaktu telefonicznego lub mailowego, o ile taka potrzeba była podyktowana sytuacją płynnościową budżetu państwa. Dotyczyło to głównie zawiązywanych przez jednostki lokat o istotnych wolumenach, których nagromadzenie mogło mieć miejsce jednym dniem i istotnie wpływać na stan środków w dyspozycji Ministra Finansów w danym dniu.

³⁴ Dz.U. poz. 1864, wcześniej rozporządzenie z dnia 11 kwietnia 2011 r. o tej samej nazwie (Dz.U. Nr 11, poz. 443)

³⁵ Z środków na depozytach *overnight* Minister Finansów przekazał kwotę 1,2 mld zł na rachunek w NBP w celu użycia do zarządzania płynnością.

Pomimo iż wysokość środków na rachunkach jest pochodną samodzielnych decyzji jednostek sektora finansów publicznych, to biorąc pod uwagę kwotę niewykorzystanych środków przetrzymywanych na depozytach lub w zarządzaniu *overnight* oraz ponoszone przez budżet państwa koszty utrzymywania tych lokat, NIK stoi na stanowisku, że Minister Finansów powinien bardziej aktywnie promować przekazywanie środków na depozyty lub w zarządzanie terminowe. W tym celu wskazane byłoby opracowanie i przekazanie jednostkom posiadającym największe stany wolnych środków wytycznych efektywnego lokowania.

Szacowane przez Departament DP oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego z tytułu wykorzystania środków pochodzących z jednostek sektora finansów publicznych mają charakter bezpośredni oraz pośredni. Oszczędności bezpośrednie wynikają z prostego zastąpienia sprzedaży SPW tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji. Przyjmuje się, że w związku z konsolidacją nie były emitowane bony skarbowe. Oszczędności pośrednie wynikają z wpływu obniżenia podaży SPW na rentowności nowo emitowanego długu. Biorąc pod uwagę środki uzyskane w procesie konsolidacji w latach 2014-2018, które były bezpośrednio wykorzystywane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych (tj. środków z tytułu depozytów terminowych oraz depozytów *overnight* przekazanych na rachunek w NBP według stanu na koniec poszczególnych lat) bezpośredni efekt w latach 2014-2018 został oszacowany na 525 mln zł, zaś pośredni na 706 mln zł.

(akta kontroli str. 30, 133)

W ocenie NIK wyliczenia powyższe są niepełne i nie oddają skali wydatków ponoszonych w związku z konsolidacją. W odniesieniu do kosztów bezpośrednich – wyliczenia te nie uwzględniają kosztów ponoszonych przez budżet na rzecz BGK w związku z obsługą rachunków konsolidacyjnych. W okresie 2014-2018 wyniosły one 42,5 mln zł. Ponadto część skonsolidowanych środków nie jest przez MF wykorzystana do zarządzania płynnością. Dotyczy to depozytów *overnight* na rachunku w BGK, które w okresie 2014-2018 wynosiły od 2 mld zł do 9,3 mld zł. Za środki te MF płacił odsetki równe stopie depozytowej NBP. Wynosiła ona w 2014 r. 1%, a od marca 2015 r. 0,5%. Dodatkowy koszt ponoszony przez budżet państwa z tego tytułu wyniósł 123,2 mln zł. Oznacza to, że oszczędności bezpośrednie z tytułu wykorzystania skonsolidowanych środków, przy uwzględnieniu dodatkowych dochodów Ministra Finansów z tytułu oprocentowania depozytów *overnight* w wysokości 125 mln zł, były niższe od wyliczonych przez Departament DP o 40,8 mln zł i wyniosły 484,2 mln zł. Odnosząc się natomiast do wyliczeń oszczędności pośrednich NIK zauważa, że mogą być one obciążone trudnym do oceny błędem oszacowania. Niemniej wdrożenie konsolidacji złotowej spowodowało pozytywny skutek zmniejszenia kosztów obsługi długu (przy założeniu wykorzystania ich do zarządzania płynnością). Poziom środków był stabilny. Nie było one gwałtownie wycofywane, tak jak to miało miejsce np. w przypadku środków inwestorów zagranicznych.

Mechanizm konsolidacji walutowej³⁶ został wprowadzony od września 2013 r. Celem konsolidacji walutowej było zwiększenie rezerwy płynnościowej budżetu państwa, a tym samym zmniejszenie ryzyka płynności i ryzyka refinansowania. Od tego czasu środki walutowe z funduszy europejskich przekazane były z rachunków Ministra Finansów w NBP na rachunek pomocniczy w BGK. Operacje z wykorzystaniem

³⁶ Mechanizm zarządzania środkami europejskimi powstał jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. W ramach procedury zarządzania przyjęto, że wpływające środki walutowe są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki złotowe niezbędne do finansowania programów operacyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej są niezależnie od tych wpływów przekazywane są w miarę potrzeb jako rozchody w złotych.

środków walutowych odbywały się w sposób niezależny od operacji zasilania budżetu środków europejskich w środki złotowe. Zgromadzenie wszystkich środków walutowych na jednym rachunku walutowym pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. Od czasu wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej Minister Finansów wykorzystał do zarządzania płynnością środki pozyskane z Unii Europejskiej o równowartości 371,9 mld zł, natomiast na dochody budżetu środków europejskich przekazano środki niższe o 7,9 mld zł (w kwocie 364 mld zł). Ze sprzedaży walut pozyskano w tym okresie kwotę 232,9 mld zł.

Z wyjaśnień przedkładanych przez dyrektora Departamentu DP w czasie kontroli budżetowych oraz w trakcie niniejszej kontroli wynikało, że środki walutowe w ramach konsolidacji walutowej pozyskiwane były bezkosztowo. Pomimo że tak jest w istocie, to zdaniem NIK, dla pełnego i prawidłowego rachunku ekonomicznego należy uwzględnić koszt pozyskania środków przekazywanych w złotych na dochody budżetu środków europejskich. Są to koszty wynikające ze stosowanych przez MF rozliczeń środków walutowych. Przed wprowadzeniem mechanizmu konsolidacji walutowej część środków z Unii Europejskiej była wymieniana (na rynku lub w NBP) na złote, zasadniczo w wysokości odpowiadającej dochodom budżetu środków europejskich, a pozostała część środków pozostawała na wydzielonym rachunku walutowym.

Wprowadzenie mechanizmu konsolidacji walutowej spowodowało rozdzielenie procesu finansowania budżetu środków europejskich od mechanizmu zarządzania płynnością walutową. Całość środków unijnych służy obecnie zarządzaniu płynnością i zasila rachunek walutowy w części 98 budżetu państwa – *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*. Wolne, niewykorzystane środki są lokowane a środki, w złotych, na zasilenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich, pozyskiwane są z rynku krajowego (w tym z wymiany walut na złote). Na dochody budżetu środków europejskich przekazano w latach 2014-2018 środki w kwocie 287,5 mld zł. Przyjmując, że środki ze sprzedaży walut (232,9 mld zł) w całości posłużyły sfinansowaniu tego budżetu, to poprzez emisję długu pozyskano brakujące środki w kwocie 55,0 mld zł. NIK wyliczyła, że pozyskanie ich tą drogą, przy najniższych rentownościach, wiązało się z poniesieniem kosztów w wysokości około 0,9 mld zł (a 1,3 mld zł na koniec 2019 r.). Jednocześnie środki z UE zasilają rachunek walutowy, którego średni stan w tym okresie wynosił 19,9 mld zł. Oznacza to, że koszt utrzymywania lokat walutowych pochodzących z UE można oszacować na 0,9 mld zł (rocznie 177,8 mln zł).

Jednocześnie NIK zauważa, że mechanizmy konsolidacji nie pozwoliły na pełne wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku walutowym na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich. Suma deficytów budżetów środków europejskich w latach 2014-2018 w wysokości 20,1 mld zł stanowiła potrzebę pożyczkową, niezależnie od mechanizmu konsolidacji. Koszty finansowania tej potrzeby, policzone przy najniższych rentownościach długu zaciąganego na rynku krajowym³⁷, wyniosły około 330 mln zł. W rezultacie powstała sytuacja, że pomimo utrzymywania stanów środków walutowych z Komisji Europejskiej, w wysokości pokrywającej deficyty, ich finansowanie zostało dokonane na rynku krajowym.

Zdaniem NIK, wprowadzenie konsolidacji walutowej przyniosło korzyści polegające głównie na zwiększeniu płynności budżetu państwa. Niemniej ponieważ utrzymanie tej płynności wiąże się z ponoszeniem nakładów na pozyskanie części środków na rynku krajowym na finansowanie budżetu środków europejskich, NIK wskazuje,

że finansowanie takie należałoby poprzedzić rachunkiem ekonomicznym optymalnego wykorzystania środków walutowych (np. na oddłużenie zagraniczne i oszczędności na obsłudze długu, albo sprzedaży walut, aby nie pozyskiwać z rynku krajowego środków generujących dodatkowe niepotrzebne koszty). Zgodnie art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Do zarządzania płynnością budżetu państwa Minister Finansów, poza środkami z konsolidacji złotowej i walutowej, efektywnie wykorzystywał także inne instrumenty jak:

- sprzedaż środków walutowych do NBP oraz na rynku krajowym w latach 2014-2019,
- krótkoterminowe pożyczki w systemie bankowym,
- swapy walutowe umożliwiające kształtowanie struktury walutowej płynnych środków.

(akta kontroli str. 37, 72, 93)

Poziom wolnych środków złotych i walutowych w latach 2014-2018 wynosił średnio 49,3 mld zł i był o 32,2 mld zł wyższy niż w latach przed wprowadzeniem mechanizmów konsolidacji złotowej i walutowej (okres 2007-2013). Najniższy poziom środków był utrzymywany w styczniu 2014 r., gdy wyniósł 23,9 mld zł. Najwyższe stany środków były skumulowane od czerwca do sierpnia 2017 r. w wysokości od 71 do 75 mld zł. Płynne środki złote i walutowe lokowane były na oprocentowanych lokatach w BGK i NBP. Sporadycznie dokonywane były też lokaty środków złotych na rynku międzybankowym, zabezpieczonych papierami wartościowymi (transakcje typu buy-sell-back³⁸).

Stany środków złotych cechował wysoki stopień zmienności, m.in. w efekcie realizacji przychodów i rozchodów oraz zróżnicowanych codziennie kwot wpływających dochodów i dokonywanych wydatków. Utrzymywanie środków wiązało się z kosztami ich pozyskania szanowanymi w okresie 2014-2019 na kwotę 2,67 mld zł. Biorąc pod uwagę dochody otrzymane z NBP i BGK z oprocentowania utrzymywanych w tych bankach środków w wysokości 2,16 mld zł, koszt utrzymania lokat za ten okres wyniósł około 491 mln zł (około 98 mln zł w skali roku).

(akta kontroli str. 130)

Wpływ emisji długu na poziom wolnych środków budżetu państwa

Z analizy NIK wynika, że rozkład sprzedaży na przetargach sprzedaży w latach 2014-2019 był nierównomierny i koncentrował się przede wszystkim w pierwszych czterech miesiącach roku. Taki sposób emisji długu przyczyniał się do wzrostu już wysokich w tym okresie stanów wolnych środków. Szczególnie było to widoczne w latach 2017-2019.

W opinii dyrektora Departamentu DP realizowana polityka emisyjna nie powodowała nadmiernego kumulowania płatności z tytułu długu. Była ona prowadzona zgodnie ze strategią zarządzania długiem, czyli z dążeniem do budowania płynnych obligacji

³⁸ Transakcje BSB nie miały istotnego znaczenia dla kwoty lokowanych środków ogółem – np. w 2018 r. założono pięć krótkich lokat (od 3 do 7 dni) na kwotę 4,6 mld zł. Departament DP przeprowadza te transakcje z kontrahentami posiadającymi stosowne umowy. Wolumen zawartych transakcji oraz ich warunki finansowe stanowią wypadkową zapotrzebowania uczestników rynku na płynność (w tym ze strony BGK, u którego lokowanie środków złotych stanowi podstawowy element zarządzania nadwyżką płynności przez Departament DP) oraz ograniczonej liczby potencjalnych kontrahentów takich transakcji. Uwzględniając powyższe uwarunkowania transakcje zawierane są w przypadku zaoferowania przez kontrahentów oprocentowania, które byłoby korzystniejsze od uzyskanego przy zawarciu lokaty w BGK o porównywalnych parametrach.

benchmarkowych na rynku krajowym i rynku euro, co przyczynia się do minimalizacji kosztów obsługi długu w długim terminie, a także zgodnie ze standardami obowiązującymi na rozwiniętych rynkach finansowych³⁹ (odpowiednio wysoka wielkość emisji, regularność terminów wykupów). Kumulacji wykupów zapobiega regularnie stosowany przez MF od 2001 r. instrument przedterminowego odkupu obligacji o zbliżającym się terminie wykupu na przetargach zamiany, pozwalający na znaczące ograniczenie ryzyka refinansowania związanego z jednorazowym wykupem serii o dużej wartości. Poziom tego odkupu dla obligacji zapadających w latach 2014-19 wyniósł średnio 46% pierwotnej wartości nominalnej serii.

W ocenie dyrektora Departamentu DP sytuacje istotnie podwyższonych stanów środków wynikały głównie z niezgodności w czasie strumieni dochodowych i wydatkowych. Każdorazowe ograniczanie podaży SPW (jeżeli odbywałaby się emisja) w takich okresach skutkowałoby koniecznością późniejszego zwiększenia SPW ze wszelkimi tego konsekwencjami (wzrost presji na rentowność w warunkach niepewności i zmienności rynkowej przy generowaniu niezrozumienia na rynku i ryzyka płynności).

Zmniejszanie potrzeb pożyczkowych w stosunku do planu skutkowało zmniejszeniem emisji długu.

Stwierdzenie to jest zasadne, niemniej NIK zauważa, że nie jest to jedyna przyczyna podwyższonych czasowo stanów środków. Wpływała na to również m.in. nierównomierna sprzedaż obligacji. Przykładowo w pierwszych czterech miesiącach 2017 r. sprzedaż obligacji na przetargach kasowych w kwocie 48,6 mld zł stanowiła 71% sprzedaży rocznej, co miało wpływ na wzrost wolnych środków z 17,7 mld zł w styczniu do 30,4 mld zł w kwietniu 2017 r. Dodatkowo, zdaniem NIK, taki rozkład sprzedaży mógł wpływać na kształtowanie się rentowności sprzedawanych SPW. Od stycznia do kwietnia 2017 r. sprzedano dziesięcioletnie obligacje DS0727 na kwotę 14 mld zł, przy średniej rentowności na poziomie 3,697%, podczas gdy w okresie od maja do końca roku sprzedaż była niższa o 9 mld zł, a rentowność ukształtowała się na poziomie 3,283%. Podobna sytuacja miała miejsce np. w 2019 r., gdy zrealizowana w ciągu pierwszych czterech miesięcy kasowa sprzedaż obligacji o wartości 31,8 mld zł stanowiła 80% sprzedaży rocznej. Sprzedaż obligacji dziesięcioletniej DS1029 w tym okresie wyniosła 3 mld zł przy rentowności 2,840%. Dużo niższa sprzedaż tej obligacji o wartości 1,5 mld zł, w lipcu 2019 r., została przeprowadzona przy rentowności 2,100%. Powyższe dane wskazują, że skumulowanie w krótkim czasie znacznych kwot sprzedaży mogło prowadzić do akceptacji przez MF wyższych poziomów rentowności.

Analiza danych dotyczących przykładowych przetargów sprzedaży zorganizowanych w kwietniu i maju 2018 r., tj. przypadających na okres jednych z najwyższych stanów lokat złotych (40-42 mld zł) oraz wysokich stanów lokat walutowych (w niektórych dniach przekraczających 21 mld zł) wykazała, że dokonana w tym okresie emisja SPW na rynek krajowy wyniosła 7 mld zł.

Emisja długu na rynki zagraniczne w latach 2014-2018 miała wpływ na poziom wolnych środków walutowych, który wynosił średnio w tym okresie 27,5 mld zł. Bez emisji długu stan ten byłby niższy średnio o 11,6 mld zł, ale nadal jego poziom byłby wysoki (15,9 mld zł) i zdaniem NIK zapewniający bezpieczny poziom płynności.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie

³⁹ Standardy te są warunkiem koniecznym dla dobrego funkcjonowania rynków finansowych, w szczególności w kontekście przepływów od inwestorów zagranicznych, którzy operują na rynkach o znacznie wyższym wartościowo poziomie długu i poszczególnych serii (ich wielkości wynoszą od kilkunastu do kilkudziesięciu mld EUR, USD, GBP, JPY).

stwierdzono nieprawidłowości innych niż sformułowane w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 w latach objętych kontrolą.

NIK zwraca jedynie dodatkowo uwagę, że dane historyczne, w tym z okresów niestabilności na rynkach finansowych, wskazują na niezasadność kumulowania wolnych środków w wysokości przekraczającej pokrycie średnich planowanych potrzeb pożyczkowych brutto dla okresu powyżej 3,7 miesięcy. Zaokrąglenie tego wskaźnika w górę nie ma uzasadnienie ekonomiczne, jeśli miałoby prowadzić do poniesienia dodatkowych kosztów wynikających zaciągania długu przy braku ich rekomensaty dochodami z lokowania pozyskanych środków.

4.2. Zarządzanie płynnością Funduszu Reprywatyzacji

Charakterystyka Funduszu i planowania wydatków

W latach 2017-2019 Minister Finansów był dysponentem Funduszu Reprywatyzacji. Zasady działania Funduszu były uregulowane w dziale VI ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁴⁰ (dalej: ustawa o komercjalizacji). Zgodnie z art. 56 ust. 1 tej ustawy środki Funduszu przeznaczone były na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.

Dysponent Funduszu wypłacał odszkodowania za znacjonalizowane mienie wraz z odsetkami i innymi kosztami na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, przesyłanych wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy prowadzące sprawę. Także należności z tytułu niezasadnie wypłaconych odszkodowań ze środków Funduszu były dochodzone przez te organy, a wyegzekwowane kwoty były wpłacane na rachunek Funduszu.

Informacje o konieczności wypłaty odszkodowań za znacjonalizowane mienie były przesyłane dysponentowi Funduszu przez organy będące stroną postępowań sądowych, a same wypłaty były dokonywane na podstawie prawomocnych wyroków sądowych. Przelewy były realizowane zazwyczaj w ciągu kilku dni po otrzymaniu kompletnej dokumentacji będącej podstawą wypłaty. Czas ten był niezbędny do weryfikacji dokumentacji i ewentualnego wyjaśnienia wątpliwości, ustalenia prawomocności wyroku i sporządzenia wewnętrznego wniosku o dokonanie płatności. W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2017⁴¹ i 2018⁴² NIK nie stwierdziła przypadków nieuzasadnionej zwłoki w dokonaniu płatności z tytułu odszkodowań.

Zgodnie z art. 56 ust. 4d¹-4d³ ustawy o komercjalizacji od 1 stycznia 2017 r. ze środków Funduszu było możliwe udzielanie pożyczek między innymi spółkom z udziałem Skarbu Państwa. Pożyczek udzielał Skarb Państwa reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów.

Ustawa o komercjalizacji nie przewidywała żadnych uprawnień ani obowiązków dysponenta Funduszu w zakresie udzielania pożyczek⁴³. Dochody z tytułu odsetek

⁴⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 2181.

⁴¹ Wystąpienie po kontroli P/18/001 Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (nr KBF.410.001.06.2018).

⁴² Wystąpienie po kontroli nr P/19/001 Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji (nr KBF.410.001.06.2019).

⁴³ Obowiązujące do 30 września 2019 r. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji (Dz. U. poz. 647) stanowiło w § 9 ust. 7 jedynie o opiniowaniu wniosków w zakresie wypłaty środków z Funduszu na cel, o którym mowa w art. 56 ust. 4d¹ ustawy o komercjalizacji, w szczególności w zakresie stanu środków Funduszu i jego zobowiązań oraz informacji o możliwościach płatniczych Funduszu w kontekście

oraz przychody ze spłat rat pożyczki były gromadzone w całości, zgodnie z art. 56 ust. 4d³ ustawy o komercjalizacji, na rachunku bankowym Funduszu.

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki pomiędzy Skarbem Państwa a Telewizją Polską SA do wysokości 800,0 mln zł. Wypłata pożyczki była przewidziana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Miał on możliwość wnioskowania o wypłatę transzy w dowolnym czasie. Mógł także wystąpić o wypłatę jedynie części transzy, a pozostałą część wypłacić w terminie późniejszym lub z niej zrezygnować. Odsetki od pożyczki były spłacane miesięcznie. Spłata pożyczki następowała w miesięcznych ratach, począwszy od stycznia 2019 r.

Ze względu na warunki umowy pożyczki udzielonej Telewizji Polskiej SA, nie było możliwe sporządzenie szczegółowego harmonogramu wypłat poszczególnych transz pożyczki. Niewypłacone środki do wysokości danej transzy mogły być lokowane jedynie krótkoterminowo. Z tego względu w umowie pożyczki przewidziano opłatę za gotowość, naliczaną od niewykorzystanej kwoty transzy, jako rekompensatę za utracone dochody z tytułu różnicy w oprocentowaniu lokat krótko- i długoterminowych. Minister Finansów otrzymywał do wiadomości wnioski o wypłatę pożyczki, kierowany do Prezesa Rady Ministrów na 10-14 dni przed terminem płatności.

Od 1 stycznia 2017 r. do 29 marca 2019 r., na mocy art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, środki Funduszu mogły być przeznaczone na sfinansowanie nabycia lub objęcia przez Skarb Państwa akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna była przedsiębiorcą dominującym. W 2017 r. Prezes Rady Ministrów upoważnił Ministra Obrony Narodowej do nabycia akcji Exatel SA, zlecenia zapłaty z Funduszu oraz wniesienia tych akcji aportem do Polskiej Grupy Zbrojeniowej SA. Na ten cel ze środków Funduszu przekazano 368,0 mln zł.

W nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2017⁴⁴ przewidziano możliwość przeznaczenia ze środków Funduszu kwoty 1 400,0 mln zł na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych. Zapisem tym rozszerzono zakres spółek, których akcje mogły zostać zakupione lub objęte ze środków Funduszu w 2017 r. Na tej podstawie przekazano 200,0 mln zł na objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym w Funduszu Rozwoju Spółek SA oraz 1 200,0 mln zł na pokrycie kapitału zakładowego nowo zawiązanej Polskiej Grupy Lotniczej SA.

W 2018 r. ze środków Funduszu nie finansowano objęcia ani nabycia żadnych udziałów i akcji, chociaż w planie finansowym Funduszu przewidziano na te cele 300,0 mln zł. Dysponent Funduszu włączał do planu finansowego kwoty wydatków majątkowych na podstawie informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: KPRM)⁴⁵.

planowanej umowy. W § 15 i 20 obowiązującego od 30 września 2019 r. rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 27 września 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie wypłaty odszkodowań oraz udzielania dotacji celowych i pożyczek ze środków Funduszu Reprywatyzacji (Dz. U. poz. 1853) określono, że obowiązki dysponenta Funduszu w zakresie udzielania pożyczek ograniczone są w zasadzie do przedstawienia opinii w sprawie trybu i warunków wypłaty środków oraz spłaty pożyczki, określonych w projekcie umowy pożyczki, stanu środków i zobowiązań Funduszu oraz możliwości płatniczych udzielenia pożyczki ze środków Funduszu, a także do obsługi finansowo-księgowej umowy.

⁴⁴ Ustawa z dnia 6 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 2312).

⁴⁵ Zgodnie z art. 56 ust 4c ustawy o komercjalizacji w brzmieniu obowiązującym do 28 marca 2019 r. o wydatkowaniu środków Funduszu na nabycie lub objęcie udziałów i akcji decydował Prezes Rady Ministrów.

W nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2018⁴⁶ jako dodatkowe źródło przychodu Funduszu wskazano wpłatę z budżetu państwa w wysokości 2 100,0 mln zł. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że umożliwienie przekazania w 2018 r. ww. środków ma pozwolić na realizację projektów inwestycyjnych, stanowiących dodatkowy mechanizm aktywnego oddziaływania na gospodarkę.

Z dniem 29 marca 2019 r. został uchylony art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, dopuszczający wydatkowanie środków Funduszu na zakup lub objęcie akcji i udziałów niektórych spółek, jednocześnie dodano art. 69h, umożliwiający wydatkowanie środków Funduszu na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach, w latach 2019 i 2020.⁴⁷

Od pierwszych trzech kwartałów 2019 r. środki Funduszu posłużyły do objęcia udziałów w Centralnym Porcie Komunikacyjnym sp. z o.o. (300,0 mln zł w lipcu 2019 r.) oraz Polskim Holdingu Hotelowym sp. z o.o. (250,0 mln zł we wrześniu 2019 r.)

(akta kontroli str. 1042-1326)

Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych MF (dalej: Departament PG), odpowiedzialnego za realizację zadań związanych z Funduszem, wyjaśnił, że prowadzony jest dialog z KPRM (Departament Skarbu Państwa), na temat planu wydatków kapitałowych i pożyczek. Informacje początkowo są podawane ze szczegółowością kwartału, później miesiąca i dni. Te plany się zmieniają, więc niezbędne jest zachowanie elastyczności. Wyjątkiem była umowa na zakup akcji Exatel SA, w której przewidziano płatność w trzech ratach. Było zatem możliwe zaplanowanie płatności drugiej i trzeciej raty z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem.

(akta kontroli str. 949-950, 978-1041)

Stany wolnych środków i efektywność zarządzania płynnością Funduszu

W dniu 1 stycznia 2017 r., gdy Minister Finansów został dysponentem Funduszu środki Funduszu wynosiły 4 789,0 mln zł. Stan ten zmieniał się w wyniku realizowanych płatności i uzyskiwanych wpływów. Najniższy poziom osiągnął w pierwszej połowie grudnia 2018 r., gdy wyniósł 2 794,1 mln zł. Najwyższy stan – 4 908,6 mln zł – wystąpił w pierwszej połowie lutego 2019 r. Na koniec III kwartału 2019 r. środki Funduszu wyniosły 4 074,7 mln zł.

Zmiany stanu środków Funduszu w latach 2017-2018 wynikały przede wszystkim z finansowania objęcia akcji w trzech spółkach w łącznej kwocie 1 768,5 mln zł oraz pożyczki 350,0 mln zł. Na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa przeznaczono 222,4 mln zł. W tym okresie Fundusz osiągnął wpływy w wysokości 2 449,4 mln zł. Fundusz dwukrotnie otrzymał dotacje z budżetu państwa na cele inwestycyjne – w grudniu 2017 r. 200,0 mln zł oraz w grudniu 2018 r. 2 100,0 mln zł. Na pozostałe przychody w łącznej kwocie 219,4 mln zł składały się przede wszystkim przychody z tytułu odsetek (130,0 mln zł) i opłat za gotowość od udzielenia pożyczki. Przychody z tytułu prywatyzacji, przewidziane jako pierwotne źródło finansowania Funduszu, stanowiły jedynie 7,4 tys. zł.

W 2019 r. Telewizja Polska SA rozpoczęła spłatę pożyczki, co wraz z wpłatami z tytułu odsetek i opłaty za gotowość w trzech pierwszych kwartałach 2019 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2383).

⁴⁷ Art. 3 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 492).

pozwoili osiągnąć wpływy Funduszu w łącznej kwocie 132,9 mln zł. Wpływy z innych tytułów wyniosły jedynie 40,8 tys. zł i obejmowały głównie wpłaty na poczet należności zasądzonych na rzecz Funduszu z tytułu zwrotu nienależnie wypłaconych rekompensat. W tym samym okresie dokonano wypłat kolejnych transz pożyczki w kwocie 360,0 mln zł oraz finansowania objęcia udziałów w dwóch spółkach 550,0 mln zł. Wypłaty z innych tytułów wyniosły 89,5 mln zł.

(akta kontroli str. 1360/1)

Dysponent Funduszu nie opracował wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu PG wynika, że jako zasadę przyjęto utrzymywanie wolnych środków na poziomie 30,0 mln zł, jako trzykrotności najwyższych jednorazowych wypłat z tytułu odszkodowań. Lokaty natomiast dokonywane były po analizie aktualnie posiadanych informacji o zbliżających się wypłatach, także na podstawie wstępnych informacji z KPRM o planowanych wydatkach inwestycyjnych.

Środki Funduszu oddane w zarządzanie terminowe wpływają na bieżącą płynność budżetu państwa i tym samym na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, jednak aspekt ten nie był uwzględniany przy lokowaniu wolnych środków Funduszu. Departamenty MF odpowiedzialne za zapewnienie bieżącej płynności budżetu nie przekazywały do Departamentu PG wytycznych dotyczących lokowania wolnych środków.

Departament PG zazwyczaj nie przekazywał informacji o zamiarze przedłużenia lokat. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu PG wynika, że w przypadku zakończenia dużych kwotowo lokat Departament DP zwracał się w trybie roboczym o informację o przedłużeniu lokaty.

(akta kontroli str. 949-950)

Średni stan wolnych środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* wynosił w 2017 r. 217,3 mln zł, w 2018 r. 127,6 mln zł, natomiast w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. 202,5 mln zł.

Wystąpiły okresy, w których kumulowanie były środki w celu sfinansowania pożyczek lub zaangażowań kapitałowych. Niemniej wystąpiły również przypadki, gdy stan środków przewyższał 30 mln zł i nie planowano wypłat związanych z inwestycjami.

Od 1 stycznia do 28 lutego 2017 r. nie przekazywano w zarządzanie terminowe wolnych środków Funduszu, a w marcu 2017 r. czyniono to sporadycznie. Wynikało to z konieczności przejścia dokumentów i zadań Funduszu z Ministerstwa Skarbu Państwa, zorganizowania pracy, opracowania planu finansowego Funduszu, a następnie zrealizowania wypłat odszkodowań, na podstawie dyspozycji, które wpłynęły do Ministra Finansów od 1 stycznia 2017 r. Jednak również w kolejnych miesiącach 2017 r. lokaty dokonywane były nieregularnie, a stan wolnych środków przez większość okresu był wysoki.

Od 9 lutego 2018 r. wprowadzono zasadę przekazywania środków w zarządzanie terminowe co piątek. Środki w wysokości 150,0 mln zł lokowano systematycznie co siedem dni. Jedynie w trzech przypadkach w 2018 r. były to wyższe kwoty. Ponadto dokonywano lokat na 14 dni, początkowo co drugi tydzień w rosnących kwotach, później co tydzień. Od 30 marca do 9 listopada 2018 r. co tydzień na przemian lokowane były kwoty 220,0 mln zł i 380,0 mln zł. Jednocześnie od 13 kwietnia 2018 r. dokonywano lokat na dłuższe terminy, jednak w niższych kwotach. Zasadnie stosowano przy tym regułę tworzenia wielu lokat o stosunkowo niskich kwotach, co ograniczało ryzyko utraty dużych sum odsetek w przypadku konieczności

zerwania lokaty. Pomimo przyjętej zasady utrzymywania wolnych środków w wysokości około 30,0 mln zł, w okresie od 9 lutego 2018 r. do 30 grudnia 2018 r. stan wolnych środków wahał się od 24,9 mln zł do 569,8 mln zł. Stan wolnych środków w wysokości 30,0 mln zł lub niższej występował przez 21 dni roboczych. W pozostałych okresach stan środków był wyższy niż przyjęty, a pomimo to nadwyżka wolnych środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* nie była lokowana terminowo.

W dniu 31 grudnia 2018 r. na rachunek bankowy Funduszu wpłynęła kwota 2 100 mln zł. Do 9 stycznia 2019 r. środki te nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe tylko *overnight*. W 2019 r. utrzymano zasady dokonywania lokat terminowych co piątek, jak również dzielenia środków na kilka lokat. Mimo to przez pierwsze trzy kwartały 2019 r. suma wolnych środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* w każdym dniu roboczym była wyższa niż 30,0 mln zł. Kształtowała się w granicach od 45,4 mln zł do 415,0 mln zł (z pominięciem wysokiego stanu środków w pierwszych dniach stycznia). W szczególności we wrześniu 2019 r. stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* kształtował się powyżej 350,0 mln zł, aż do 30 września 2019 r., gdy wydatkowano 250,0 mln zł. Po tej operacji stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* pozostał na poziomie 119,7 mln zł.

(akta kontroli str. 951-956, 1360/1)

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. Fundusz uzyskał przychody z lokowania wolnych środków w wysokości 174 571,2 tys. zł. Gdyby jednak dysponent Funduszu konsekwentnie stosował zasadę przekazywania w zarządzanie terminowe wolnych środków ponad przyjętą rezerwę płynności (30 mln zł), dochody te byłyby wyższe, gdyż w całym kontrolowanym okresie oprocentowanie środków przekazywanych z zarządzanie terminowe powyżej trzech dni było wyższe niż oprocentowanie środków przykazywanych w zarządzanie *overnight*. Przyjmując założenia, że w 2017 r. nadwyżki środków przekazano by w zarządzanie terminowe do momentu zawarcia lokat, które faktycznie później założono, w latach 2018-2019 nadwyżki wolnych środków przekazywano by co piątek w zarządzanie terminowe na siedem dni, a dotację z budżetu państwa z 31 grudnia 2018 r. w wysokości 2 100,0 mld zł ulokowano by w najszybszym możliwym terminie na siedem dni, Fundusz osiągnąłby wyższe przychody, szacowane przez NIK na co najmniej 739 tys. zł w 2017 r., 594 tys. zł w 2018 r. i 816 tys. zł w 2019 r. Łącznie wyższe wpływy wyniosłyby nie mniej niż 2 149 tys. zł.

(akta kontroli str. 957-959, 1360/1)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W zarządzaniu płynnością Funduszu Reprywatyzacji stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W niektórych okresach dysponent Funduszu utrzymywał stany wolnych środków w zarządzaniu *overnight* w wysokości przekraczającej bieżące potrzeby wraz z uzasadnioną rezerwą płynnościową (łącznie 30,0 mln zł), zamiast przekazać nadwyżkę w zarządzanie terminowe. Spowodowało to obniżenie przychodów Funduszu z tytułu odsetek o kwotę co najmniej 2 149 tys. zł. W szczególności:

- a) w styczniu i lutym 2017 r. dysponent Funduszu nie przekazywał w zarządzanie terminowe środków z zapadających lokat, co skutkowało kumulacją środków w zarządzaniu *overnight* do wysokości blisko 196,5 mln zł w dniu 27 lutego 2018 r.,

- b) od 14 do 23 kwietnia 2017 r. dysponent Funduszu nie przekazał wolnych środków w zarządzanie terminowe, mimo że ich stan wynosił średnio 220,0 mln zł,
- c) środki z lokat zapadających 7 i 9 czerwca 2017 r. w wysokościach 900,0 mln zł i 935,0 mln zł nie zostały przekazane w zarządzanie terminowe do 12 czerwca 2017 r., a kwota 1 839,4 mln zł utrzymywana była w zarządzaniu *overnight*, przy spodziewanej wypłacie 168,5 mln zł w dniu 14 czerwca 2017 r.,
- d) od 14 czerwca do 5 lipca 2017 r. utrzymywano środki w zarządzaniu *overnight* w średniej wysokości 670,1 mln zł,
- e) od 11 do 23 sierpnia 2017 r. utrzymywano środki w zarządzaniu *overnight* w wysokości od 67,5 mln zł do 583,8 mln zł,
- f) od 25 sierpnia do 24 września 2017 r. utrzymywano środki w zarządzaniu *overnight* w wysokości od 89,5 mln zł do 390,3 mln zł,
- g) od 29 września do 7 listopada 2017 r. utrzymywano środki w zarządzaniu *overnight* w wysokości od 63,8 mln zł do 172,3 mln zł,
- h) od 9 lutego do 30 grudnia 2018 r. nie przekazywano w zarządzanie terminowe nadwyżek środków znajdujących się w zarządzaniu *overnight*, pomimo że stan tych środków wahał się od 24,9 mln zł do 569,8 mln zł, przy czym w wysokości 30,0 mln zł lub niższej występował przez 21 dni roboczych,
- i) kwota 2 100,0 mln zł, która wpłynęła na rachunek bankowy Funduszu 31 grudnia 2018 r., nie została ulokowana terminowo od 31 grudnia 2018 r. do 9 stycznia 2019 r., a zamiast tego była przekazywana w zarządzanie *overnight*,
- j) od 10 stycznia do 31 sierpnia 2019 r. stan środków przekazywany w zarządzanie *overnight* kształtował się od 45,4 mln zł do 415,0 mln zł,
- k) we wrześniu 2019 r. stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* przekraczał 350,0 mln zł, a po wypłaceniu 250,0 mln zł w ostatnim dniu miesiąca, nadal sięgał 119,7 mln zł.

Dyrektor Departamentu PG nie wyjaśnił odrębnie przyczyn utrzymywania każdej z ww. sumy środków w zarządzaniu *overnight*, poza sytuacją opisaną w pkt a, gdy organizowane było funkcjonowanie Funduszu po przejściu go ze zlikwidowanego Ministerstwa Skarbu Państwa. Wskazał natomiast, że poszczególne decyzje w zakresie lokowania wolnych środków kształtowane były przy uwzględnieniu informacji z KPRM (lub ich braku), aktualnego planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji, przewidywanych zmian tego planu oraz roboczych sygnałów co do wykorzystania środków, a także bieżącego wykonania odszkodowań. Informacje te, z uwagi na roboczy charakter przekazywania, są obecnie nie do odtworzenia. Dyrektor Departamentu PG zauważył, że próg 30 mln zł został przyjęty jako minimum płynności. Nie istnieje jednak prawny wymóg utrzymywania w całym okresie tylko takiej kwoty na rachunku bieżącym Funduszu. W ocenie dyrektora Departamentu PG utrudnieniem jest wymóg przedkładania lokat do BGK z trzydniowym wyprzedzeniem, co wymaga pozostawienia również środków na bieżące płatności. Ponadto dyrektor Departamentu PG wskazał, że przyjęcie sformalizowanego sposobu postępowania w zakresie lokowania powodowałoby negatywne następstwa w postaci opóźnień i nadmiernych zapasów bezpieczeństwa, gdyż polityka lokowania środków musi uwzględniać konieczność płynnego wykonywania wyroków (wypłaty odszkodowań) i unikania zajęć komorniczych, a także postawienia do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i stron zawartych przez niego umów środków w wymaganym rozmiarze i w terminie. W dotychczasowej

praktyce termin wypłaty środków na cele inwestycyjne był w każdym przypadku znacznie krótszy niż przewidziane przez odpowiednio obowiązujące rozporządzenia⁴⁸. Dyrektor Departamentu PG podniósł ponadto, że dysponent Funduszu może być zobligowany do wypłaty pełnej przewidzianej planem kwoty w dowolnym momencie i to zarówno w obszarze odszkodowań, jak również inwestycji. Kształtując politykę lokacyjną tylko pod tym kątem należałoby w zasadzie utrzymywać w zarządzaniu *overnight* całość środków przewidzianych na odszkodowania, a środki na pożyczki i objęcie akcji lokować w horyzoncie czasowym wynikającym z obowiązującego w danym czasie rozporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli podziela pogląd, że dysponent Funduszu powinien utrzymywać pewną kwotę wolnych środków na regulowanie bieżących zobowiązań. W kontrolowanym okresie racjonalnym poziomem była kwota 30,0 mln zł. Nie istnieje prawny wymóg ustalenia tej kwoty na stałym i niezmiennym poziomie. Względy gospodarności wymagają jednak, by kwota ta nie była nadmierna, a wynikała z rzetelnych szacunków, opartych na dotychczasowych doświadczeniach i możliwości uzyskania informacji o planowanych płatnościach. NIK zauważa, że prawdopodobieństwo jednorazowej wypłaty wszystkich przewidzianych w planie środków jest na tyle niskie, że nie może być rozpatrywane przy szacowaniu kwoty wolnych środków, również jeśli dotyczy to niespodziewanej wypłaty środków na cele inwestycyjne. W ocenie NIK, przyjęty sposób lokowania środków, polegający na tworzeniu wielu lokat o stosunkowo niskich kwotach, pozwala na przekazywanie w zarządzania terminowe całości środków ponad ustalony margines płynności, a w razie konieczności dokonania znaczącego nieprzewidzianego wydatku - zerwania lokaty.

(akta kontroli str. 951-959, 1360/1)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą zapewnił pełne, terminowe i bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych. Na podstawie danych historycznych rzetelnie określił poziom wolnych środków, jaki powinien być utrzymywany w celu zapewnienia płynności budżetu państwa. Bez uzasadnienia ekonomicznego podniósł jednak maksymalny ich pułap o blisko 20%. Poziom ten nie powinien być zwiększony, jeśli nie jest to uzasadnione sytuacją gospodarczą, bilansem ryzyk i powoduje poniesienie kosztów istotnie przewyższających korzyści z lokowania nadwyżek wolnych środków.

Minister Finansów zapewnił także terminową obsługę płatności ze środków Funduszu Reprywatyzacji. Zarządzanie wolnymi środkami Funduszu nie było jednak w pełni efektywne. Minister Finansów nie maksymalizował przychodów Funduszu z tytułu odsetek poprzez przekazywanie nadwyżek wolnych środków ponad bieżące potrzeby w zarządzania terminowe. W efekcie dochodziło do kumulowania nadmiernych środków na rachunku Funduszu, automatycznie przekazywanych na koniec dni roboczych w zarządzanie *overnight*, generujące niższe przychody niż zarządzania terminowe. NIK ocenia pozytywnie wypracowany przez dysponenta Funduszu sposób zarządzania wolnymi środkami polegający na regularnym tworzeniu wielu lokat terminowych o stosunkowo niskich kwotach, jednak zasada ta powinna być stosowana bardziej konsekwentnie.

⁴⁸ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 23 marca 2017 roku w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Funduszu Reprywatyzacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 647; uchylone z dniem 30 września 2019 r.) oraz rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019 i 2020 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1151)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W wyniku przeprowadzonej kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Rozważenie przeformułowania celu zarządzania długiem publicznym określonego w strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na rozliczalny oraz wprowadzenia wyznaczników, które będą określać stopień jego realizacji.
2. Zweryfikowanie przyjętego wskaźnika pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto płynnymi środkami (WP), w celu określenia jego maksymalnej wysokości wynikającej z analizy przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów w 2017 r. na poziomie 3,7 miesiąca, bez zaokrąglania go lub wyznaczenie nowego wskaźnika z uwzględnieniem aktualnych zdarzeń w gospodarce i na rynku finansowym.
3. Skuteczne wdrożenie w 2020 r. Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w kluczowych aspektach dotyczących zarządzania długiem.
4. Rozważenie możliwości zapewnienia zapasowej lokalizacji do przeniesienia działalności Departamentu DP (dealing-room, system Kondor+) poza budynkiem Ministerstwa Finansów oraz przechowywania kopii zapasowych dla operacji związanych z zarządzaniem długiem publicznym poza budynkiem Ministerstwa Finansów tak, aby w przypadku poważnych awarii (np. pożar) zapewniona została ciągłość działania Departamentu DP.
5. Uwzględnienie przez Centrum Informatyki Resortu Finansów systemów informatycznych wykorzystywanych w Departamencie DP (Kondor+) w testach bezpieczeństwa ze względu na ich istotność i kluczowość w procesie zarządzania długiem publicznym i ryzykiem oraz wrażliwość przechowywanych informacji.
6. Zapewnienie pisemnego dokumentowania przez dyrektora Departamentu Długu Publicznego samooceny kontroli zarządczej.
7. Opracowanie i wdrożenie aktualizowanych okresowo zasad określających sposób efektywnego zarządzania wolnymi środkami Funduszu Reprywatyzacji.
8. Zawarcie objaśnienia do publikowanych informacjach o wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o braku wyłączenia zobowiązań między podmiotami spoza sektora finansów publicznych zaliczonymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 20 marca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow
z up. Tadeusz Dziuba

/-/.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis