



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KBF.410.001.08.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

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 (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r.;– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. do 26 kwietnia 2022 r.,
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrole	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2023 z 2 stycznia 2023 r..2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/86/2022 z 30 grudnia 2022 r.,3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/88/2022 z 30 grudnia 2022 r.,4. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2023 z 2 stycznia 2023 r.,5. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/17/2023 z 17 stycznia 2023 r. (akta kontroli: tom I str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2022 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, 97 – *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* i 98 – *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*.

Ocenie w zakresie części 97 i 98 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto (dalej: PKB),
- działania w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych kredytów i pożyczek oraz poręczeń i gwarancji,
- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2022² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania.

¹ Dz. U. z 2022 poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

² Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270); dalej: ustawa budżetowa.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku analizy:

- rzetelności planowania i kształtowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w szczególności deficytu budżetu państwa;
- wyboru przez ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów) rynków i instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- poziomu płynnych środków budżetu państwa i kosztów ponoszonych na ich utrzymanie;
- kształtowania się długu publicznego i czynników jego wzrostu w relacji do PKB;
- prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Ocenie w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- działania windykacyjne podejmowane przez Ministra Finansów,
- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2022 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

Ponadto przeprowadzono analizę porównawczą danych ujętych w rocznym sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami roku ubiegłego.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy stanu należności pozostałych do zapłaty,
- analizy realizacji wydatków budżetu państwa,
- sprawdzenia prawidłowości zmian planu w części 79 w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad planowanych wydatków,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych części 79 prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK),
- kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analizy prawidłowości wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

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

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.; dalej także: ufp.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2022 r. budżetu państwa w części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz w części 97 *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

Realizację przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w części 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* Najwyższa Izba Kontroli ocenia w formie opisowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień określonych w ustawie budżetowej i innych ustawach. Zapewnił środki na pełne i terminowe sfinansowanie w 2022 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zawartych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. NIK pozytywnie oceniła wykorzystywanie środków złotych i walutowych zgromadzonych przez Ministra Finansów w ramach procesu zarządzania płynnością budżetu państwa. Umożliwiło to obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega trudne uwarunkowania funkcjonowania państwa w 2022 r., w szczególności skutki kryzysu pandemicznego i niestabilne warunki geopolityczne wynikające z agresji Rosji na Ukrainę. Uznaje też za uzasadnione finansowanie zadań podejmowanych przez państwo w tym czasie. Zauważa jednak, że szczególne warunki epidemii COVID-19 ani trudnej i nieprzewidywalnej sytuacji geopolitycznej nie zwalniały administracji rządowej z obowiązku zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, a także zapewnienia właściwej rangi budżetu państwa.

NIK zwraca jednak uwagę, że od 2020 r. wzrasta skala finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK⁵. Istotnie wzrosły też kwoty środków przekazanych wybranym podmiotom w formie obligacji skarbowych. NIK podkreśla ponadto, że podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym powinna być ustawa budżetowa. Działania przeprowadzone z pominięciem budżetu państwa spowodowały zaniżenie deficytu budżetu państwa oraz zniekształciły wielkość państwowego długu publicznego. W ocenie NIK, finansowanie części zadań państwa dokonywane poza budżetem państwa spowodowało obniżenie przejrzystości finansów publicznych. Ponadto zadania publiczne realizowane poza budżetem państwa ograniczały kontrolną rolę Parlamentu w trybie przewidzianym dla ustaw budżetowych w zakresie gospodarowania środkami państwa.

W 2022 r. na finansowanie zadań publicznych realizowanych przez fundusze obsługiwane przez BGK przeznaczono środki w łącznej wysokości 55 265,3 mln zł, z czego 43 591,2 mln zł z pominięciem wydatków budżetu państwa. Dofinansowano w ten sposób Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC), Fundusz Pomocy, Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych. Znacząca część środków tych funduszy została pozyskana w wyniku emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Emisje obligacji przeprowadzone w latach 2020-2021 przez Polski Funduszu Rozwoju S.A. (dalej: PFR) również były gwarantowane przez Skarb Państwa. NIK zwraca uwagę, że finansowanie zadań publicznych przez wyżej wymienione podmioty wpływa na brak przejrzystości budżetu, ponadto powoduje wzrost kosztów obsługi długu

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ Nie dotyczy to państwowych funduszy celowych w rozumieniu art. 29 ustawy o finansach publicznych.

wynikający z emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów przez BGK i PFR. Wynika to głównie z faktu, że koszty ponoszone z tytułu obsługi obligacji wyemitowanych na rzecz funduszy pozabudżetowych i przez PFR są istotnie wyższe w porównaniu do kosztów obsługi obligacji skarbowych. NIK oszacowała, że tylko w 2022 r. koszty obsługi obligacji wyemitowanych w latach 2020-2022 na rzecz FPC i Funduszu Pomocy były wyższe o 982 mln zł, a w całym okresie zapadalności tych obligacji koszty te będą wyższe o 9425,6 mln zł. Uwzględniając także prowadzoną w latach 2020-2021 sprzedaż obligacji emitowanych przez PFR, oszacowane przez NIK łączne koszty obsługi obligacji BGK i PFR w całym okresie zapadalności obligacji będą wyższe o 12 225,9 mln zł od kosztów, jakie poniósłby budżet państwa na obsługę skarbowych papierów wartościowych. Z tego względu uzasadnione ekonomicznie byłoby realizowanie wszystkich zadań publicznych ze środków budżetu państwa, zamiast ich częściowego przekazania do funduszy pozabudżetowych i PFR.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że fundusze obsługiwane przez BGK mogą lokować swoje wolne środki na rachunkach depozytów terminowych. FPC ulokował w ten sposób środki, które otrzymał z budżetu państwa 29 grudnia 2022 r. Tym samym Minister Finansów poniósł koszt pozyskania przekazanych do FPC środków i jednocześnie dodatkowy koszt odsetek od zdeponowanych środków FPC.

Kolejnym działaniem wpływającym w 2022 r. na zmniejszenie transparentności budżetu i wysokość zrealizowanego deficytu było nieodpłatne przekazywanie obligacji podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw. NIK zwraca uwagę na narastającą w latach 2020-2022 skalę tego zjawiska. W 2022 r. poza budżetem państwa (poza wydatkami i rozchodami) przekazano kwotę 20 777,9 mln zł (bez obligacji przekazanych BGK). Dostosowanie w 2022 r. struktury przekazywanych obligacji do struktury sprzedawanych przez Ministra Finansów obligacji (oprócz obligacji zerokuponowych, przekazano także obligacje o stałym i zmiennym oprocentowaniu) spowodowało powstanie kosztów obsługi przekazanych obligacji⁶. Zostały one oszacowane przez Ministerstwo Finansów na kwotę 6,2 mld zł w horyzoncie zapadalności obligacji.

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że w sytuacji sprzedaży obligacji przed terminem ich zapadalności podmioty, które je otrzymały, mogą uzyskać znacząco niższe środki, niż wynosi nominal obligacji, zależnie od uwarunkowań rynkowych. Z powyższych względów, w ocenie NIK, byłoby zasadne przekazywanie podmiotom środków w formie dotacji, których udzielanie i rozliczanie zostało uregulowane przepisami ustawy o finansach publicznych.

Łączna kwota środków przekazanych poza budżetem państwa w 2022 r. na rzecz funduszy obsługiwanych przez BGK oraz środków przekazanych podmiotom w formie obligacji wyniosła 64 369,1 mln zł.

Ponadto, zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, operacja przekazania obligacji Ministrowi Aktywów Państwowych, z przeznaczeniem dla Polskiej Grupy Górniczej S.A. i Tauron Wydobycie S.A., bez ustalenia, czy wsparcie przewidziane w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁷ uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej w zakresie pomocy publicznej, była przeprowadzona bez dochowania należytej staranności ze strony Ministra Finansów. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z prawem Unii Europejskiej, w przypadku uznania przez Komisję Europejską tych działań jako niedozwolonej pomocy publicznej, spółki będą musiały zwrócić przekazane im wsparcie wraz z odsetkami, co może niekorzystnie wpłynąć na ich sytuację finansową.

⁶ Przed 2022 r. przekazywane były jedynie dwuletnie obligacje zerokuponowe, niegenerujące kosztów.

⁷ Dz. U z 2022 r. poz. 1309, dalej: ustawa o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego.

W 2022 r. koszty utrzymania płynności zostały oszacowane na 855 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do wysokich kwot wolnych środków, ze względu na uwarunkowania geopolityczne, jakie zaistniały w 2022 r. Jednocześnie NIK zauważa, że w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* (dalej także: Strategia) nie został określony akceptowalny poziom kosztów zarządzania długiem sektora finansów publicznych (uwzględniający identyfikowane ryzyka). Założenia zawarte w tym dokumencie są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

Wykorzystanie ustalonego w ustawie budżetowej limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w 2022 r. wyniosło 10 733,6 mln zł, co stanowiło 5,4% jego wielkości. Natomiast nielimitowanymi w ustawie budżetowej gwarancjami Skarbu Państwa o wartości 46 666,9 mln zł zostały objęte w 2022 r. m.in. spłaty zobowiązań zaciąganych przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. Oznacza to kontynuowanie udzielania gwarancji Skarbu Państwa na zapewnienie finansowania zadań państwa przez podmioty spoza sektora finansów publicznych.

Ponadto, w ocenie NIK, działaniem nieprawidłowym było złożenie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa na łączną kwotę 24 630 mln zł zobowiązań zaciąganych przez podmioty na zabezpieczenie ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz zobowiązań podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski bez uzyskania zapewnienia, że gwarancje te są zgodne z przepisami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej. Tym samym udzielenie tych gwarancji mogło być dokonane niezgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej, co w konsekwencji może prowadzić do konieczności zwrotu przez te podmioty zaciągniętych zobowiązań wraz z odsetkami i niekorzystnie wpłynąć na ich sytuację finansową.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zarządzanie długiem publicznym. Państwowy dług publiczny w 2022 r. wzrósł o 5,3%, do kwoty 1 209 594,1 mln zł, jednak jego relacja do PKB obniżyła się o 4,3 punktu procentowego, do poziomu 39,4% PKB, głównie z powodu dużego wzrostu wartości nominalnej PKB, będącego m.in. efektem wzrostu cen w 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dług publiczny obliczany według zasad unijnych (tj. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) na koniec 2022 r. wzrósł do kwoty 1 512 226,8 mln zł, czyli o 7,2% w odniesieniu do stanu na koniec 2021 r., stanowiąc 49,3% PKB⁸.

W 2022 r. różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a unijnej wzrosła do wartości 302 632,8 mln zł⁹ (tj. o 15,5% w odniesieniu do stanu na koniec 2021 r.) i stanowiła już 25% państwowego długu publicznego oraz równowartość 9,9% PKB. Powstała różnica była w głównej mierze skutkiem finansowania zadań państwa w latach 2020-2022 z wykorzystaniem podmiotów nienależących do sektora finansów publicznych (tj. przez PFR i fundusze pozabudżetowe w BGK), które na realizację powierzonych im zadań zaciągnęły zobowiązania w łącznej kwocie 240,3 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca przy tym uwagę, że koszty obsługi i spłaty tych zobowiązań mogą w przyszłości stać się istotnymi elementami potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

⁸ W 2021 r. dług publiczny obliczany według zasad unijnych (tj. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) na koniec 2022 r. wyniósł 1410,5 mld zł, stanowiąc 53,8% PKB.

⁹ Na koniec 2021 r. różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a unijnej wyniosła 261,9 mld zł i stanowiła 22,8% państwowego długu publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2022 r. budżetu państwa w części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo, na cele określone w ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów i obowiązujących terminów.

Minister Finansów rzetelnie dochodził należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek krajowych oraz zagranicznych, a także wypłaconych przez Skarb Państwa w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2022 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. sporządzone przez Ministerstwo Finansów dla części 79 budżetu państwa. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Zostały one sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Minister Finansów sprawował właściwy nadzór i kontrolę w trybie art. 175 ust. 1 ufp, prowadząc w sposób cykliczny analizę wykonania budżetu państwa w zakresie prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz realizacji wydatków w części 79 budżetu państwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowanie

Opis stanu faktycznego

1.1. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2022 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowanie

Limit przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów i pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych, został określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej w wysokości 140 000 mln zł. Przyrost długu zaciągniętego z ww. tytułów w 2022 r. wyniósł 37 056,3 mln zł i wynikał z różnicy wartości wyemitowanych i spłaconych SPW¹¹ na rynku krajowym (19 541,8 mln zł), obligacji zagranicznych (837,8 mln zł) oraz zaciągniętych i spłaconych kredytów i pożyczek zagranicznych (16 676,7 mln zł).

(akta kontroli: tom III str. 55-57)

Odrębnie, poza limitem określonym w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej, określony został dopuszczalny przyrost zadłużenia z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów. Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej wartość nominalna nowo wyemitowanych SPW na powyższe cele nie mogła przekroczyć 35 000 mln zł. Wykorzystanie tego limitu wyniosło 59,6%. Minister Finansów w 2022 r. przekazał podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw obligacje o łącznej wartości nominalnej

¹⁰ 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.

¹¹ SPW – skarbowe papiery wartościowe.

25 852 mln zł (25 777,9 mln zł z uwzględnieniem zwrotu)¹². Przepisy uprawniające Ministra Finansów do przekazania wskazanym podmiotom skarbowych papierów wartościowych zostały zawarte w ustawie budżetowej, ustawie o budżecie oraz w innych ustawach.

Na podstawie upoważnień zawartych w art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy budżetowej Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe na finansowanie zadań ustawowych lub statutowych:

- na polecenie Prezesa Rady Ministrów (przy limicie 15 000 mln zł):
 - uczelniom publicznym o wartości nominalnej 979,1 mln zł,
 - spółce Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. – 3984,7 mln zł,
 - Funduszowi Rozwoju Spółek S.A. – 180 mln zł,
 - Rządowemu Funduszowi Rozwoju Mieszkalnictwa¹³ – 900 mln zł.
- na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – jednostkom publicznej radiofonii i telewizji o wartości nominalnej 1995 mln zł, jako rekompensata z tytułu utraconych w 2022 r. wpływów z opłat abonamentowych.

(akta kontroli: tom III str. 6-8, 27-54, 275-313, 318-326, 337-341)

Na podstawie przepisów ustawy o budżecie¹⁴ Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe:

- na podstawie art. 44 ust. 1-4 i 9 tej ustawy (limit 496,7 mln zł) uczelniom publicznym realizującym program „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” o wartości nominalnej 496,7 mln zł;
- na podstawie art. 46 ust. 1-4 i 9 tej ustawy (limit 1000 mln zł) o łącznej wartości nominalnej 685 mln zł:
 - Uniwersytetowi Warszawskiemu, Katolickiemu Uniwersytetowi Lubelskiemu Jana Pawła II i Uniwersytetowi Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie na finansowanie działań związanych z utworzeniem lub prowadzeniem studiów na kierunku lekarskim lub lekarsko-dentystycznym – o łącznej wartości 110 mln zł,
 - Narodowemu Funduszowi Zdrowia na finansowanie świadczeń gwarantowanych – 375 mln zł,
 - Agencji Badań Medycznych na finansowanie zadań ustawowych oraz na finansowanie inwestycji i zakupów inwestycyjnych – 200 mln zł;
- na podstawie art. 47 ust. 1-3 i 8 tej ustawy (limit 4000 mln zł) Narodowemu Funduszowi Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie ochrony klimatu oraz wsparcia przemysłu energochłonnego o wartości nominalnej 4000 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 27-43, 244-274)

Na podstawie innych ustaw obligacje skarbowe otrzymały podmioty:

- PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna na podwyższenie kapitału zakładowego o wartości nominalnej 1200 mln zł (art. 33w ust. 1 i ust. 2 pkt 3 oraz ust. 3 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁵),

¹² W 2021 r. przekazano obligacje zerokuponowe o wartości nominalnej 22 346,7 mln zł, w 2020 r. – o wartości 13 283,3 mln zł, a w 2019 r. – o wartości 5860 mln zł.

¹³ Fundusz utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego na podstawie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 11, ze zm.).

¹⁴ Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (Dz. U. poz. 2445, ze zm.).

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2542. Zgodnie z przepisami tej ustawy w latach 2020-2027 minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości 16 900 mln zł, w tym w 2022 r. – 1200 mln zł.

- Fundusz Reprywatyzacji na objęcie przez Skarb Państwa akcji spółek PGE S.A., ENEA S.A. oraz Węglkokoks S.A. o wartości nominalnej 5064,8 mln zł (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw¹⁶),
- Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście Spółka Akcyjna z siedzibą w Szczecinie o wartości nominalnej 360 mln zł na podwyższenie kapitału zakładowego (art. 39e ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych¹⁷),
- Minister Aktywów Państwowych celem ich przekazania na rzecz Polskiej Grupy Górniczej S.A. o wartości nominalnej 729 mln zł oraz na rzecz Tauron Wydobycie S.A. – 277,7 mln zł (art. 26ca ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego¹⁸). Minister Aktywów Państwowych do końca 2022 r. nie przekazał wszystkich otrzymanych obligacji skarbowych wskazanym podmiotom i, zgodnie z art. 26cc ww. ustawy, zwrócił na rachunek wskazany przez Ministra Finansów obligacje o wartości nominalnej 74,1 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 314-317, 327-336, 342-383)

Art. 26e ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego wskazuje, że system wsparcia stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej (zwanej dalej również Komisją), a właściwym organem w zakresie pomocy publicznej udzielonej na podstawie tej ustawy jest Minister Aktywów Państwowych. We wnioskach z 25 kwietnia 2022 r. Minister Aktywów Państwowych zwrócił się do Ministra Finansów o przekazanie skarbowych papierów wartościowych o wartości nominalnej 729 mln zł z przeznaczeniem dla PGG S.A. oraz o wartości nominalnej 277,7 mln zł z przeznaczeniem dla Tauron Wydobycie S.A. – na podwyższenie kapitału zakładowego celem zabezpieczenia finansowania realizacji zadań przez ww. spółki w okresie od maja do czerwca 2022 r. Minister Aktywów Państwowych wskazał, że pozyskane środki zostaną przeznaczone na system wsparcia obejmujący dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych ww. spółek. Z treści ww. wniosków nie wynikało czy została wydana zgoda Komisji Europejskiej na wdrożenie form wsparcia obejmujących dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych. Na etapie rozpatrywania wniosków Ministra Aktywów Państwowych Departament Wspierania Polityk Gospodarczych w Ministerstwie Finansów nie posiadał wiedzy czy Komisja Europejska wydała pozytywną decyzję w sprawie udzielenia pomocy publicznej przewidzianej w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węglowego, w tym przekazania obligacji skarbowych na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstw górniczych w celu finansowania dopłat do redukcji zdolności produkcyjnych. W notatkach Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z 5 maja 2022 r., skierowanych w tej sprawie do Ministra Finansów

¹⁶ Dz. U. poz. 1535 ze zm. Przepisy tej ustawy upoważniły Ministra Finansów do przekazania Funduszowi Reprywatyzacji w 2022 r. – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – skarbowych papierów wartościowych z przeznaczeniem na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach, w tym na przeciwdziałanie społeczno-gospodarczym skutkom choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2. Łącznie w latach 2021-2022 Minister Finansów mógł przekazać Funduszowi skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej nie wyższej niż 20 000 mln zł. W 2021 r., na podstawie przepisów ww. ustawy Fundusz otrzymał obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł. Po przekazaniu w 2022 r. obligacji o wartości nominalnej 5064,8 mln zł wykorzystanie limitu na lata 2021-2022 wyniosło 8064,8 mln zł.

¹⁷ Dz. U. z 2022 poz. 1635. W art. 39e ww. ustawy maksymalną wartość nominalną przekazanych skarbowych papierów wartościowych określono na kwotę 360 mln zł.

¹⁸ Przepisy art. 26ca upoważniły ministra właściwego do spraw finansów publicznych do przekazania w 2022 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki złożami kopalini, na jego wniosek, skarbowych papierów wartościowych celem ich przekazania przedsiębiorstwu górniczemu objętemu systemem wsparcia na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa w celu finansowania dopłat w ramach limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2022, z tym że wartość nominalna nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie może przekroczyć kwoty 5200 mln zł.

wskazano, że samo przekazanie przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych Ministrowi Aktywów Państwowych nie będzie stanowiło pomocy publicznej, a o tym, czy i kiedy skarbowe papiery wartościowe zostaną przekazane PGG S.A. i Tauron Wydobycie S.A. decyduje Minister Aktywów Państwowych, a nie Minister Finansów. Departament Wspierania Polityk Gospodarczych nie rekomendował Ministrowi Finansów, aby obligacje dla PGG S.A. i Tauron Wydobycie S.A. zostały przekazane Ministrowi Aktywów Państwowych dopiero po uzyskaniu zgody Komisji Europejskiej na wdrożenie takiej formy wsparcia. W dniu 1 czerwca 2022 r. Minister Finansów przekazał Ministrowi Aktywów Państwowych obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 1006,7 mln zł (729 mln zł z przeznaczeniem dla PGG S.A. i 277,7 mln zł z przeznaczeniem dla Tauron Wydobycie S.A.). Przekazanie Ministrowi Aktywów Państwowych obligacji skarbowych celem ich dalszego nieodpłatnego przekazania ww. przedsiębiorstwu górnictwa bez ustalenia czy wsparcie przewidziane w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej zostało ocenione jako nieprawidłowe i szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III str. 388-393)

Oprócz obligacji przekazanych wyżej wymienionym podmiotom, poza limitem określonym w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej, Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o wartości 5000 mln zł na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego¹⁹, na podstawie art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁰.

Tym samym łączna wartość obligacji przekazanych nieodpłatnie w 2022 r., z uwzględnieniem ww. zwrotu, wyniosła 25 777,9 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 170-173, 200-243)

Przekazywanie ww. obligacji zostało omówione szerzej w pkt IV.2.2. wystąpienia pokontrolnego.

Limit poręczeń i gwarancji określony w art. 6 ustawy budżetowej został ustalony w wysokości 200 000 mln zł, odpowiadającej poziomowi z roku 2019, czyli z okresu sprzed epidemii COVID-19. Głównym czynnikiem, który wpłynął na wysokość przyjętej kwoty była możliwość przeznaczenia ww. limitu na działania, które mogą być potencjalnie podjęte w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego, poprzez możliwość wspierania podmiotów należących do tego sektora w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym²¹ i ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej²². Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa został wykorzystany w wysokości 10 733,6 mln zł, co stanowiło 5,4% jego kwoty. Szczegółowe dane dotyczące poręczeń i gwarancji zostały przedstawione w pkt IV.2.4. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom III str. 88-90, 104-123)

Ustalony w art. 7 ustawy budżetowej limit łącznych zobowiązań KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji

¹⁹ W latach 2016-2022 na zwiększenie funduszu statutowego BGK przekazane zostały obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 18 000 mln zł.

²⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2153.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2506, ze zm.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 396.

ubezpieczeniowych w wysokości 19 000 mln zł został wykorzystany w 91,5%. Łączne zaangażowanie KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych wynosiło 17 385,1 mln zł. Limit ten jest wykonaniem postanowienia art. 5a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych²³ i ustalany jest co roku w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE S.A. transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W 2022 r. KUKE S.A. udzieliła nieco mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania.

(akta kontroli: tom III str. 91-103)

Minister Finansów został upoważniony (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej) do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw do kwoty 1000 mln zł²⁴. Wysokość limitu została określona na podstawie prognozy wypłat z tytułu kontraktów realizowanych i kontraktów ubiegających się o finansowanie na podstawie umów kredytowych zawartych w poprzednich latach oraz wypłat w ramach nowych umów kredytowych, których zawarcie planowano w 2022 r. Wykorzystanie limitu wyniosło 18,6%. Ze środków budżetu państwa wypłacona została kwota stanowiąca równowartość 186,4 mln zł. Niższe wypłaty (lub ich brak) z zawartych wcześniej umów²⁵ wynikały przede wszystkim z opóźnień w realizacji kontraktów, niepodjęcia realizacji kontraktów przez niektórych wykonawców, trudności w uzgodnieniu projektów do finansowania kredytem, niskiego zaangażowania strony umowy w kierunku wykorzystania pozostałej kwoty z kontraktu, a także z powodu niezawarcia umowy, której negocjacje planowane były na 2022 r.²⁶

(akta kontroli: tom III str. 87-95, 168)

Ustawa budżetowa (w art. 8 ust. 1 pkt 2) upoważniła Ministra Finansów do udzielenia pożyczek podmiotom krajowym do maksymalnej kwoty 39 050 mln zł. Złożyły się na nią limity pożyczek dla BGK - 2000 mln zł na zwiększenie funduszy własnych, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) - 24 000 mln zł, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) - 12 000 mln zł na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) – 850 mln zł na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych, a także jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego – 200 mln zł.

Tak jak w latach poprzednich, kwoty zabezpieczone w ustawie budżetowej na pożyczki dla BGK, BFG i FUS miały charakter ostrożnościowy i prewencyjny²⁷. Pożyczka dla BGK stanowiła dodatkową możliwość wsparcia finansowego tego banku na wypadek konieczności realizacji zadań o charakterze publicznym jako zadań zleconych Rządu. W prognozie na lata 2022-2025, przekazanej do Ministerstwa Finansów na etapie opracowywania ustawy budżetowej, BGK nie

²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1135, ze zm.

²⁴ Do planu w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej przyjęto kwotę niższą, z uwzględnieniem wypłat, których realizacja była najbardziej uprawdopodobniona – łącznie 539,4 mln zł.

²⁵ Niższe wypłaty z umów z Ukrainą, Tanzanią, Mongolią oraz brak wypłat w umów z Angolą, Kenią, Mołdawią i Wietnamem.

²⁶ Nie doszło do zawarcia umów z Tanzanią, Senegalem, Wietnamem i Mjanmą (w związku z przewrotem wojskowym w 2021 r., do czasu opracowania ustawy budżetowej nie rozstrzygnięto kwestii zawarcia umowy, na mocy uchwały Rady Ministrów z 6 grudnia 2021 r. strona polska wycofała się z jej podpisania).

²⁷ Kwoty pożyczek dla tych podmiotów nie zostały ujęte w planie rozchodów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej.

przewidywał przychodów z tytułu zaciągnięcia takiej pożyczki. Jednak ze względów ostrożnościowych utrzymano w ustawie budżetowej na 2022 r. ww. limit na dotychczasowym poziomie (ustalonym od 2013 r.). Zarówno w 2022 r., jak i w latach poprzednich BGK nie występował o pożyczkę z budżetu państwa.
(akta kontroli: tom III str. 169-199)

Pożyczka dla BFG, tak jak w latach poprzednich, stanowiła mechanizm służący awaryjnemu zwiększeniu zasobów BFG w celu umożliwienia prawidłowej realizacji zadań ustawowych, na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej. Kwota pożyczki została zgłoszona do projektu ustawy budżetowej w wysokości takiej, jaka obowiązywała w 2021 r., zgodnie z wnioskiem BFG. Ostatecznie kwota limitu została podwyższona, także na wniosek BFG, do wysokości 24 000 mln zł. Uzasadniając potrzebę podwyższenia limitu pożyczki BFG wskazał na wydaną w maju 2021 r. opinię Europejskiego Banku Centralnego dotyczącą możliwości udzielenia BFG przez Narodowy Bank Polski (dalej: NBP) kredytu krótkoterminowego, w razie wyczerpania środków BFG, na przykład wskutek konieczności dokonania wypłat deponentom w kwocie przewyższającej zasoby BFG. Wobec zastrzeżeń Europejskiego Banku Centralnego, możliwość finansowania w formie ww. kredytu kreowałaby, w ocenie BFG, ryzyko naruszenia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tym samym pożyczka z budżetu państwa byłaby jedynym realnym źródłem alternatywnego i szybko dostępnego finansowania na wypadek wyczerpania się środków BFG. W 2022 r. nie zaistniały okoliczności uzasadniające uruchomienie ze środków budżetu państwa pożyczki dla BFG.
(akta kontroli: tom III str. 174-199)

Ostrożnościowy charakter miała także pożyczka dla FUS, co oznaczało, że możliwość skorzystania z tego narzędzia w trakcie realizacji ustawy budżetowej przewidziana jest, co do zasady, jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych. W 2022 r. pożyczka dla FUS nie została uruchomiona. Niedobór środków funduszu na wypłatę świadczeń gwarantowanych został uzupełniony i pokryty w całości dotacją z budżetu państwa, która wyniosła 38 663,3 mln zł i była niższa od wielkości planowanej. Wynikało to przede wszystkim z dużo wyższych przychodów FUS ze składek na ubezpieczenia społeczne w stosunku do pierwotnie zaplanowanej kwoty w ustawie budżetowej, co było rezultatem lepszych niż prognozowano podstawowych parametrów dotyczących rynku pracy w 2022 r.
(akta kontroli: tom II str. 119-123)

Niewykorzystana pozostała także kwota przewidziana na wypłatę pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego. W 2022 r. do Ministerstwa Finansów nie wpłynął żaden wniosek od takiej jednostki o udzielenie pożyczki w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego. Kwota 200 mln zł została zaplanowana przede wszystkim na podstawie informacji przedstawionych przez regionalne izby obrachunkowe, według których w odniesieniu do czterech jednostek samorządu terytorialnego istniała możliwość wystąpienia wniosków o pożyczkę z budżetu państwa, a w odniesieniu do dwóch kolejnych takiej możliwości nie można było wykluczyć (jedna z RIO poinformowała, że nie jest możliwe precyzyjne wskazanie jednostek, które będą zmuszone realizować programy postępowania naprawczego oraz występować o pożyczkę z budżetu państwa). Ponadto, według informacji sporządzonej przez Departament Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów, 17 jednostek wykazywało (dla 2022 r.) w wieloletnim planie finansowym procedurę naprawczą. Niewykorzystanie ww. limitu wynikało z niemożności precyzyjnego określenia faktycznych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego w ww. zakresie.
(akta kontroli: tom III str. 90, 91, 125-165)

Limit pożyczek dla KUKI S.A. na 2022 r. w wysokości 850 mln zł²⁸ został zaplanowany w oparciu o prognozy KUKI S.A. dotyczące przepływów na wyodrębnionym rachunku („Interes Narodowy”) służącym do obsługi systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych. Ostateczna wartość wypłaconych odszkodowań była niższa niż na etapie planowania budżetowego, co spowodowało, że środki zgromadzone na ww. rachunku okazały się wystarczające do wypłaty tych odszkodowań i nie zaistniała konieczność udzielenia pożyczki z budżetu państwa. (akta kontroli: tom III str. 91, 92, 96-103)

1.2. Planowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich finansowania

Opis stanu
faktycznego

Potrzeby pożyczkowe netto na 2022 r., ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej zostały określone przy uwzględnieniu planowanych dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich oraz przy uwzględnieniu wpływu wielkości makroekonomicznych, prognozowanych i opracowanych przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów.

Na potrzeby prognozy makroekonomicznej w ustawie budżetowej na 2022 r. przyjęto, że PKB wzrośnie w ujęciu realnym o 4,6%. Przewidywany średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych założono na poziomie 3,3%. W założeniach do ustawy przyjęto, że w horyzoncie roku stopa referencyjna NBP wzrośnie do 1%. Stopy procentowe na rynku wewnętrznym zostały zaplanowane w wysokościach 1,3%, 1,8% oraz 2,1% odpowiednio dla obligacji dwuletnich, pięcioletnich i dziesięcioletnich. Dla planowanych sprzedaży obligacji dziesięcioletnich nominowanych w euro przyjęto oprocentowanie w wysokości 0,33%. (akta kontroli: tom II str. 18-20)

Potrzeby pożyczkowe netto²⁹ budżetu państwa na 2022 r. zostały przyjęte w wysokości 58 236,5 mln zł. NIK zwraca uwagę, że były one wyższe od wykonania roku poprzedniego o 66 233,4 mln zł³⁰. Podstawowym składnikiem planowanych potrzeb pożyczkowych netto był deficyt budżetu państwa w wysokości 29 900 mln zł (stanowiący 51,3% potrzeb) oraz deficyt budżetu środków europejskich w kwocie 10 221,3 mln zł (17,6%). Kolejną istotną pozycję (26,1%) stanowiły potrzeby wynikające z zakładanego zmniejszenia kwoty środków pozyskanych w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Pozostałe pozycje potrzeb (razem 5,1%) wynikały z wpłat z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF), planowanego udzielenia pożyczek ze środków budżetu państwa oraz z prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa). (akta kontroli: tom II str. 13, 14)

Sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych netto służyć miały emisje SPW na rynek krajowy, które miały zapewnić 93,6% niezbędnych środków. Z finansowania zagranicznego planowano pozyskanie środków walutowych, stanowiących 6,4% źródeł finansowania netto. Na 2022 r. zaplanowano oddłużenie w obligacjach i kredytach z MIF w wysokości 17 693,3 mln zł, a środki walutowe służące sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych netto miały zostać pozyskane z pożyczki

²⁸ Limit zgłoszony do planu rozchodów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej wynosił 583 mln zł, kwota ta została zaplanowana również w oparciu o prognozy KUKI S.A.

²⁹ Potrzeby pożyczkowe netto (PPN) wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

³⁰ Potrzeby pożyczkowe w 2021 r. zostały zrealizowane na poziomie minus 7996,9 mln zł.

SURE³¹ w kwocie 13 620 mln zł oraz z wykorzystania środków walutowych zgromadzonych na rachunkach walutowych na koniec 2021 r.

Potrzeby pożyczkowe brutto³² zostały zaplanowane w wysokości 221 953,5 mln zł. Obejmowały one, poza potrzebami pożyczkowymi netto, środki niezbędne na odkupy długu przypadające na 2022 r. w wysokości 163 717,1 mln zł. Planowane odkupy długu krajowego dotyczyły obligacji hurtowych (55 763 mln zł) i detalicznych (32 354,3 mln zł). Pozostała kwota odkupu SPW krajowych wynikała z operacji zamiany obligacji. Środki niezbędne na wykup obligacji zagranicznych i spłatę kredytów z MIF zaplanowano w kwocie 26 013 mln zł.

Planowane potrzeby pożyczkowe netto i brutto budżetu państwa, a w szczególności wielkość planowanego deficytu nie ujmowały wszystkich nakładów przewidzianych do poniesienia na realizację zadań publicznych, których wykonywanie należy do obowiązków państwa. Dotyczyło to wskazanych wyżej (w pkt IV.1.1. wystąpienia pokontrolnego) środków przekazanych w formie obligacji. W planowanych potrzebach pożyczkowych również nie zostały ujęte środki niezbędne do realizacji zadań państwa powierzonych do realizacji podmiotom nienależącym do sektora finansów publicznych: Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19, Funduszowi Pomocy i Funduszowi Sił Zbrojnych (szerzej w pkt IV.2.2. wystąpienia pokontrolnego). (akta kontroli: tom II str. 326-359)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przekazaniu Ministrowi Aktywów Państwowych obligacji skarbowych celem ich dalszego nieodpłatnego przekazania przedsiębiorstwu górnictwem, objętych systemem wsparcia, bez ustalenia, czy wsparcie przewidziane w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej.

Art. 26ca ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego stanowi, iż w roku 2022 Minister Finansów mógł przekazać Ministrowi Aktywów Państwowych, na jego wniosek, skarbowe papiery wartościowe celem ich przekazania przedsiębiorstwu górnictwem, objętemu systemem wsparcia, na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa w celu finansowania dopłat, w ramach limitu określonego w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej, z tym że wartość nominalna nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na ten cel nie mogła przekroczyć kwoty 5200 mln zł. NIK nie podważa stanowiska przedstawionego przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, że przekazanie skarbowych papierów wartościowych przez Ministra Finansów do Ministra Aktywów Państwowych nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu obowiązujących przepisów prawa (pomoc publiczną stanowi dopiero przekazanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalini obligacji na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górnictwem). W ocenie NIK, to jednak na Ministrze Finansów spoczywa obowiązek sprawowania ogólnej kontroli finansów publicznych, a także realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. NIK stoi na stanowisku, iż mając na uwadze rzetelność

³¹ SURE (ang. Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Instrument wprowadzony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, str. 1).

³² Potrzeby pożyczkowe brutto to suma potrzeb pożyczkowych netto oraz wielkości niezbędnej do pokrycia zapadającego w danym roku długu z poprzedniego okresu, na spłatę którego trzeba zaciągnąć nowe zobowiązania. Zgodnie z przyjętym w Polsce podziałem (odzwierciedlonym w ustawie budżetowej) potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynikają z konieczności pokrycia: deficytu budżetowego, deficytu budżetu środków europejskich, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania, ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pozostałych pozycji rozchodów.

realizacji zadań i znaczną kwotę planowanego wsparcia, Minister Finansów powinien przed przekazaniem ww. obligacji ustalić, czy planowane wsparcie (pomoc publiczna) uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej. W sytuacji ustalenia, że obligacje mają być przekazane na dopłaty, o których mowa w art. 5f ust. 3 ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, tj. pomoc publiczną udzielaną przed uzyskaniem zgody Komisji Europejskiej, Minister Finansów mógł nawet odmówić przekazania tych obligacji, gdyż zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wszelkie plany przyznawania nowej pomocy mają być zgłaszane Komisji i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed zatwierdzeniem ich przez Komisję. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż wsparcie dla ww. spółek górniczych było przekazywane w oparciu o program pomocowy pn. „System wsparcia dla górnictwa węgla kamiennego w perspektywie do 2056 r.” (SA.63236), który został notyfikowany do Komisji Europejskiej 4 marca 2022 r., a w marcu 2023 r. (tj. rok po dokonaniu notyfikacji) nadal trwały prace nad aktualizacją wniosku notyfikacyjnego, co wskazuje że brak było decyzji Komisji w przedmiocie tej pomocy i w przyszłości może to skutkować koniecznością jej zwrotu (windykacji) wraz z odsetkami. (akta kontroli: tom III str. 388-393)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień określonych w ustawie budżetowej oraz w innych ustawach. Jednakże w zakresie przekazywanych obligacji podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw, NIK ocenia, że przekazanie obligacji Ministrowi Aktywów Państwowych, z przeznaczeniem dla PGG S.A. i Tauron Wydobycie S.A., bez ustalenia, czy wsparcie przewidziane w ustawie o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej, było przeprowadzone bez dochowania należytej staranności ze strony Ministra Finansów.

NIK podkreśla narastającą od 2020 r. skalę nieujmowanego w planowanych potrzebach pożyczkowych budżetu państwa dofinansowania wybranych podmiotów realizowanego w formie nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych oraz nieujmowania wszystkich zadań publicznych, realizowanych przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. W ocenie NIK, przyjęte już na etapie planu założenie, że finansowanie części zadań państwa zostanie przeprowadzone poza budżetem państwa, pozostawało w sprzeczności z art. 109 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że podstawą gospodarki finansowej państwa w danym roku budżetowym jest ustawa budżetowa, oraz wpływało na brak transparentności finansów publicznych. Zastosowanie mechanizmu finansowania zadań państwa w opisany wyżej sposób naruszało również zasadę roczności budżetu oraz ograniczało kontrolę Parlamentu w trybie przewidzianym dla ustaw budżetowych w zakresie gospodarowania środkami państwa. Finansowanie zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK oraz nieodpłatnie przekazywanych obligacji pozwalało na dowolne kształtowanie deficytu budżetu państwa i zniekształca wielkość państwowego długu publicznego.

OBSZAR

2. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i ich finansowanie

Opis stanu faktycznego

Na kształtowanie się wysokości potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i przyjętych sposobów ich finansowania wpływ miały niemożliwe do zaplanowania czynniki, jakie wystąpiły w 2022 r. w związku z sytuacją geopolityczną wywołaną agresją Rosji na Ukrainę. Zdarzenia te oddziaływały na wysokość inflacji w Polsce i na rynkach zagranicznych oraz na kształtowanie się poziomów stóp rynku pieniężnego. W 2022 r. wzrost PKB ukształtował się na poziomie wyższym od planowanego i wyniósł realnie 4,9%. Jedną z przyczyn wzrostu PKB był czynnik inflacyjny. Nastąpił wzrost inflacji z 8,6% w grudniu 2021 r. do 16,6% w grudniu 2022 r.

Na przestrzeni roku następowały wzrosty podstawowych stóp rynku pieniężnego. Stopa referencyjna NBP wzrosła z 1,75% do 6,75%, stopa depozytowa z 1,25% do 6,25%, a stopa lombardowa z 2,25% do 7,25%. Wpłynęło to na wzrost rentowności sprzedawanych na rynku krajowym obligacji skarbowych, w porównaniu do poziomu zakładanego w ustawie budżetowej o 4,0-5,1 punktu procentowego. W 2022 r. wpływ wyższych stóp procentowych na koszty obsługi SPW był stosunkowo niewielki (wzrost kosztów nastąpi od 2023 r.), natomiast odnotowano istotny wpływ na wydatki związane z przyjmowaniem przez Ministra Finansów w depozyt wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych oraz stosownie do art. 78b ust. 2 ufp podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego³³. Wydatki te obliczane są w oparciu m.in. o stopę depozytową NBP³⁴, która wzrosła w 2022 r. o 5 punktów procentowych.

Departament Długu Publicznego oszacował, że wzrost kosztów obsługi odsetek od depozytów tych jednostek w 2022 r. wyniósł 4,67 mld zł, z czego szacowany wzrost wynikający z wyższych stóp procentowych wynosił ok. 2,62 mld zł, zaś z tytułu wzrostu stanu depozytów typu *overnight* (ON) i wyższych kwot rozwiązywanych depozytów terminowych - ok. 2,05 mld zł.

Wyższe od założonych rentowności obligacji stałoprocentowych sprzedanych w 2022 r. na rynku krajowym spowodują w całym okresie zapadalności tych SPW wzrost kosztów o ok. 21,4 mld zł.

(akta kontroli: tom II str. 3-12)

Syntetyczną miarą oceny sytuacji budżetowej państwa jest poziom potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. W 2022 r. ukształtowały się one na poziomie minus 5719,7 mln zł, co oznaczało, że w sumarycznym rozliczeniu rocznym potrzeby pożyczkowe budżetu państwa *de facto* nie wystąpiły, pomimo że w niektórych pozycjach składowych potrzeby pożyczkowe istniały, ale zostały skompensowane z nadwyżek w innych pozycjach. Zrealizowane potrzeby były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 63 956,2 mln zł. Zdecydował o tym w szczególności poziom zrealizowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich (BŚE). Również pozostałe pozycje zaliczane do potrzeb pożyczkowych różniły się w istotnym stopniu od planowanych.

Potrzeby pożyczkowe brutto budżetu państwa wyniosły 162 630,4 mln zł i były niższe od planowanych o 59 323,1 mln zł, głównie w wyniku niższych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

(akta kontroli: tom II str. 18-20, 49)

2.1. Potrzeby pożyczkowe wynikające z deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Zrealizowany deficyt budżetu państwa, który w 2022 r. wyniósł 12 430,1 mln zł³⁵, był niższy o 17 469,2 mln zł od przyjętego w ustawie budżetowej oraz był niższy o 13 942,6 mln zł od deficytu zrealizowanego w 2021 r. Jednocześnie deficyt ten był największym składnikiem potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2022 r.

(akta kontroli: tom II str. 18-20)

³³ 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.).

³⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. poz. 1864), które określa m.in. wysokość lub sposób obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt lub zarządzanie.

³⁵ Dane na 8 marca 2023 r.

Charakterystyczne dla wykonania budżetu państwa w 2022 r. było zrealizowanie w ciągu 10 miesięcy roku wyższych kwot dochodów niż wydatków. W rezultacie, przez większość 2022 r. występowała, w ujęciu narastającym, nadwyżka budżetowa. Po upływie I półrocza 2022 r. nadwyżka ta wyniosła 27 733,7 mln zł, po upływie trzech kwartałów utrzymywała się na podobnym poziomie (27 457,5 mln zł), a po jedenastu miesiącach zmniejszyła się do poziomu 18 276,2 mln zł. W okresie od stycznia do listopada 2022 r. nadwyżka w budżecie państwa wynosiła średnio 19 767 mln zł. W porównaniu do wartości deficytu wynikającego z harmonogramu dochodów i wydatków sporządzonych na podstawie ustawy budżetowej na 2022 r. odnotowano istotne różnice. Zgodnie z przyjętymi harmonogramami, po półroczu deficyt budżetu państwa miał wynieść 20 971 mln zł, po trzech kwartałach 22 204 mln zł, a na koniec listopada 2022 r. 17 650 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 118-120)

Urealnienie założeń dotyczących wysokości deficytu budżetu państwa następowało w trakcie roku, w związku z planowaniem kwot niezbędnych do finansowania potrzeb pożyczkowych. Założenia dotyczące deficytu przedstawiane były w comiesięcznych notatkach kierowanych do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. Miesięczne wielkości deficytu, szacowane pod koniec każdego miesiąca na kolejny miesiąc, miały na celu możliwie najtrafniejsze określenie niezbędnego poziomu finansowania. Pomimo tego, wynikający z notatek poziom deficytu budżetu państwa różnił się od zrealizowanych miesięcznych wielkości, średniomiesięcznie o 5 mld zł (największe odchylenie wyniosło 18 mld zł, a najmniejsze 0,9 mld zł).

Rekordowy przyrost deficytu w wysokości 30 707 mln zł wystąpił w grudniu 2022 r. i był wynikiem poniesienia wysokich wydatków w tym miesiącu. Wyniosły one 71 147 mln zł, co stanowiło 13,8% wydatków rocznych. Ostatecznie całoroczny wynik budżetu państwa był ujemny i wyniósł minus 12 430,1 mln zł. Jak wyjaśniła Dyrektorka Departamentu Budżetu Państwa, *podstawową, naturalną przyczyną wyższej realizacji wydatków w czwartym kwartale roku, a szczególnie w grudniu jest realizacja wydatków inwestycyjnych uzależnionych od tempa realizacji procedur przetargowych, związanych z wyłanianiem wykonawców i zawieraniem umów. Ponadto realizacja zadań planowanych pierwotnie w ramach rezerw celowych, gdzie ostateczny termin podziału większości pozycji rezerw celowych upływa 15 października, odbywa się w listopadzie i grudniu. Jednocześnie oszczędności w rezerwach celowych, które mogą być wykorzystane na sfinansowanie, innych, nowych potrzeb wydatkowych głównie są znane dopiero po tym okresie.*

(akta kontroli: tom II str. 111, 112, 121, 122)

NIK zauważa jednak, że znaczna kwota wydatków uruchomionych 29 grudnia 2022 r. w wysokości 11 674,1 mln zł zasilła część 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* z przeznaczeniem na utworzenie rezerwy celowej. Środki z tej rezerwy celowej zostały następnie przeznaczone decyzją Prezesa Rady Ministrów na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, na realizację zadań następnego roku. Oznaczało to, że część wydatków, choć formalnie zaliczona do 2022 r., nie została wykorzystana na finansowanie zadań w tym roku. Środki te, chociaż kasowo zaliczone do wydatków 2022 r., w konsekwencji niewykorzystane będą służyć finansowaniu zadań realizowanych w 2023 r., co wpłynęło na zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2022 r., jednocześnie korzystnie wpływając na wynik finansowy budżetu państwa w 2023 r. Zastosowanie takiego rozwiązania prowadzi także do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami oraz stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia równowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

Deficyt budżetu środków europejskich, zaplanowany na 2022 r. w wysokości 10 221,3 mln zł, został zrealizowany w wysokości 1424,1 mln zł i był ponad

siedmiokrotnie niższy od planowanego (był niższy o 8797,2 mln zł). Deficyt ten został niemal w całości zrealizowany w jednym miesiącu (listopad 2022 r.). NIK wielokrotnie zwracała uwagę na niedoskonałość planowania w tym obszarze (w 2021 r. NIK wskazywała, że różnica w stosunku do wielkości planowanej wyniosła 7487,2 mln zł, w 2020 r. – 15 179 mln zł, a w 2019 r. – 18 190,6 mln zł). W ocenie NIK, utrudnia to prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wynika, że przy szacowaniu dochodów BŚE brany był pod uwagę poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów i planowane napływy z KE. Zakładany poziom wydatków 71,71 mld zł (bez WPR) przy oszacowanych napływach z KE z tytułu refundacji wydatków oraz zaliczki rocznej w łącznej kwocie 61,4 mld zł wymagał przyjęcia deficytu na poziomie 7,6 mld zł (bez WPR). Niższy poziom wydatków zrealizowanych w 2022 r. tj. w wysokości 50,8 mld zł (bez WPR) w stosunku do wydatków przyjętych do ustawy budżetowej wpłynął bezpośrednio na wynik BŚE.

Również w przypadku WPR brany był pod uwagę poziom wydatków zgłoszonych przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi i planowane napływy z KE. Zakładany poziom wydatków 24,6 mld zł przy oszacowanych napływach z KE z tytułu refundacji wydatków w łącznej kwocie 21,8 mld zł wymagał przyjęcia deficytu na poziomie 2,6 mld zł.

W przypadku wspólnej polityki rolnej deficyt budżetu środków europejskich na dany rok budżetowy, wynika nie tylko z dochodów i wydatków planowanych na ten właśnie rok lecz także z dochodów i wydatków roku ubiegłego. Wynika to ze specyfiki zasad, zgodnie z którymi są przekazywane przez Komisję Europejską refundacje dokonanych w ramach WPR wydatków. (...)Sposób refundowania ponoszonych wydatków sprawia, że wydatki ponoszone w ostatnich miesiącach roku „n” (od 16 października do 31 grudnia), refundowane są w roku „n+1”. Tym samym dochody w roku „n”, np. roku 2022, nie odzwierciedlają wydatków poniesionych w tym właśnie roku lecz są refundacją wydatków ponoszonych w latach 2021 i 2022. Z tego właśnie względu wynik budżetu środków europejskich w ramach WPR kończy się zwykle deficytem lub nadwyżką, zależnie od poziomu wydatków ponoszonych na przełomie lat budżetowych „n” oraz „n+1”.

(akta kontroli: tom II str. 187-190)

Przekazane z Unii Europejskiej w 2022 r. środki walutowe w wysokości 18 564,1 mln euro, tj. 86 872,4 mln zł pozostawały w zarządzaniu w ramach konsolidacji walutowej. Z tej kwoty przekazano na dochody budżetu środków europejskich 74 453,9 mln zł. Różnica środków w wysokości 12 418,5 mln zł została wykorzystana do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa³⁶.

2.2. Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

W 2022 r, nasiliła się skala operacji, które nie zostały ujęte w potrzebach pożyczkowych netto budżetu państwa. Przeprowadzenie ich odbyło się poza wydatkami oraz rozchodami budżetu państwa.

Dotyczyło to przekazania w 2022 r. obligacji skarbowych o wartości 20 777,9 mln zł (bez obligacji przekazanych BGK na zwiększenie kapitałów własnych w wysokości 5000 mln zł). Według NIK przeprowadzenie emisji obligacji z przeznaczeniem ich nieodpłatnego przekazania podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw pozwoliło uniknąć finansowania ww. podmiotów poprzez wydatki, które powiększyłyby deficyt budżetu państwa i potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa. NIK zwraca uwagę,

³⁶ W trakcie roku dokonano zwrotu do Komisji Europejskiej kwoty 15,6 mln euro.

że od 2020 r. skala tych operacji istotnie wzrosła. W 2020 r. Minister Finansów przekazał nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości nominalnej 18 283,3 mln zł (w tym 5000 mln zł dla BGK), w 2021 r. – 22 346,7 mln zł³⁷.

Departament Długu Publicznego opiniując projekty aktów prawnych zawierających upoważnienie dla Ministra Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych wskazanym podmiotom podnosił, że jest to rozwiązanie niekorzystne, gdyż wpływa na wzrost państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, jak również może przyczyniać się do destabilizacji rynku skarbowych papierów wartościowych, utrudniając proces finansowania potrzeb pożyczkowych.
(akta kontroli: tom II str. 54, 60, 318-325)

W latach poprzednich przekazywane były wyłącznie skarbowe papiery wartościowe jednego rodzaju, tj. obligacje zerokuponowe. Przekazane obligacje, zaoferowane następnie do sprzedaży, zwiększały ogólną podaż tego typu obligacji, co mogło powodować presję inwestorów na obniżkę ich ceny (a tym samym wzrost rentowności). Powodowało to także wzrost ryzyka refinansowania w krótkim okresie i obniżenia średniej zapadalności długu Skarbu Państwa³⁸. Od 2022 r. nastąpiła zmiana struktury obligacji przekazywanych uprawnionym podmiotom tak, aby była ona dostosowana do struktury obligacji oferowanych przez Ministra Finansów do sprzedaży. W 2022 r. uprawnionym podmiotom zostały przekazane, oprócz obligacji zerokuponowych, także obligacje o stałym i zmiennym oprocentowaniu. Przekazane obligacje zostały zasymilowane z oferowanymi już obligacjami typu PS (pięcioletnie stałoprocentowe), DS (dziesięcioletnie stałoprocentowe) oraz WZ (pięcioletnie i dziesięcioletnie o zmiennym oprocentowaniu, opartym o WIBOR 6M). W nowej strukturze obligacje zerokuponowe (nie generujące wydatków na ich obsługę) stanowiły 11,5%, stałoprocentowe (pięcioletnie i dziesięcioletnie) 48,3%, a zmiennoprocentowe 40,2%. Koszty obsługi przekazanych obligacji w okresie ich zapadalności wyniosą: dla stałoprocentowych 2,5 mld zł, a dla zmiennoprocentowych 3,7 mld zł (kwota oszacowana przy aktualnych założeniach odnośnie do wskaźnika WIBOR 6M³⁹).

(akta kontroli: tom II str. 89-93, 97, 98, 100; tom III str. 57, 61-63, 425)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów przedstawił następujące stanowisko: *Co do zasady emisja skarbowych papierów wartościowych następuje w trybie przewidzianym w ustawie o finansach publicznych, tj. jako finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Emisja w innym trybie, w szczególności nieodpłatne przekazanie określonym podmiotom, każdorazowo wymaga szczególnej podstawy prawnej. Znacząca część przekazywania SPW odbywa się na mocy przepisów incydentalnych dotyczących danego roku budżetowego, w szczególności zawartych w ustawie budżetowej lub okołobudżetowej.*

W ocenie NIK, w sytuacji gdy operacje nieodpłatnego przekazywania obligacji skarbowych podmiotom ustawowo wskazanym są przeprowadzane regularnie od 2019 r., a ich wartość stanowi istotny udział w strukturze wyemitowanych w danym roku obligacji hurtowych (w 2020 r. było to 11%, w 2021 r. 17%, a w 2022 r. już 20%) to, chociaż są realizowane na podstawie incydentalnych przepisów dotyczących danego roku budżetowego, trudno uznać je za operacje incydentalne.

(akta kontroli: tom II str. 75-78)

³⁷ W 2019 r. wartość obligacji przekazanych nieodpłatnie wyniosła 5860 mln zł, w 2017 r. – 5000 mln zł (BGK) oraz w 2016 r. – 3000 mln zł (BGK).

³⁸ Jest to jeden z elementów oceny ryzyka długu przez inwestorów i agencje ratingowe.

³⁹ Według projekcji WIBOR 6M do dnia wykupu przekazanych obligacji wartość tego wskaźnika wyniosła w kolejnych latach średnio: 6,86%, 5,56%, 4,36%, 4,57%, 4,79%, 4,98%, 5,12%, 5,22%, 5,36% i 5,54%.

Sekretarz Stanu wskazał, że Ministerstwo Finansów zgadza się ze stwierdzeniem NIK, iż przekazywanie skarbowych papierów wartościowych powinno mieć charakter doraźny a nie systemowy i stanowić fragment środków finansowych poszczególnych jednostek, nie wskazał jednak czy zostały podjęte kierunkowe decyzje bądź konkretne działania mające odejście od stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowania wybranych podmiotów obligacjami Skarbu Państwa.
(akta kontroli: tom III str. 414-423)

Ponadto w potrzebach pożyczkowych netto budżetu państwa nie zostało ujęte finansowanie zadań publicznych ze środków utworzonych w tym celu funduszy obsługiwanych przez BGK⁴⁰. W 2022 r. finansowanie to dotyczyło:

1. Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W 2022 r. wpływy tego funduszu wyniosły 39 186 mln zł (z czego tylko w grudniu 2022 r. 15 873 mln zł), głównie z następujących tytułów:
 - wpłata z zysku NBP za 2021 r. w wysokości 9581,3 mln zł (19 sierpnia 2022 r.), na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym⁴¹.
 - wpłata przekazana przez Ministra Klimatu i Środowiska w kwocie 9027,4 mln zł (na podstawie art. 46 i art. 51 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw⁴²). Przekazane do Funduszu środki były przeznaczone na pokrycie kosztów wypłaty dodatku dla gospodarstw domowych z tytułu wykorzystywania niektórych źródeł ciepła, tak zwanego „dodatku dla gospodarstw domowych”.
 - środki przekazane z budżetu państwa w wysokości 11 674,1 mln zł (wpłata w dniu 29 grudnia 2022 r.),
 - środki z emisji obligacji w kwocie 7761,1 mln zł,
 - wpłata przekazana ze środków Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny w wysokości 800 mln zł,
 - wpłata przekazana ze środków Turystycznego Funduszu Zwrotów w wysokości 28,4 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 326-340)

2. Funduszu Pomocy⁴³. W dniu 5 maja 2022 r. zostały wyemitowane przez BGK na rzecz Funduszu Pomocy obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa o wartości 100 mln euro i oprocentowaniu 1,625%. Kolejne emisje obligacji miały miejsce w październiku 2022 r. (obligacje serii FPU1029 o wartości 600 mln euro i oprocentowaniu 4,75%) oraz w grudniu 2022 r. (obligacje serii FPU1232 o wartości 600 mln euro i oprocentowaniu 4,75%).

Pozyskane w ten sposób finansowanie dla Funduszu Pomocy wyniosło 1300 mln euro (co stanowiło równowartość 6170,2 mln zł).

(akta kontroli: tom II str. 341-353)

3. Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁴⁴. Początkowo planowano finansowanie tego funduszu przez emisję obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. Dotyczyło to obligacji sześcioletnich serii FWA0928 oraz obligacji dziesięcioletnich serii FWA0932. Planowana wartość emisji każdej z serii

⁴⁰ W latach 2020-2021 r. również przez Polski Fundusz Rozwoju S.A

⁴¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 141, ze zm.

⁴² Dz. U. poz. 1967, ze zm., dalej: ustawa z dnia 15 września 2022 r.

⁴³ Fundusz Pomocy utworzony na mocy ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103, ze zm.).

⁴⁴ Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych utworzony na mocy ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305, ze zm.).

wynosiła 15 210 mln zł, a oprocentowanie stałe zostało ustalone na 8,25%. BGK odwołał jednak przetarg sprzedaży obligacji zaplanowany na 24 października 2022 r. W tym dniu rosły rentowności polskich dziesięcioletnich obligacji skarbowych (nawet o ponad 40 punktów bazowych do ponad 9%, a na koniec dnia ich rentowność spadła do 8,7%). Pozyskanie środków na rzecz tego funduszu nastąpiło w trybie art. 45 ust. 1 ww. ustawy, w wyniku zaciągnięcia kredytów zagranicznych o wartości 2113,7 mln euro (co stanowiło równowartość 9909,1 mln zł).

(akta kontroli: tom II str. 354-359)

NIK zwraca uwagę, że koszty obsługi gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji emitowanych przez BGK na rzecz FPC i Funduszu Pomocy były wyższe niż koszty obsługi obligacji skarbowych. Dodatkowe koszty z tego tytułu w 2022 r. zostały przez NIK oszacowane na kwotę 982 mln zł, a w całym okresie zapadalności – na łączną kwotę 9425,6 mln zł. Uwagę zwraca, że także obligacje wyemitowane PFR w latach 2020-2021 (gwarantowane przez Skarb Państwa) były droższe od obligacji skarbowych w okresie zapadalności o 2800,3 mln zł. Oznacza to, że budżet państwa poniesie łącznie koszty wyższe w całym okresie zapadalności niż w przypadku emisji obligacji przez Skarb Państwa o kwotę oszacowaną⁴⁵ na 12 225,9 mln zł. Wyższe koszty obsługi obligacji emitowanych na FPC, Funduszu Pomocy i przez PFR wynikały głównie z dodatkowej marży za niską płynność tych instrumentów wobec SPW oraz z dodatkowej marży w dniu ich emisji w związku z podatkiem od niektórych instytucji finansowych.

(akta kontroli: tom II str. 369-388)

Fakt ponoszenia wyższych kosztów obsługi obligacji obu funduszy został zauważony przez Ministerstwo Finansów. Częściowym rozwiązaniem tego problemu ma być konsolidacja finansów publicznych. Zgodnie z prasowymi wypowiedziami przedstawicieli Ministerstwa Finansów, będzie ona polegała na włączeniu finansowania części funduszy obsługiwanych przez BGK do budżetu państwa, co będzie miało pozytywny wpływ na wydatki sektora.

Finansowanie zadań publicznych poza budżetem państwa, poprzez fundusze finansowane przez BGK, wyniosło w 2022 r. 43 591,2 mln zł (z wyłączeniem środków przekazanych FPC z budżetu państwa w wysokości 11 674,1 mln zł). Uwzględniając nieodpłatne przekazanie obligacji w 2022 r., kwota środków przekazanych na finansowanie zadań państwa z pominięciem deficytu budżetu państwa wyniosła 64 369,1 mln zł.

NIK zwraca też uwagę na skutki operacji dokonanych w ostatnich dniach roku. W dniu 29 grudnia 2022 r. środki w wysokości 11 674,1 mln zł zostały przekazane na rachunek FPC. Nie mogły być one przez FPC wykorzystane jeszcze w 2022 r., natomiast dla Ministra Finansów skutkowały zmniejszeniem deficytu budżetu państwa oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym roku. NIK zwraca przy tym uwagę, że niewykorzystane w 2022 r. środki, w ramach konsolidacji złotowej, FPC ulokował na rachunku depozytów terminowych zarządzanych przez Ministra Finansów, od których Minister Finansów zobligowany jest ponosić koszty wypłaty

⁴⁵ Rozkład kosztów obsługi w poszczególnych latach oszacowano w ujęciu memoriałowym, tj. na podstawie równomiernego rozkładu oszacowanego spreadu (różnicy pomiędzy rentownościami obligacji FPC, Funduszu Pomocy i PFR a SPW). Do obliczenia różnicy w kosztach obsługi obligacji emitowanych przez BGK i PFR porównano, w przypadku obligacji stałoprocentowych, rentowność w dniu emisji każdej obligacji z rentownością SPW o jak najbardziej zbliżonym okresie zapadalności. Następnie dokonano interpolacji rentowności na dokładną datę wykupu obligacji. W przypadku obligacji o zmiennym oprocentowaniu (gdzie oprocentowanie było ustalone jako 0,5% powyżej referencyjnej stopy procentowej WIBOR 6M), dla oceny dochodowości i porównania instrumentów zmiennoprocentowych zastosowano marżę powyżej tej stopy referencyjnej.

odsetek na rzecz Funduszu. W konsekwencji, przekazywanie środków do funduszy obsługiwanych przez BGK, których te fundusze nie wykorzystują i jednocześnie deponują je u Ministra Finansów, w oparciu o przepisy art. 78b ust. 2 ustawy o finansach publicznych, w obecnej sytuacji wysokich stóp procentowych, stanowi dodatkowy koszt dla budżetu państwa z tytułu obsługi zdeponowanych kwot.

2.3. Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto

Opis stanu faktycznego

Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, poza wynikiem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wyniosły minus 19 574,6 mln zł. Złożyły się na nie rzeczywiste potrzeby z tytułu płatności związanych z udziałem Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych i udzielonych zagranicznych kredytów i pożyczek (łącznie 1601,1 mln zł) oraz pozycji zmniejszających potrzeby pożyczkowe budżetu państwa łącznie o kwotę 21 175,7 mln zł, na którą składała się nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu zarządzania środkami europejskimi (12 418,5 mln zł), zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (6113,8 mln zł), pozostałych przychodów i rozchodów (2551,5 mln zł), pożyczek udzielonych podmiotom krajowym (87,4 mln zł) oraz prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (4,4 mln zł).

(akta kontroli: tom II str. 18-20)

Potrzeby pożyczkowe netto w wysokości 1552,5 mln zł wynikały z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych i obejmowały kolejne płatności na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, a także z tytułu umowy gwarancyjnej zawartej z Paneuropejskim Funduszem Gwarancyjnym. W 2022 r. nie zaistniała konieczność uruchomienia płatności z tytułu umów gwarancyjnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz w ramach pożyczki SURE, które zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2022 r.

(akta kontroli: tom III str. 397, 398, 410-413, 425-428)

Potrzeby pożyczkowe netto w kwocie 48,6 mln zł wynikały z udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych. Zrealizowane wypłaty z tego tytułu były wyższe niż spłaty kredytów udzielonych w latach poprzednich. Na przychody w kwocie 137,9 mln zł⁴⁶ złożyły się spłaty kredytów udzielonych przez Polskę na podstawie umów zawartych z rządami Angoli, Chin, Czarnogóry, Etiopii, Indonezji, Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry, Uzbekistanu, Wietnamu, Kenii, Tanzanii i Mołdawii. Rozchody w kwocie 186,4 mln zł⁴⁷ zrealizowano w związku z wypłatami na podstawie obowiązujących umów z rządami Tanzanii, Mongolii i Ukrainy, a także (nieplanowaną na etapie opracowywania ustawy budżetowej) wypłatą pożyczki udzielonej przez Rząd RP Rządowi Republiki Mołdawii. Umowa o udzielenie pożyczki w kwocie 20 mln euro na sfinansowanie wydatków związanych z napływem uchodźców z Ukrainy została zawarta w dniu 8 kwietnia 2022 r.⁴⁸ Wypłata całej kwoty pożyczki nastąpiła w dniu 15 lipca 2022 r.

(akta kontroli: tom III str. 92-94, 168, 429, 430)

Z tytułu zarządzania środkami europejskimi na rachunek walutowy Ministra Finansów wpłynęła kwota 18 564,1 mln euro, tj. równowartość 86 872,4 mln zł. Na dochody

⁴⁶ Zrealizowane przychody były wyższe od planowanych (110,4 mln zł) w wyniku spłaty przez Mongolię zaległych rat kredytów oraz innego niż założony w ustawie budżetowej poziom kursów EUR i USD.

⁴⁷ Rozchody były niższe od planowanych (539,4 mln zł) z uwagi na brak wypłat na podstawie umów z Angolą, Wietnamem, Kenią i Mołdawią oraz niższych wypłat na podstawie umów z Mongolią i Ukrainą.

⁴⁸ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Mołdawii o udzieleniu pożyczki w kwocie 20 000 000 EUR podpisana w Warszawie dnia 8 kwietnia 2022 r. (M.P. po. 840) przewiduje jednorazową spłatę pożyczki wraz z odsetkami (w wysokości 0,01% w skali roku) w 2042 r. (M.P. poz. 840).

budżetu środków europejskich została przekazana kwota 74 453,9 mln zł (równowartość 16 034,3 mln euro). Dodatkowo saldo środków europejskich (po uwzględnieniu zwrotów w kwocie 15,6 mln euro, tj. 74,1 mln zł) zmniejszyło potrzeby pożyczkowe netto o kwotę 12 418,5 mln zł.
(akta kontroli: tom I str. 137-148; tom II str. 18-20)

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto wpłynęła także nadwyżka przychodów nad rozchodami z tytułu środków na rachunkach depozytowych jednostek zarządzanych przez Ministra Finansów. W ustawie budżetowej na 2022 r. przyjęto saldo tych środków w kwocie minus 15 173 mln zł. W rzeczywistości środki zgromadzone na tych rachunkach na koniec 2022 r. były wyższe niż na koniec 2021 r. o 6113,8 mln zł i służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto. Szczegółowe dane dotyczące zarządzania płynnością sektora finansów publicznych zostały przedstawione w pkt IV.3. wystąpienia pokontrolnego.
(akta kontroli: tom II str. 18-20)

Saldo tzw. pozostałych przychodów i rozchodów krajowych⁴⁹, zarówno planowane, jak i zrealizowane, było ujemne i nie generowało rzeczywistych potrzeb pożyczkowych netto. W pozostałych przychodach i rozchodach zaplanowano przede wszystkim środki na większy wykup obligacji hurtowych zapadających w 2023 r. i obligacji oszczędnościowych oraz dodatkowe potencjalne potrzeby pożyczkowe netto (przede wszystkim pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie upoważnień zawartych w ustawie budżetowej⁵⁰, wyższy stan środków z konsolidacji złotowej na koniec poprzedniego roku) oraz wyższy niż zakładano stan środków na koniec 2022 r. W tej pozycji ujęto także przepływy z tytułu depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych (depozyty CSA⁵¹), przychody i odpisy z prywatyzacji, a także inne potencjalne operacje.

Zrealizowane kwoty z tytułu wykupu obligacji hurtowych zapadających w 2023 r. (9841,8 mln zł) i zwiększonego w stosunku do planu wykupu obligacji oszczędnościowych (o 1626 mln zł)⁵² oraz wyższego stanu środków na rachunkach budżetowych (o 62 mld zł) zostały ujęte w odpowiednich pozycjach w rozliczeniu załącznika nr 5 do ustawy budżetowej.

Saldo innych zrealizowanych przychodów i rozchodów uwzględnionych w pozostałych przychodach i rozchodach wyniosło 2551,5 mln zł (wobec planowanych 17,7 mln zł) i było wynikiem zrealizowania przychodów w kwocie 3198,8 mln zł i rozchodów w kwocie 647,3 mln zł⁵³. Na kwotę przychodów złożyły się wpływy z rozliczeń z budżetem środków europejskich, wpływy z prywatyzacji (1465,1 mln zł), wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych (97,3 mln zł) oraz

⁴⁹ Saldo pozostałych przychodów i rozchodów zagranicznych było zerowe.

⁵⁰ W zał. nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji kredyty i pożyczki udzielone zaplanowane zostały rozchody znacząco niższe od limitu określonego w art. 8 ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Większe kwoty z limitu ustawowego, obejmujące przede wszystkim pożyczki o charakterze ostrożnościowym, tj. przewidziane dla FUS, BFG i BGK, zaplanowano w pozostałych rozchodach.

⁵¹ W przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą typu CSA (Credit Support Annex) wartość bieżąca transakcji podlega zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego na rachunku w BGK, od którego naliczane są odsetki należne stronie składającej depozyt. Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustalenia (raz w tygodniu) wartości bieżącej transakcji zawartych z kontrahentami i aktualizowania wartości ich zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego. Każda ze stron jest zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny. W przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów mają miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa.

⁵² Bez obligacji sprzedanych i wykupionych w ciągu 2022 roku.

⁵³ Wielkości bez przychodów i rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów (na podstawie art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wielkości te nie są zaliczane do limitu rozchodów ustalanego w ustawie budżetowej).

depozyty CSA (24 mln zł). Rozchody wynikały z ustawowych odpisów z wpływów z prywatyzacji (585,3 mln zł) oraz z depozytów CSA (62 mln zł).

W ramach rozliczenia z budżetem środków europejskich, na przychody części 98 wpłynęły nieplanowane zwroty płatności z budżetu państwa (1612,6 mln zł), przekazanych na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach poprzednich, zgodnie z zasadami określonymi w *Procedurze przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich*.

Przychody z prywatyzacji prawie w całości pochodziły ze zbycia należących do Skarbu Państwa akcji spółki PKN ORLEN S.A. (wraz z rozliczeniem mechanizmu korekty ceny nabycia) - łącznie uzyskano kwotę 1462,8 mln zł. Na pozostałe przychody w wysokości 2,3 mln zł złożyły się głównie wpływy z prywatyzacji bezpośredniej 14 podmiotów (kwota 1,8 mln zł) oraz z prywatyzacji pośredniej w 11 podmiotach (0,4 mln zł). Po dokonaniu ustawowych odpisów w wysokości 585,3 mln zł⁵⁴ budżet państwa zasilila kwota 879,8 mln zł.

W 2022 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych wpłynęła kwota 97,3 mln zł, stanowiąca równowartość dziewięciu prowizji od udzielonych gwarancji Skarbu Państwa. Całość tych środków, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁵⁵, została przekazana na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Saldo depozytów CSA wyniosło minus 38,2 mln zł. Rozchody budżetu państwa na ich uzupełnienie przez Ministra Finansów w kwocie 62 mln zł (po wyłączeniu przepływów z tego tytułu dokonanych w trakcie roku), były wyższe od przychodów uzyskanych od kontrahentów (23,8 mln zł).

(akta kontroli: tom II str. 130-139, tom III str. 16)

Saldo pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) było dodatnie i wyniosło 4,4 mln zł, przy planowanym saldzie w kwocie minus 68,7 mln zł. W części 97 budżetu państwa zaplanowane zostały, w ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej, środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez BGK na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁵⁶, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano przychody z tytułu spłat pożyczek przez ww. podmioty w wysokości 117 mln zł oraz rozchody na wypłaty pożyczek w wysokości 185,7 mln zł. Osiągnięte przychody wyniosły łącznie 75,6 mln zł (64,7% planu). Całkowicie rozliczono 150 umów o łącznej wartości 72,8 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 71,2 mln zł (38,3% planu). W 2022 r. zawarto 166 umów pożyczek, z tego w ramach 88 umów nastąpiły wypłaty środków.

(akta kontroli: tom I str. 346, 347)

2.4. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu faktycznego

Pomimo że finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2022 r. przebiegało w trudnych warunkach, wynikających z zakłóceń na rynkach finansowych, narastania presji inflacyjnej i dynamicznie rosnących stóp

⁵⁴ Odpisy dokonane na rzecz Funduszu Rezerwy Demograficznej – 585 304 510,02 zł (art. 58 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych – Dz. U. z 2022 r, poz. 1009, ze zm.) oraz Funduszu Reprywatyzacji – 14,80 zł (art. 56 ustawy z 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników – Dz. U. z 2022 r. poz. 318, ze zm.).

⁵⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1613, ze zm., dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa.

⁵⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 719.

procentowych, to proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegał bez zakłóceń. W istotnym stopniu wpływał na to poziom wolnych środków zgromadzonych na lokatach złotych i walutowych w końcu 2021 r. Wyniósł on 55 142 mln zł, co przy planowanym poziomie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 58 236 mln zł, oznaczało, że środki zgromadzone w 2021 r. gwarantowały sfinansowanie potrzeb pożyczkowych 2022 r. na poziomie 94,7%. Wzrost stóp procentowych, a w konsekwencji stawek rynku pieniężnego, rosnąca w 2022 r. inflacja oraz zmiany kursów walut, będzie miał istotne znaczenie już od 2023 r., zwiększając wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa. Parametry te nie miały jednak istotnego wpływu na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2022 r.

W wyniku istotnego obniżenia poziomu potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, również poziom ich finansowania w 2022 r. obniżył się o 63 956,2 mln zł i wyniósł minus 5719,7 mln zł. Ujemna wartość finansowania potrzeb pożyczkowych netto oznaczała, że środki pozyskane w 2022 r. na finansowanie powiększyły sumę wolnych środków zgromadzonych na lokatach, i zostaną wykorzystane na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2023 r.

Środki finansowe niezbędne do sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto pozyskiwane były w 2022 r. zarówno na rynku krajowym jak i rynkach zagranicznych. Pozyskane środki na ten cel w 2022 r. okazały się wystarczające również na pokrycie części potrzeb z 2023 r. Środki zgromadzone w końcu 2022 r. wyniosły 59 504 mln zł, co gwarantuje zabezpieczenie procesu finansowania w 53,8% potrzeb pożyczkowych netto zaplanowanych na 2023 r.

Pozostałe pozycje, które zaliczane są do źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych netto (to jest środki na rachunkach budżetu państwa, przepływy walutowe), były w 2022 r. ujemne (wyniosły minus 27 958,9 mln zł). Oznaczało to, że środki zgromadzone w tych pozycjach nie służyły finansowaniu potrzeb roku bieżącego.

W ramach finansowania potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa pozyskano środki finansowe w wysokości 164 552,6 mln zł, z czego z rynku krajowego 133 038 mln zł, a z rynku zagranicznego 31 515 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 49)

2.4.1. Finansowanie krajowe

Opis stanu faktycznego

W obszarze finansowania krajowego wystąpił w 2022 r. szereg zjawisk, które w kolejnych latach będą wpływać istotnie zwiększająco na poziom długu Skarbu Państwa i kosztów jego obsługi. Wzrost inflacji na przestrzeni roku o 8 punktów procentowych skutkował jeszcze w 2022 r. wyższym od zakładanego wskaźnikiem indeksacji obligacji serii IZ0823 na dzień płatności odsetek, a w konsekwencji wzrostem kosztów obsługi długu o 17 mln zł i wzrostem zadłużenia Skarbu Państwa o 939,1 mln zł. Wzrosty stóp procentowych i rentowności obligacji spowodują natomiast przyrost kosztów obsługi sprzedanych oraz wydanych w 2022 r. SPW w kolejnych latach.

W konsekwencji podwyżki stóp NBP (stopa referencyjna, depozytowa i lombardowa wzrosła o 5 punktów procentowych), rentowność obligacji na rynku krajowym kształtowała się na poziomie wyższym od zakładanego w ustawie budżetowej na 2022 r. o 4,0-5,1 punktów procentowych. W wyniku takiego kształtowania się stóp i rentowności, oszacowany przez Departament Długu Publicznego wpływ na koszty obsługi długu Skarbu Państwa w całym okresie zapadalności SPW wyniesie 32,3 mld zł:

- inne od założonych stopy rynku pieniężnego, z którymi związane jest oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych i odsetek od depozytów

- jednostek sektora finansów publicznych spowodowały wzrost kosztów, w stosunku do założonych, o 10,9 mld zł,
- inne od założonych rentowności sprzedawanych obligacji stałoprocentowych spowodowały wzrost kosztów o ok. 21,4 mld zł.
- (akta kontroli: tom II str. 3-12)

W wyniku sprzedaży SPW na rynku krajowym zrealizowane zostały przychody w wysokości 144 965,2 mln zł. Złożyły się na nie przychody ze sprzedaży obligacji hurtowych (87 758,7 mln zł, tj. 60,5%) i oszczędnościowych (57 206,5 mln zł, tj. 39,5%). Natomiast saldo środków (po pomniejszeniu o rozchody z tytułu wykupów SPW), służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa kształtowało się odmiennie: w pozycji obligacji hurtowych było ujemne w wysokości minus 22 849,1 mln zł, a w pozycji obligacji oszczędnościowych – dodatnie, 27 679,5 mln zł (ogółem saldo środków pozyskanych ze sprzedaży SPW było dodatnie i wyniosło 4830,4 mln zł). Wskazuje to, że finansowanie potrzeb pożyczkowych netto odbywało się *de facto* poprzez środki pozyskane ze sprzedaży obligacji oszczędnościowych. W strukturze sprzedaży obligacji hurtowych w 2022 r. dominowały instrumenty stałoprocentowe, stanowiąc 53,9% sprzedaży, obligacje o oprocentowaniu zmiennym stanowiły 35,2% sprzedaży, a dwuletnie obligacje zerokuponowe miały 10,9% udziału w sprzedaży. Rentowności SPW stałoprocentowych w 2022 r. kształtowały się w przedziale: dla obligacji pięcioletnich od 3,78% do 9,04%, dla obligacji dziesięcioletnich od 3,78% do 8,81%, dla obligacji dwuletnich od 2,96% do 9,10%. Najwyższe rentowności odnotowane zostały w październiku 2022 r. (średnio 8,649%). Ministerstwo Finansów przeprowadziło w tym miesiącu operacje sprzedaży obligacji o wartości 4353 mln zł (na przetargach sprzedaży, po kapitale).

(akta kontroli: tom I str. 137-148; tom II str. 3-12, 49)

NIK zwraca uwagę, że sprzedaż ta została dokonana w niekorzystnych warunkach rynkowych, gdy podjęto również decyzję o sprzedaży obligacji walutowych w listopadzie 2022 r., oraz gdy wolne środki na rachunkach lokat złotych wynosiły średnio ponad 40 000 mln zł, a na rachunkach walutowych ponad 30 000 mln zł.

W obszarze obligacji oszczędnościowych w 2022 r. dokonano zmian, które wpłynęły na zwiększenie sprzedaży tych instrumentów:

- wprowadzono dwa nowe instrumenty oszczędnościowe o zmiennym oprocentowaniu, wyznaczanym na podstawie stopy referencyjnej NBP: roczne (ROR) i dwuletnie (DOR),
- wprowadzono nowy instrument stałoprocentowy o trzyletnim terminie zapadalności (TOS),
- wycofano z oferty obligacje dwuletnie stałoprocentowe (DOS),
- wycofano z oferty trzyletnie obligacje o zmiennym oprocentowaniu (TOZ).
- dodatkowo w marcu zaoferowano jednorazową emisję obligacji premiowej POS0323.

(akta kontroli: tom II str. 43)

Szczególnie duży wzrost sprzedaży obligacji detalicznych wystąpił w czerwcu 2022 r. Było to wynikiem przede wszystkim znacznego zainteresowania nowo wprowadzonymi obligacjami, tj. jednorocznymi ROR i dwuletnimi DOR. Jak wyjaśnił Departament Długu Publicznego, nowe obligacje wprowadzono do stałej oferty obligacji detalicznych przede wszystkim w celu ochrony oszczędności polskich obywateli przed skutkami wysokiej inflacji. Tylko w czerwcu sprzedaż tych obligacji wyniosła blisko 5,8 mld zł, a ich łączna sprzedaż do końca roku wyniosła 15,4 mld zł. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że *długofalowym celem Ministerstwa Finansów jako emitenta skarbowych produktów oszczędnościowych jest budowanie skłonności do oszczędzania, zachęcanie*

do regularnego oszczędzania poprzez obligacje skarbowe i tym samym zwiększenie udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych oraz dywersyfikacja bazy inwestorów (...). Oferta produktów oszczędnościowych jest konstruowana tak, aby była zarówno atrakcyjna dla nabywcy indywidualnego, jak i efektywna z punktu widzenia zarządzania długiem. Wysokość oprocentowania obligacji oszczędnościowych ustalana jest w oparciu o rentowność obligacji skarbowych, o zbliżonej charakterystyce, dostępnych na rynku hurtowym. Dodatkowo, od czerwca z chwilą wprowadzenia do oferty nowych obligacji ROR i DOR (których oprocentowanie wyznaczone jest na podstawie stopy referencyjnej NBP) benchmarkiem dla oprocentowania obligacji detalicznych stała się również stopa referencyjna NBP.

(akta kontroli: tom II str. 38-47)

2.4.2. Finansowanie zagraniczne

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie zagraniczne istotnie odbiegało od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Na 2022 r. zaplanowano redukcję długu zagranicznego zarówno z tytułu obligacji (sprzedaż obligacji zagranicznych miała wynieść 1000 mln euro, a ich wykupy 2027 mln euro i 3000 mln dolarów amerykańskich), jak i z tytułu kredytów z MIF (saldo pozyskanych i spłaconych kredytów z MIF zostało zaplanowane w wysokości minus 360 mln euro).

W 2022 r. na rynku euro sprzedane zostały obligacje dziesięcioletnie o wartości nominalnej 2000 mln (o rentowności 2,85% i kuponie 2,75%), a na rynku dolara amerykańskiego nieplanowane w ustawie budżetowej obligacje pięcioletnie i dziesięcioletnie w łącznej wartości nominalnej 3000 mln. Obligacje zostały sprzedane z rentownością: 5,61% (pięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich, z kuponem 5,50%) i 5,89% (dziesięcioletnie o wartości 1500 mln dolarów amerykańskich, z kuponem 5,75%). Uzyskana przy sprzedaży rentowność była wyższa niż rentowność obligacji dziesięcioletnich w euro, która w drugiej połowie 2022 r. wynosiła średnio 3,8%.

W wyniku zwiększonych emisji oraz osłabienia złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego saldo pozyskanych środków na rynkach zagranicznych wyniosło 791,7 mln zł (nadwyżka przychodów w kwocie 22 663,5 mln zł nad rozchodami w kwocie 21 871,8 mln zł), wobec planowanego ujemnego salda w wysokości 16 059,8 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 18-20; tom III str. 12-15, 77-79)

Ponad dwukrotnie więcej w odniesieniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej na 2022 r. pozyskano również środków z kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, realizując dodatnie saldo w wysokości 519,9 mln euro (o równowartości 2548,7 mln zł) wobec planowanego minus 359,8 mln euro (o równowartości minus 1663,4 mln zł). Było to wynikiem kolejnych, wyższych niż planowane, wypłat na podstawie umów kredytowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) zawartych w latach 2020-2021 (kwota 1142 mln euro zamiast planowanych 500 mln euro) oraz nieplanowanej pożyczki zaciągniętej w Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE) w kwocie 315 mln euro.

Wypłaty z EBI zostały w 2022 r. zrealizowane w ramach czterech umów. Wszystkie transze wypłacono na następujących warunkach: stałej stopy procentowej w wysokości 2,362%, przy wariacie bez rewizji, z jednorazową spłatą kapitału po 10 latach. Zaoferowane warunki były korzystniejsze w stosunku do ewentualnego finansowania rynkowego o ok. 90 punktów bazowych, mierzonego jako bezpośrednia różnica pomiędzy kosztem finansowania Skarbu Państwa na rynku euro

(bez uwzględnienia premii za wejście na rynek z nową emisją), a kosztem kredytu z EBI.

W 2022 r. została podpisana również umowa z BRRE na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy utworzonego w BGK⁵⁷ w wysokości 450 mln euro ze środków którego realizowana jest pomoc dla uchodźców z Ukrainy. Pożyczka z BRRE miała zostać przeznaczona w szczególności na pokrycie kosztów zakwaterowania, wyżywienia oraz świadczeń socjalnych. Warunki uruchomienia pożyczki były korzystniejsze niż finansowanie skarbowymi papierami wartościowymi. Pierwsza transza pożyczki w wysokości 315 mln euro została wypłacona na następujących warunkach: dwudziestoletni termin spłaty, pięcioletnia karencja w spłacie, rewizja po 10 latach, stała stopa procentowa wynosząca 1,99% rocznie, raty odsetkowe płatne w cyklu półrocznym. Była to maksymalna kwota możliwa do wypłacenia w 2022 r.⁵⁸

Nie zostały natomiast pozyskane (zaplanowane na grudzień 2022 r.) środki z pożyczki pod nazwą *Program Czyste Powietrze – ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym*, oferowanej przez Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju, na kwotę 250 mln euro (zaliczka 62,5 mln euro). Umowa pożyczki została wynegocjowana przez stronę polską i zaakceptowana przez Radę Dyrektorów Wykonawczych Banku w dniu 8 grudnia 2021 r., ale nie została podpisana (stan na 10 lutego 2023 r.). Wynikało to ze zgłoszonego w toku negocjacji przez Ministra Klimatu i Środowiska zastrzeżenia, że strona polska zamierza zsynchronizować podpisanie umowy pożyczki z osiągnięciem porozumienia z Unią Europejską w sprawie finansowania realizacji Programu Priorytetowego Czyste Powietrze oraz zatwierdzenia decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej w sprawie polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności.

(akta kontroli: tom II str. 18-20; tom III str. 12, 68-84, 394-408)

Wyższe od zakładanego w ustawie budżetowej na 2022 r. zagraniczne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (saldo obligacji oraz kredytów z MIF wyniosło 3340,4 mln zł wobec planowanego minus 17 693,3 mln zł) nie wynikało ze wzrostu potrzeb pożyczkowych netto i brutto w 2022 r., które należałoby sfinansować środkami walutowymi. Średni stan środków na rachunkach walutowych w 2022 r. wynosił 29 644,6 mln zł. W przypadku finansowania krajowego również nie występowała potrzeba wykorzystania środków walutowych – średni stan wolnych środków złotych w 2022 r. wynosił 80 411,2 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 33)

Odnosząc się do zwiększonego, w stosunku do planu, finansowania zagranicznego Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał: *Plany dotyczące emisji długu (poziom, struktura, rozkład w czasie) w projekcie ustawy budżetowej mają charakter założeń przyjętych w celu wyznaczenia potrzebnych wielkości i oparte są o najlepszy stan wiedzy na dzień przygotowywania prognoz. Faktyczna wielkość emisji długu zagranicznego w danym roku jest wypadkową:*

- *realizacji celu długoterminowego wyrażonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych (minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu ryzyka związanego ze strukturą długu) wyrażającego się w elastycznym podejściu w polityce emisyjnej (dostosowywanie sprzedaży do sytuacji rynkowej oraz struktury popytu). Zgodnie z tą strategią podstawowym rynkiem finansowania*

⁵⁷ Na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2023 r. poz. 103).

⁵⁸ Zgodnie z postanowieniami umowy, pożyczka mogła być wypłacona w co najmniej dwóch transzach, a wysokość pierwszej transzy nie mogła przekroczyć 70% kwoty pożyczki.

potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest rynek krajowy, a finansowanie na rynkach międzynarodowych pełni rolę uzupełniająco-stabilizującą;

- *realizowanego procesu finansowania na rynku krajowym;*
- *sytuacji budżetowej (poziom potrzeb pożyczkowych w roku bieżącym i następnym);*
- *bieżącego i oczekiwanego kształtowania się sytuacji rynkowej (bieżący poziom i prognozy rentowności oraz popytu).*

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że emisje długu zagranicznego w 2022 r. stanowiły realizację powyższych założeń, ponieważ:

- środki pozyskiwane były po koszcie niższym niż na rynku krajowym (średniorocznie 3,59% vs 6,50%) i na dłuższy okres (11,0 vs 6,4 roku),
- stanowiły uzupełnienie i wsparcie finansowania krajowego w turbulentnym okresie – oznaczały możliwość zmniejszenia podaży SPW (ujemne saldo obligacji hurtowych w kapitale wyniosło 22,8 mld zł) oraz pokazywały możliwość tańszego pozyskiwania środków (dotyczyło to szczególnie obligacji w USD sprzedawanych w okresie wzrostu rentowności SPW do poziomu 8-9%),
- zapewniały dywersyfikację źródeł pozyskiwania środków poprzez dostęp Polski do bazy inwestorów na głównych rynkach finansowych, utrzymywały pozycję Polski na rynku euro oraz amerykańskim, wykorzystywały możliwości atrakcyjnego finansowania w międzynarodowych instytucjach finansowych,
- środki pozyskane z emisji w USD w listopadzie stanowiły również element prefinansowania wysokich potrzeb pożyczkowych 2023 roku, w tym na finansowanie przypadającego w marcu 2023 wykupu obligacji nominowanych w USD o wartości nominalnej 2 mld USD.

Odnosząc się do nieplanowanej emisji obligacji w dolarach amerykańskich, Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że w momencie emisji obligacji dolarowych obserwowane były istotne zaburzenia na krajowym rynku długu skutkujące podniesieniem rentowności obligacji krajowych do poziomu 8-9%. Emisja na rynku dolara amerykańskiego pełniła rolę stabilizującą dla rynku krajowego, niwelując niepewność inwestorów co do realizacji procesu finansowania potrzeb pożyczkowych przez Ministerstwo Finansów.

(akta kontroli: tom II str. 54-60; tom III str. 68-84)

Podstawowym źródłem finansowania zagranicznego potrzeb pożyczkowych netto była pożyczka SURE. W 2022 r. zostały wypłacone, zgodnie z harmonogramem wypłat, kolejne raty tej pożyczki w kwocie 2981,6 mln euro⁵⁹, stanowiące równowartość 14 068,4 mln zł. Saldo tej pożyczki było równe przychodom, gdyż w 2022 r. nie rozpoczęły się jeszcze spłaty kapitału.

(akta kontroli: tom III str. 395-399, 426, 427)

Odmienne od planowanego ukształtowało się saldo wynikające z przepływów na rachunku walutowym⁶⁰. Na etapie projektu ustawy budżetowej założono wykorzystanie zgromadzonych na rachunku walut o równowartości 7787,6 mln zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych 2022 r. W trakcie realizacji budżetu założenia te uległy zmianie – nieplanowane emisje oraz wyższe kwoty pozyskane z międzynarodowych instytucji finansowych zwiększyły stan środków na rachunku walutowym i w efekcie saldo przepływów na tym rachunku⁶¹ wyniosło

⁵⁹ Nominal 3000 mln euro pomniejszony o dyskonto, z którym zostały sprzedane obligacje na finansowanie rat pożyczki, oraz o wydatki z tytułu opłat związanych z przeprowadzeniem przez Komisję Europejską tych emisji.

⁶⁰ Ilekroć w wystąpieniu jest mowa o rachunku walutowym należy przez to rozumieć rachunek pomocniczy w walutach obcych prowadzony w NBP.

⁶¹ Wielkości bez przychodów i rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów,

minus 13 356 mln zł⁶². Środki zgromadzone na rachunku walutowym nie służyły zatem finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, zwiększenie ich stanu wygenerowało potrzebę pożyczkową i tym samym wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r.

Na koniec 2021 r. Minister Finansów dysponował środkami finansowymi w walutach obcych⁶³ w kwocie 6125,1 mln euro (w tym w związku z zarządzaniem środkami europejskimi w wysokości 4443,3 mln euro), stanowiące równowartość 28 172 mln zł. W trakcie 2022 r. na rachunek pomocniczy w NBP wpłynęły środki finansowe w walutach obcych z emisji obligacji, kredytów i pożyczek z MIF oraz z pożyczki SURE – kwota 6418,6 mln euro i 2973 mln dolarów amerykańskich, w ramach zarządzania środkami europejskimi – kwota 18 564,1 mln euro oraz pozostałe wpływy – kwota 22,2 mln euro i 32,5 mln dolarów amerykańskich. Zgromadzone środki finansowe w walutach obcych zostały przeznaczone przede wszystkim na finansowanie krajowych potrzeb pożyczkowych. Zrealizowana w tym celu sprzedaż euro do NBP (w wysokości 10 260 mln euro) i na rynku międzybankowym za pośrednictwem BGK (w wysokości 7415 mln euro) zapewniła środki finansowe w złotych w wysokości 83 168,7 mln zł. Na płatności w walutach obcych z tytułu rozchodów części 98 budżetu państwa (wykupy obligacji, spłaty rat, udzielone kredyty i pożyczki, opłaty z tytułu udziału Polski w MIF) i wydatków części 79 z tytułu obsługi długu zagranicznego (odsetki od obligacji i kredytów, koszty emisji, opłaty i prowizje) przeznaczono kwotę 7308,3 mln euro, 129,8 mln dolarów amerykańskich i 96,1 mln juanów chińskich (o równowartości 34 601,4 mln zł).

Na dzień 31 grudnia 2022 r. na rachunkach Ministra Finansów były zgromadzone środki finansowe w walutach obcych w wysokości 8919,8 mln euro (w tym z tytułu zarządzania środkami europejskimi w wysokości 6973,1 mln euro), co stanowiło równowartość 41 832,9 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 137-148; tom II str. 389-420; tom III str. 11, 18-20)

Wyższe niż prognozowane na rok 2022 r. kursy złotego w stosunku do podstawowych walut (do euro o 3,2% i dolara amerykańskiego o 16,5%) spowodowały wzrost przychodów zagranicznych o 9,5 mld zł, a rozchodów zagranicznych o 7,1 mld zł, zaś salda o 2,4 mld zł.

(akta kontroli: tom II str. 4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieujmowaniu w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa wartości obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw o wartości nominalnej 20 777,9 mln zł oraz nakładów na finansowanie zadań publicznych w kwocie 43 591,2 mln zł realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, poza rachunkiem deficytu i rozchodów budżetu państwa. Z pominięciem budżetu państwa finansowanie ze środków FPC wyniosło 27 511,9 mln zł, Funduszu Pomocy – 6170,2 mln zł, a Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 9909,1 mln zł. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa zostały z tych tytułów zaniżone o 64 369,1 mln zł.

NIK zauważa, że suma wpłat do FPC stanowiła 7,6% wydatków budżetu państwa w 2022 r. Zastosowane różnorodne sposoby finansowania zadań państwa

w ujęciu przyjętym w ustawie budżetowej (na podstawie art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wielkości te nie są zaliczane do limitu rozchodów ustalanej w ustawie budżetowej).

⁶² Kwoty wpływów w walutach przeliczone na złote po rzeczywistych kursach z dat operacji.

⁶³ Były to waluty zgromadzone na rachunku pomocniczym w NBP, na rachunku w BGK, na którym była zdeponowana część środków finansowych w walutach obcych przekazanych uprzednio z rachunku pomocniczego w NBP, oraz na rachunku specjalnym w NBP, prowadzonym na potrzeby rozliczeń pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na współfinansowanie „Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły”.

ze środków tego Funduszu zaburzały jawność i przejrzystość finansów publicznych, utrudniały ocenę celowości i racjonalności wydatków publicznych przez Parlament w trybie przewidzianym dla ustaw budżetowych. Ponadto wpływały na wysokość wykazywanego deficytu i naruszały zasadę roczności budżetu.

Dodatkowo emisje w 2022 r. obligacji dla FPC i Funduszu Pomocy były droższe od emisji SPW. Oznacza to ponoszenie na zadania publiczne wyższych kosztów na obsługę tych obligacji w 2022 r. w wysokości 982 mln zł, a 9425,6 mln zł w całym okresie do zapadalności (bez obligacji wyemitowanych w latach 2020-2021 przez PFR). Dodatkowe koszty obsługi długu wynikające z finansowania pozabudżetowego (FPC, Funduszu Pomocy i PFR) w całym okresie zapadalności obligacji zostały oszacowane, według stanu na 31 grudnia 2022 r., na kwotę 12 225,9 mln zł.

Ponadto w przypadku niedoboru środków na rachunkach FPC i Funduszu Pomocy dla terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji niezbędne środki ma zapewnić Minister Finansów⁶⁴. Oznacza to, że w przyszłości mogą one stanowić istotny element potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

W konsekwencji powyższych działań deficyt budżetu państwa, który jest głównym składnikiem potrzeb pożyczkowych netto, nie odzwierciedla faktycznych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pełne i terminowe sfinansowanie w 2022 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2022 r. kontynuowane były działania polegające na nieujmowaniu części zadań państwa w potrzebach pożyczkowych netto i brutto. Ujęcie ich w rzeczywistych potrzebach pożyczkowych netto oznaczałoby zwiększenie kwoty deficytu budżetu państwa, a w potrzebach pożyczkowych brutto – zwiększenie emisji SPW i wzrost długu Skarbu Państwa.

NIK zwraca uwagę, że nastąpił znaczny wzrost skali nieodpłatnego przekazywania obligacji podmiotom uprawnionym. Istotnie wzrosną również koszty obsługi długu Skarbu Państwa w następstwie zmiany w 2022 r. struktury nieodpłatnie przekazywanych obligacji. Ponadto przekazywanie beneficjentom środków w formie obligacji prowadzi do sytuacji, w której wysokość uzyskanych przez beneficjentów środków, zależna jest od warunków rynkowych przy sprzedaży obligacji. Natomiast przekazanie beneficjentom środków w formie dotacji w ramach właściwej części budżetowej zapewnia uzyskanie przez nich pełnej kwoty wsparcia finansowego. Mając powyższe na uwadze, NIK stoi na stanowisku, że finansowanie wybranych podmiotów przez nieodpłatne przekazywanie obligacji jest niekorzystne dla Skarbu Państwa i może być niekorzystne dla podmiotów, które obligacje otrzymały. Ten sposób finansowania wybranych podmiotów powinien zostać zastąpiony udzielaniem im dotacji, których przekazywanie i rozliczanie jest uregulowane w ustawie o finansach publicznych.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W rozdziale VI.4 Strategii dotyczącym efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa określono, że polega ono z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu

⁶⁴ Art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.; dalej ustawa o nowelizacji ustawy o COVID-19) stanowi m.in., iż Minister Finansów przekazuje do Funduszu środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji na rzecz Funduszu, w przypadku gdy poziom środków Funduszu jest niewystarczający do obsługi tych zobowiązań. Analogiczne regulacje w kontekście Funduszu Pomocy są zawarte w art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, z drugiej strony na ich inwestowaniu, tak aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Działania te dokonywane są przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń związanych ryzykiem⁶⁵.

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa opierało się na comiesięcznych i kwartalnych notatkach w sprawie planu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym okresie, kierowanych przez dyrektora Departamentu Długu Publicznego 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”, publikowanych 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. W notatkach tych wskazywano też przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa.

Proces zarządzania wolnymi środkami był realizowany przy wykorzystaniu standardowych instrumentów zarządzania, to jest utrzymywania okresowych nadwyżek wolnych środków złotych i walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów na lokatach w BGK oraz w Narodowym Banku Polskim, lokat środków złotych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi zawieranymi z instytucjami krajowego rynku pieniężnego (transakcje *buy-sell-back*), transakcji wymiany środków walutowych znajdujących się w dyspozycji Ministra Finansów na złote dokonywanych w NBP i za pośrednictwem BGK.

Szczegółowe założenia zarządzania płynnością zostały zdefiniowane w notatce z 23 marca 2017 r. w sprawie poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych (dalej: notatka), zatwierdzonej przez Podsekretarza Stanu nadzorującego Departament Długu Publicznego. Zgodnie z modelowymi założeniami odnośnie do poziomu rezerwy, zawartymi w notatce, średni stan środków budżetowych w 2022 r. powinien kształtować się w przedziale 27,7-81,4 mld zł (przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto 220 mld zł). Odpowiadało to przyjętemu wskaźnikowi pokrycia w wysokości 1,5-4,4 miesiąca.

Zrealizowane w 2022 roku potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły ok. 165 mld zł przy średniorocznym stanie środków 110,1 mld zł (przy czym poziom ten obejmował również środki niewygasające z 2021 r. oraz inne środki okresowo znajdujące się na rachunkach złotych; bez ich uwzględnienia średnioroczny poziom środków wynosił 105,7 mld zł). Poziom wskaźnika pokrycia (WP), liczony zgodnie z przyjętą metodologią, wyniósł 7,7 miesiąca i był wyższy od rozwiązania modelowego. W porównaniu do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto wolne środki stanowiły zatem 64,1%.

Ze względu na niestabilne warunki geopolityczne wynikające z agresji Rosji na Ukrainę oraz skutków kryzysu pandemicznego, proces utrzymania płynności odbywał się w 2022 r. w warunkach dużej zmienności na rynkach finansowych, wzrostu inflacji, niepewności co do kształtowania się sytuacji gospodarczej i budżetowej. W rezultacie, zarządzanie płynnością odbywało się w warunkach niepewności co do wysokości i rozkładu w czasie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z tego powodu utrzymany został, wprowadzony w maju 2020 r. limit

⁶⁵ Ograniczenia te odnoszą się do poziomu ryzyka związanego ze strukturą długu, przy uwzględnieniu bieżącego kształtowania się sytuacji rynkowej (poziom rentowności, popyt) oraz sytuacji budżetowej (wysokość potrzeb pożyczkowych w całym roku i ich rozkład).

płynnych środków na poziomie całorocznych potrzeb pożyczkowych brutto, wyższy niż w modelowych rozwiązaniach określonych w notatce z dnia 23 marca 2017 r.

W 2022 r. średni dzienny stan wszystkich wolnych środków złotych i walutowych na rachunkach w NBP i BGK wynosił 110 055,8 mln zł. Z tej kwoty środki złote wynosiły 80 411,2 mln zł (w tym 50 386,5 mln zł na lokatach, a 30 024,7 mln zł na rachunku ON w BGK⁶⁶), a środki walutowe wynosiły średnio 29 644,6 mln zł.

Na przestrzeni roku stany wolnych środków złotych cechowały się znaczną zmiennością. Najwyższy stan lokat, odnotowany 31 stycznia 2022 r., wyniósł 90 176 mln zł, a najniższy, 29 grudnia 2022 r., – 13 909 mln zł, co było wynikiem przekazania w tym dniu środków do FPC w wysokości 11 674,1 mln zł. Na kształtowanie się poziomów lokat wpływały głównie: początkowy stan środków przechodzących z 2021 r. (w tym środków przeznaczonych na finansowanie wydatków niewygasających w 2021 r.), poziom bieżących dochodów i wydatków budżetu państwa (tworzący nadwyżkę bądź deficyt), poziom środków na depozytach terminowych w BGK (w ramach konsolidacji złotej), saldo z emisji SPW, złote wpływy ze sprzedaży walut, przekazanie środków na dochody budżetu środków europejskich.

W 2022 r., w porównaniu do roku poprzedniego, średni dzienny stan środków złotych był niższy o 24 273,5 mln zł.

Na rachunkach lokat walutowych średni dzienny stan środków zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku o 17 310,4 mln zł. Na stan walut zgromadzonych przez Ministra Finansów oddziaływała: sprzedaż walut do NBP i za pośrednictwem BGK w wysokości 83 168,7 mln zł (17 675 mln euro, w 2021 r. było to 19 287 mln euro), saldo zadłużenia zagranicznego (z tytułu emisji obligacji zagranicznych, kredytów oraz pożyczki SURE), które w 2022 r. wzrosło o 17 409 mln zł, podczas gdy w 2021 r. saldo to wyniosło minus 2317 mln zł (wystąpiła redukcja długu zagranicznego wyrażonego w walutach obcych).

Na dzień 31 grudnia 2022 r. stan wolnych środków złotych i walutowych wyniósł 112 803,7 mln zł. Największy udział w tej kwocie miały środki ON na rachunkach w BGK (47,2%) oraz lokaty walutowe (37,1%). Stan lokat złotych służących zarządzaniu płynnością (17 744,6 mln zł) był w tym dniu jednym z najniższych stanów w 2022 r. (po przekazaniu dzień wcześniej środków do FPC). Część środków z depozytów ON została przesunięta na rachunek centralny budżetu państwa i była wykorzystywana do zarządzania płynnością, co zdaniem NIK było rozwiązaniem korzystnym, służącym obniżeniu kosztów pozyskania środków. Stan środków walutowych wynoszący w tym dniu 41 832,9 mln zł był jednym z najwyższych stanów rocznych. Było to wynikiem wpływu w ostatnich czterech dniach grudnia 2022 r. środków z UE w wysokości 7426,2 mln zł.

Środki zgromadzone na koniec roku stanowiły zabezpieczenie procesu finansowania potrzeb pożyczkowych brutto w roku następnym (prefinansowanie). W związku z prefinansowaniem potrzeb pożyczkowych 2023 r., przeprowadzono jeszcze w 2022 r. operacje odkupu na przetargach zamiany obligacji o wartości 9,8 mld zł (kapitał), zgromadzono środki walutowe o równowartości 8,9 mld euro, zgromadzono środki złote w kwocie 17 744,6 mln zł (kasowo, bez ON w BGK i depozytów CSA).

Istotnym elementem efektywnego zarządzania płynnością jest dążenie do zmniejszenia kosztów obsługi długu poprzez pozyskiwanie tańszych środków finansowych oraz zmniejszanie kosztów utrzymywania wolnych środków poprzez utrzymywanie ich na oprocentowanych lokatach. Utrzymywanie płynności powoduje powstanie bezpośredniego kosztu wynikającego z wyższych rentowności

⁶⁶ Z rachunku ON, który nie służy bezpośrednio zarządzaniu płynnością, część środków została przesunięta na rachunek centralny w NBP i jest wykorzystywana w zarządzaniu płynnością.

sprzedawanych SPW w stosunku do osiąganych dochodów z krótkoterminowych lokat. Wyliczenie kosztu w odniesieniu do środków złotych uwzględnia średni poziom środków złotych (bez ON w BGK) oraz koszt ich pozyskania (przyjmuje się, że jest to średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji dwuletnich), a także poziom środków ON w BGK (koszt pozyskania, zgodnie z zapisami ustawowymi, to stopa depozytowa NBP). W odniesieniu do środków walutowych pochodzących z emisji długu i pożyczki SURE jest to średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji w euro (dla unijnych środków walutowych w wysokości średnio 32 703,3 mln zł – koszt pozyskania był zerowy).

Bezpośrednie koszty utrzymywania płynności w 2022 r. zostały oszacowane na poziomie 855 mln zł. Były one wyższe od kosztów poniesionych w roku poprzednim o 647 mln zł. Z analizy tych kosztów wynika, że nastąpiło zmniejszenie średniego stanu środków złotych, a jednocześnie nastąpił gwałtowny wzrost stóp procentowych. Przyjęta do wyliczenia kosztu średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji 2-letnich wzrosła z 0,72% w 2021 r. do 6,78% w 2022 r., a średnie oprocentowanie środków ON (oparty o stopę depozytową NBP) wzrosło z 0,15% w 2021 r. do 4,80% w 2022 r. W rezultacie koszt pozyskania środków złotych wzrósł z 569,4 mln zł w 2021 r. do 4997 mln zł w 2022 r. Koszt pozyskania środków walutowych wyniósł 63,4 mln zł (wzrost oprocentowania z minus 0,40% w 2021 r. do 3,38% w 2022 r.)

Jednocześnie MF otrzymywał dochody z oprocentowanych lokat wolnych środków złotych i walutowych, utrzymywanych w NBP i BGK. Wpływy z tego tytułu wyniosły 5065 mln zł. W rezultacie, koszt netto utrzymywania lokat (tj. po pomniejszeniu o dochody z lokat) wyniósł 855 mln zł (w 2021 r. 208 mln zł). W ocenie NIK, utrzymywanie wysokich poziomów wolnych środków w sytuacji istotnego przyrostu kosztów nie jest ekonomicznie uzasadnione. Należy bowiem zauważyć, że nie został określony akceptowalny poziom kosztów (uwzględniający zidentyfikowane ryzyka). W takiej sytuacji każdy poziom kosztów staje się *de facto* dopuszczalny. Założenia Strategii są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

Pomimo trudnych uwarunkowań geopolitycznych i gospodarczych, w 2022 r. nie zaistniały zagrożenia w zarządzaniu płynnością, a średni poziom zgromadzonych wolnych środków (110 055,8 mln zł) był nadal wysoki. W porównaniu do średniego stanu z 2021 r. był niższy o 24 614,1 mln zł.

Istotnym elementem wpływającym na zarządzanie płynnością była konsolidacja środków złotych zgromadzonych w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oraz środków od podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: konsolidacja złota). Celem konsolidacji tych środków i zarządzania płynnością było zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym, niewykorzystywanych w bieżącej działalności jednostek. Konsolidacja umożliwia obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi.

Obowiązkiem konsolidacji została objęta znaczna część jednostek sektora finansów publicznych. Możliwość konsolidacji mają pozostałe jednostki sektora finansów publicznych oraz podmioty niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczane do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na koniec 2022 r. 434 podmioty były objęte konsolidacją.

Średni stan środków zgromadzonych w ramach konsolidacji wyniósł w 2022 r. 122 658 mln zł (w 2021 r. była to wartość 105 344 mln zł), z czego na depozytach terminowych, służących bezpośrednio zarządzaniu płynnością kształtował się na poziomie 72 364 mln zł.

W dniu 31 grudnia 2022 r. kwota środków na depozytach ON i terminowych osiągnęła wysokość 131 278,9 mln zł, z czego na depozytach terminowych złożono 54 552,6 mln zł. Z rachunków depozytów ON, których łączny stan na koniec 2022 r. wyniósł 76 726,3 mln zł, kwota 23 500 mln zł została przesunięta na rachunek centralny budżetu państwa.

NIK pozytywnie ocenia wykorzystywanie części środków z depozytów ON, gdyż przyczynia się to do zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Stan środków zgromadzonych na rachunkach na dzień 31 grudnia 2022 r. w ramach zarządzania płynnością złotową zwiększył się w 2022 r. o 6113,8 mln zł. Na przyrost ten największy wpływ miały: ubytek środków zdeponowanych przez państwowe fundusze celowe (o 21 684,6 mln zł), przyrost środków Narodowego Funduszu Zdrowia (o 9926,8 mln zł) i przyrost środków podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych⁶⁷ (o 12 130,7 mln zł, w tym środki przekazane z budżetu państwa do FPC w dniu 29 grudnia 2022 r. w wysokości 11 674,1 mln zł).

Jednym z celów konsolidacji było zmniejszenie kosztów pozyskania środków. Koszt pozyskania środków w ramach konsolidacji wynika z oprocentowania depozytów ON i depozytów terminowych. Oprocentowanie środków ulokowanych na depozytach ON jest równe stopie depozytowej NBP, a oprocentowanie depozytów terminowych, określone szczegółowo w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie, uwzględnia następujące parametry: stopę depozytową, stawki WIBID, okres trwania depozytu, mnożnik⁶⁸. Na etapie planowania ustawy budżetowej założono, że oprocentowanie depozytów ON wyniesie 0,04%, a depozytów terminowych 0,89%. Faktyczne stopy oprocentowania depozytów w 2022 r. były znacząco wyższe – wyniosły średnio dla depozytów ON 4,80%⁶⁹, a dla terminowych 4,94%. W rezultacie wydatki na obsługę skonsolidowanych środków zaplanowane w kwocie 468,1 mln zł wyniosły 4793,7 mln zł, to jest były dziesięciokrotnie wyższe od planowanych.

Z porównania średniego ważonego oprocentowania środków pozyskanych z konsolidacji (4,89%), oprocentowania SPW o zapadalności 1 roku (5,98%, z rynku wtórnego wobec braku emisji bonów) oraz kwoty środków uzyskanych w wyniku konsolidacji, które zostały bezpośrednio wykorzystane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych (według stanu na koniec 2022 r. kwota 54,6 mld zł z tytułu depozytów terminowych oraz 23,5 mld zł z tytułu depozytów ON przekazanych na rachunek w NBP) wynika, że pozyskiwanie środków z konsolidacji generowało bezpośrednie oszczędności w kosztach obsługi długu (po uwzględnieniu kosztów obsługi technicznej w BGK w kwocie 13 mln zł) w wysokości 836 mln zł.

W 2022 r. FPC rozpoczął lokowanie wolnych środków w formie depozytu u Ministra Finansów. W tym celu 17 maja 2022 r. została zawarta umowa pomiędzy MF a BGK, prowadzącym obsługę tego funduszu. NIK zwraca uwagę, że od kwoty przekazanej przez FPC na rachunek depozytu terminowego w dniu 30 grudnia 2022 r. budżet państwa poniesie wydatki w wysokości około 4 mln zł (jedynie za 2 dni trwania depozytu w 2022 r., przy stopie depozytowej z końca roku w wysokości 6,25%). (akta kontroli: tom II str. 3-12, 26-33, 83-88, 192-279, 360-368, 389-420)

Stwierzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zagwarantowania i utrzymania płynności budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁶⁷ Na podstawie art. 78b ustawy o finansach publicznych.

⁶⁸ Od września 2017 roku wysokość mnożnika jest ustalona na minimalnym poziomie 0,90 w celu minimalizacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

⁶⁹ Stopa depozytowa wzrosła w 2022 r. z 1,25% do 6,25%.

Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2022 r. zapewnił terminową i pełną realizację przepływów budżetowych. Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem zgromadzenia w końcu 2021 r. znacznych rezerw gotówkowych, które przeszły na finansowanie potrzeb 2022 r. Podobna sytuacja wystąpiła w końcu 2022 r., co zabezpieczało płynne finansowanie potrzeb z pierwszych miesięcy 2023 r. NIK, biorąc pod uwagę obecną sytuację geopolityczną, nie odnosi się do celowości gromadzenia wolnych środków budżetu państwa. Niemniej NIK zauważa, że w wyniku utrzymywania na przestrzeni roku wysokich poziomów środków ponoszone były znaczne nakłady. W 2022 r. koszty netto z tego tytułu wyniosły 855 mln zł, co stanowiło około 4% wydatków na obsługę długu krajowego w 2022 r. NIK zauważa również, że nie został określony akceptowalny poziom kosztów (uwzględniając zidentyfikowane ryzyka). W takiej sytuacji każdy poziom kosztów staje się *de facto* dopuszczalny. Założenia Strategii są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

NIK zwraca uwagę, że przekazywanie środków do funduszy obsługiwanych przez BGK, których te fundusze nie wykorzystują i jednocześnie je deponują u Ministra Finansów, w oparciu o art. 78b ust. 2 ustawy o finansach publicznych, spowoduje, że budżet państwa będzie ponosił dodatkowe wydatki na obsługę zdeponowanych kwot.

OBSZAR

4. Zobowiązania i należności z tytułu poręczeń i gwarancji oraz inne należności Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej, określony został na kwotę 200 000 mln zł. W limicie uwzględniono między innymi kwoty potencjalnego wsparcia udzielanego podmiotom na podstawie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej, podmiotom finansującym modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej. Minister Finansów w 2022 r. w oparciu o postanowienia ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa udzielił siedmiu gwarancji spłaty kredytów na łączną kwotę 10 733,6 mln zł na sfinansowanie modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej, zaciągniętych przez BGK i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz przez Szkołę Główną Handlową na sfinansowanie budowy budynku dydaktyczno-administracyjnego. Wykorzystanie limitu określonego w art. 6 ustawy budżetowej w 2022 r. wyniosło 5,37%.

Dodatkowo w 2022 r. gwarancjami Skarbu Państwa objęte zostały zobowiązania BGK łącznie na kwotę 46 666,9 mln zł z tytułu: emisji obligacji na rzecz FPC⁷⁰ (kwota gwarancji: 13 090,0 mln zł), emisji obligacji na zasilenie Funduszu Pomocy⁷¹ (kwota gwarancji: 8643,2 mln zł) oraz kredytów zaciągniętych na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych⁷² (kwota gwarancji: 24 933,7 mln zł). Do ww. gwarancji udzielonych za zobowiązania BGK nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa (za wyjątkiem art. 43b, art. 44, art. 45 i art. 46), a co za tym idzie nie stosowano postanowień dotyczących przeprowadzenia analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych gwarancji ani dotyczących przestrzegania limitu ustalonego w art. 6 ustawy budżetowej. Środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji w przypadku niedoboru tych środków na rachunkach FPC i Funduszu Pomocy, zobowiązany jest przekazać minister właściwy do spraw finansów publicznych, odpowiednio zgodnie z art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19

⁷⁰ Gwarancje, o których mowa w art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19.

⁷¹ Gwarancje, o których mowa w art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

⁷² Gwarancje, o których mowa w art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zobowiązania BGK zaciągane na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych są spłacane ze środków tego Funduszu. W przypadku niedoboru środków na rachunku Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów ich finansowanie może odbywać się, po uzgodnieniu z Ministrem Finansów, ze środków BGK na podstawie art. 41 ust. 8 ustawy o obronie Ojczyzny. Ponadto Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych zawsze może być zasilony środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej, zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny.

Zdaniem NIK powyższe rozwiązania ograniczają co prawda ryzyko wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych gwarancji za zobowiązania BGK zaciągnięte na rzecz ww. funduszy, jednak ze względu na przyjęty mechanizm finansowania tych funduszy i tak umożliwiają pokrywanie ich zobowiązań, wynikających ze sprzedaży obligacji i zaciągniętych kredytów na ich rzecz przez BGK, ze środków pochodzących z budżetu państwa.

Ponadto w 2022 r. Minister Finansów udzielił gwarancji na kwotę 15 000 mln zł za zobowiązania zaciągane na zabezpieczenie ciągłości dostaw paliwa gazowego⁷³ oraz gwarancje na kwotę 9630 mln zł za zobowiązania podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski⁷⁴. Do gwarancji zabezpieczających zobowiązania wynikające z konieczności pozyskania środków na zapewnienie ciągłości dostaw paliwa gazowego ustalono z dniem 1 września 2022 r.⁷⁵ limit łącznej kwoty gwarancji w wysokości 55 mld zł. Łączna kwota gwarancji za zobowiązania podmiotów zobligowanych do zakupu węgla ustalona została na kwotę 21 mld zł. Także do tych gwarancji nie stosuje się ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa z wyjątkiem odpowiednio art. 2b, ust. 1, art. 2d, art. 43, art. 44, art. 45 i art. 46 oraz z wyjątkiem art. 2b, ust. 1, art. 44, art. 45 i art. 46. Gwarancje te zostały udzielone bez składania do Ministra Finansów formalnego wniosku o gwarancję. Z tego też względu nie podlegały one analizie ryzyka wypłat przez Skarb Państwa (nie miały do nich zastosowania m.in. art. 2a i 2e ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa). Podmioty, których zobowiązania zostały objęte gwarancjami, zobowiązane zostały do przekazywania na wniosek Ministra Finansów dokumentów i informacji niezbędnych do szacowania ryzyka zapłaty z tytułu już udzielonych gwarancji. Złożenie przez Ministra Finansów oświadczenia o objęciu ww. gwarancją zobowiązań zaciąganych na zabezpieczenie ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz zobowiązań podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski bez uzyskania zapewnienia, że gwarancje te nie stanowią niedozwolonej pomocy publicznej zostało ocenione jako nieprawidłowe i szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷³ Gwarancje, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych oraz w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 202, ze zm.), dalej: ustawa z dnia 16 stycznia 2022 r..

⁷⁴ Gwarancje, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r.

⁷⁵ Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia bezpieczeństwa gazowego państwa w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. poz. 1723). Przed dniem 1 września 2022 r. łączna kwota gwarancji, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r., udzielonych:

- podmiotowi, o którym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r., nie mogła przekroczyć 20 mld zł;
- podmiotowi, o którym mowa w art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r., nie mogła przekroczyć 10 mld zł.

Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z udzielonych w 2022 r. gwarancji objęły do 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z emisji obligacji lub z zaciągnięcia kredytów wraz ze 100% należnych odsetek. Jedynie gwarancja udzielona BRRE na wniosek Szkoły Głównej Handlowej objęła 50% całkowitej kwoty kredytu oraz 50% odsetek, prowizji, kar umownych, które kredytobiorca będzie ponosić na rzecz BRRE.

Na koniec 2022 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wynosiły 432 796,4 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2021 r. o 76 469,3 mln zł, tj. o 21,5%. Największy udział w kwocie potencjalnych zobowiązań stanowiły gwarancje udzielone za zobowiązania BGK, które na koniec 2022 r. wynosiły 297 287,7 mln zł.

W 2022 r. Rada Ministrów nie podejmowała uchwał zmieniających wcześniejsze uchwały w sprawie udzielenia poręczeń i gwarancji.

W 2022 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Na rachunek tych rezerw w 2022 r. wpłynęły środki w łącznej wysokości 97,3 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2022 r. i w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji, które zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w całości zostały przekazane na rachunek przychodów budżetu państwa w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z wnieścia opłaty prowizyjnej w 2022 r. zwolniony był BGK w odniesieniu do wszystkich udzielonych gwarancji oraz podmioty zobowiązane przez Prezesa Rady Ministrów do zakupu węgla energetycznego i sprowadzenia go do Polski⁷⁶.

(akta kontroli: tom I str. 162-167, 196-220, 223-243, 348-358)

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2022 r. wyniosły 9930,7 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do stanu na koniec 2021 r. o 584 mln zł.

Największy przyrost poziomu należności związany był ze wzrostem o 726,5 mln zł należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych, w tym należności z tytułu kredytów udzielonych przez rząd RP rządowi innych państw o 663,2 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z wypłaty pożyczki udzielonej Mołdawii, kolejnych wypłat dokonanych na podstawie umów zawartych w latach wcześniejszych z Tanzanią, Mongolią i Ukrainą, przyrostu odsetek od zadłużenia Iraku. W 2022 r. rozmowy w sprawie rozwiązania problemu długu irackiego pozostawały zawieszane. W grudniu 2022 r. Minister Finansów otrzymał pismo z Ambasady Iraku z propozycją wznowienia konsultacji na temat restrukturyzacji długu irackiego wobec Polski. W dotychczasowych rozmowach strona polska uzależniała podjęcie decyzji o odroczeniu od rozwoju dwustronnej współpracy gospodarczej i uzyskania korzyści dla polskich firm działających na rynku irackim. Według MF kwestia restrukturyzacji tego długu będzie konsultowana z resortem aktywów państwowych, rozwoju i technologii oraz klimatu i środowiska. Według stanu na 31 grudnia 2022 r. zadłużenie Iraku wynosiło 1183,6 mln dolarów amerykańskich.

Odnotowany w 2022 r. wzrost poziomu należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń (o 10,0 mln zł) był wynikiem przede wszystkim zaewidencjonowania odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa, w tym

⁷⁶ Zgodnie z art. 34 ust. 7 ustawy z dnia 15 września 2022 r.

głównie wobec jednego banku spółdzielczego w upadłości likwidacyjnej (wzrost o 9,5 mln zł).

Zmniejszenie stanu należności o 105,8 mln zł z tytułu pożyczek Skarbu Państwa było wynikiem bieżących spłat oraz zmniejszeniem liczby nowych pożyczek udzielanych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także brakiem wypłat dla KUKI S.A. oraz brakiem nowych pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego.

Sukcesywnie spada poziom należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych, który na koniec 2022 r. zmniejszył się o 49,5 mln zł. Było to wynikiem przede wszystkim umarzania zadłużenia kredytobiorców dokonywanego na podstawie art. 10a ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych⁷⁷.

(akta kontroli: tom I str. 168-176, 221, 222, 291-303, 316-345, 348-353)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Minister Finansów przed złożeniem oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań podmiotów, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r., na łączną kwotę 24 630 mln zł nie uzyskał zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym.

Tym samym udzielenie tych gwarancji mogło być dokonane niezgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej. Pomocą publiczną jest pomoc spełniająca przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE, a poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa muszą być udzielane z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej. Ponadto NIK wskazuje, że zgodnie z art. 108 ust. 3 zd. 2 TFUE wszelkie plany przyznawania nowej pomocy mają być zgłaszane Komisji i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed zatwierdzeniem ich przez Komisję, tym samym właściwym postępowaniem byłoby wstrzymanie się z wydaniem przez Ministra Finansów ww. oświadczeń o objęciu gwarancją.

Podstawą sformułowania powyższej oceny NIK są m.in. informacje pozyskane w tej sprawie z Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)⁷⁸, według których Komisja Europejska w trakcie postępowania w sprawie SA.103857 (*State guarantee on liquidity to undertakings active in the gas sector in Poland*)⁷⁹ przedstawiła stanowisko, zgodnie z którym gwarancje udzielone na podstawie art. 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. stanowią pomoc publiczną i powinny być przyznawane zgodnie z przepisami o pomocy publicznej. Stanowisko to dotyczyło udzielania wsparcia w formie gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania podmiotów zaciągane na zabezpieczenie ciągłości dostaw paliwa gazowego. W sprawie gwarancji udzielanych podmiotom, którym polecono zakup węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski – gwarancji, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r., Prezes UOKiK przedstawił swoje stanowisko, że zasady

⁷⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1202, ze zm.

⁷⁸ Prezes UOKiK jest organem, do którego zadań należy m.in. realizacja zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie współpracy i wymiany informacji w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów oraz pomocy publicznej.

⁷⁹ Postępowania SA.103857 według stanu na początek kwietnia 2023 r. nie zostało jeszcze zakończone przez Komisję Europejską.

udzielania tych gwarancji są porównywalne z udzielanymi na podstawie art. 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. oraz że UOKiK nie posiada informacji, czy przedmiotowe gwarancje zostały zgłoszone (zatwierdzone) przez Komisję Europejską.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśnił, że zobowiązania przedsiębiorców, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. oraz art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r., są objęte gwarancjami Skarbu Państwa z mocy samej ustawy, a warunkiem skuteczności gwarancji (a nie warunkiem jej udzielenia) jest złożenie przez Ministra Finansów oświadczenia o objęciu gwarancją wskazanych ustawą zobowiązań. Zatem Minister Finansów swoim oświadczeniem jedynie potwierdzał skuteczność gwarancji udzielanych na mocy ustaw, a istotne i wiążące było dla niego zbadanie, czy wszystkie przesłanki określone w ww. ustawach zostały spełnione. Wśród tych warunków nie znalazł się wymóg posiadania pozytywnej decyzji o zgodności pomocy publicznej w formie gwarancji z regulacjami unijnymi w tym zakresie. Wymóg taki w kontekście gwarancji, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r., pojawił się dopiero na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁸⁰ i od tego momentu nie objęto ww. gwarancją żadnych nowych zobowiązań. Na etapie planowania zaciągnięcia zobowiązań przez przyszłego beneficjenta gwarancji, Ministerstwo Finansów podnosiło kwestię ryzyka związanego z możliwością uznania udzielanych gwarancji za niedozwoloną pomoc publiczną. Zaznaczył ponadto, że gwarancje, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r., nie są tożsame z gwarancjami z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 16 stycznia 2022 r., co może mieć wpływ na ocenę tych dwóch sytuacji w kontekście pomocy publicznej. Dla innej oceny gwarancji udzielonej w celu zakupu węgla istotne znaczenie może mieć bowiem fakt, iż zakup ten wynika z decyzji administracyjnej, niebędącej decyzją biznesową.

NIK wskazuje, że brak złożenia oświadczenia przez Ministra Finansów (oświadczenia, o którym mowa odpowiednio w art. 14 ust. 7 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. oraz art. 34 ust. 8 ustawy z dnia 15 września 2022 r.) powoduje brak skutecznie udzielonej gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania przedsiębiorcy, natomiast to, czy dane wsparcie przedsiębiorcy stanowi pomoc publiczną, nie wymaga wprost wskazania w ustawie. Mając powyższe na uwadze, jeśli takie gwarancje zostaną uznane za pomoc publiczną niezgodną z rynkiem wewnętrznym, to istnieje ryzyko, że przedsiębiorcy będą musieli taką pomoc zwrócić, co może niekorzystnie wpłynąć na ich sytuację finansową.

(akta kontroli: tom I str. 198-218, 223-264, 276-283)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na powtarzający się również w 2022 r. mechanizm udzielania gwarancji Skarbu Państwa na finansowanie zadań państwa poprzez zasilanie funduszy obsługiwanych przez BGK, w szczególności: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, w środki pochodzące z kredytów i emisji obligacji BGK objętych gwarancjami Skarbu Państwa. Działania te powodują, że ten sposób finansowania może w przyszłości generować potrzeby pożyczkowe wynikające z konieczności obsługi gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań zaciąganych na rzecz funduszy działających w BGK. Według NIK działaniem nieprawidłowym było składanie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa na łączną kwotę 24 630 mln zł zobowiązań zaciąganych przez podmioty na zabezpieczenie ciągłości dostaw paliwa gazowego oraz zobowiązań podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego

⁸⁰ Dz. U. poz. 2687.

i sprowadzenie go do Polski bez uzyskania zapewnienia, że gwarancje te są zgodne z przepisami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej. NIK ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych gwarancji oraz kredytów i pożyczek.

OBSZAR

5. Dług publiczny

5.1. Państwowy dług publiczny

Opis stanu faktycznego

W Strategii przyjęto założenie, że na koniec 2022 r. państwowy dług publiczny (dalej: PDP) wyniesie 1192,8 mld zł, a jego relacja do PKB zmniejszy się do 43,8% w stosunku do stanu na koniec 2021 r. Założono, że w kolejnych latach utrzymany zostanie trend spadkowy tej relacji i na koniec 2025 r. osiągnie ona wartość 40,3%. Prognozowane na 2022 r. wielkości PDP i jego relacji do PKB zostały zmienione we wrześniu 2022 r. w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026 do poziomu 1222,8 mld zł i spadku relacji do PKB w 2022 r. do poziomu 40,5% PKB (na koniec 2021 r. była to wartość 43,8%). W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB będzie corocznie obniżać się do 39,9% na koniec 2026 r.

(akta kontroli: tom II str. 186)

Na koniec 2022 r. dług publiczny obliczany według metodologii krajowej wyniósł 1 209 594,1 mln zł⁸¹ i w relacji do PKB stanowił 39,4%⁸². W stosunku do 2021 r. wartość PDP wzrosła o 61 015,1 mln zł (o 5,3%), a relacja do PKB zmniejszyła się o 4,3 punktu procentowego. Dla porównania w 2021 r. PDP wzrósł o 36 772,6 mln zł, a odnotowany spadek relacji PDP do PKB wyniósł 3,8 punktu procentowego, a w 2020 r. PDP wzrósł o 120 857,9 mln zł, a relacja do PKB zwiększyła się o 4,3 punktu procentowego.

Zmniejszenie wartości relacji PDP do PKB na koniec 2022 r. w stosunku do stanu na koniec 2021 r. było skutkiem istotnego wzrostu wartości nominalnej PKB. Na koniec 2022 r. wartość PKB wzrosła o 16,9% względem wartości na koniec 2021 r. na co istotny wpływ miał wzrost tej wartości spowodowany odnotowaną w 2022 r. inflacją.

Według szacunków NIK gdyby inflacja w 2022 r. była na poziomie 2,5% – to jest na poziomie zgodnym z celem wyznaczonym przez politykę pieniężną NBP, wartość nominalna PKB wyniosłaby 2703,8 mld zł, tym samym relacja PDP do PKB na koniec 2022 r. kształtowałaby się na poziomie 44,7%. Przy założeniu, że inflacja kształtowałaby się na poziomie górnego przedziału celu polityki pieniężnej NBP (tj. 3,5%) to relacja PDP do PKB wyniosłaby wówczas 43,5%.

Odnotowana na koniec 2022 r. zmiana wartości PDP była wynikiem wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 60 430,3 mln zł (tj. o 5,7%), w szczególności Skarbu Państwa, sektora samorządowego o 600,8 mln zł (tj. o 0,6%) oraz spadku zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych o 16 mln zł (tj. o minus 34,1%).

(akta kontroli: tom II str. 175-186)

Wartość PDP na koniec 2022 r. opublikowana przez Ministra Finansów 31 marca 2023 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ufp, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

(akta kontroli: tom II str. 172-174, 186)

⁸¹ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2023 r.

⁸² Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 28 lutego 2023 r., PKB w 2022 r. wyniósł 3067,7 mld zł.

5.2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: EDP), tj. dług publiczny obliczany według metodologii unijnej wyniósł 1 512 226,8 mln zł na koniec 2022 r.⁸³, co odpowiadało 49,3% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2021 r. oznaczało to wzrost EDP o 101 727,3 mln zł (o 7,2%) oraz spadek jego relacji do PKB o 4,5 punktu procentowego. Dla porównania w 2021 r. EDP wzrósł o 73 941,9 mln zł, a odnotowany spadek relacji EDP do PKB wyniósł 3,4 punktu procentowego, w 2020 r. EDP wzrósł o 290 535,4 mln zł, a jego relacja do PKB wzrosła o 11,5 punktu procentowego.

EDP na koniec 2022 r. ukształtował się na poziomie o 28 mld zł niższym, a relacja EDP do PKB na poziomie o 7,3 punktu procentowego niższym niż prognozy tych wielkości zawarte w Strategii (zakładana wysokość EDP – 1540,2 mld zł, relacja do PKB – 56,6%). W stosunku do skorygowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026 prognoz (zakładana wysokość EDP – 1560,2 mld zł, relacja do PKB – 51,7%) EDP był niższy o 48 mld zł, a relacja do PKB niższa o 2,4 punktu procentowego od wielkości planowanych.

Zmniejszenie wartości relacji EDP do PKB na koniec 2022 r. w stosunku do stanu na koniec 2021 r. było, podobnie jak w przypadku spadku relacji PDP do PKB w 2022 r., skutkiem istotnego wzrostu wartości nominalnej PKB, jak wskazano wcześniej, spowodowanego odnotowaną w 2022 r. inflacją.

Według szacunków NIK gdyby inflacja w 2022 r. była na poziomie 2,5% relacja EDP do PKB na koniec 2022 r. wyniosłaby 55,9%. Przy założeniu, że inflacja kształtowałaby się na poziomie górnego przedziału celu polityki pieniężnej NBP (tj. 3,5%) to relacja EDP do PKB wyniosłaby wówczas 54,3%.

Głównym powodem różnicy między długiem publicznym obliczonym według metodologii krajowej i unijnej na koniec 2022 r., wynoszącej 302 632,8 mln zł, jest ujmowanie od 2020 r. w EDP:

- zadłużenia z tytułu sprzedaży obligacji przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 148 183,2 mln zł⁸⁴ (zobowiązania z tego tytułu w 2022 r. wzrosły o 9356,1 mln zł),
- zobowiązań z tytułu obligacji sprzedawanych przez PFR o wartości 73 900 mln zł (w 2022 r PFR nie sprzedawał nowych obligacji).

Od 2022 r. nowym zobowiązaniem wykazywanym w EDP na koniec 2022 r. jest zadłużenie Funduszu Pomocy w wysokości 6096,9 mln zł wynikające z sprzedaży przez BGK na rzecz tego funduszu obligacji zagranicznych o wartości nominalnej 1300 mln euro oraz zadłużenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie 9913 mln zł z tytułu zaciągniętych przez BGK na rzecz tego funduszu kredytów zagranicznych o łącznej wartości 2113,7 mln euro⁸⁵.

Ponadto w długu obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które na koniec 2022 r. wyniosło 62 729,8 mln zł.

⁸³ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2023 r.

⁸⁴ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2022 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych tj. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1668,5 mln zł oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej – 500 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2022 r. wyniosło 150 351,7 mln zł.

⁸⁵ Zadłużenie Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych obliczone według kursu euro z 31 grudnia 2022 r.

Na wzrost różnicy między PDP i EDP wpłynęło również zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (28 664,7 mln zł), wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (7847,8 mln zł)⁸⁶ oraz niektóre różnice w klasyfikacji tytułów dłużnych ujmowanych w EDP, tj. wartość zrestrukturyzowanych/zrefinansowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego i innych operacji (720 mln zł) oraz zadłużenie przejęte w wyniku uruchomienia gwarancji (0,3 mln zł).

Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP wpłynęły wartości depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez BGK (w łącznej wysokości 16 364,6 mln zł), należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych (w łącznej wysokości 11 429,5 mln zł), skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez fundusze ochrony środków gwarantowanych (w łącznej wysokości 5013 mln zł), zobowiązań wymagalnych (w łącznej wysokości 2073 mln zł), zmiany zadłużenia z tytułu instrumentów pochodnych (w łącznej wysokości 542,8 mln zł).

Przedstawione przez Ministra Finansów wyliczenia wartości różnic metodologicznych obliczenia długu publicznego (EDP względem PDP) zostały obliczone prawidłowo. Źródłem tych danych były głównie informacje przekazane przez Główny Urząd Statystyczny i BGK.

(akta kontroli: tom II str. 172-186)

5.3. Dług Skarbu Państwa

Zgodnie ze Strategią dług Skarbu Państwa na koniec 2022 r. miał wynieść 1202,3 mld zł. W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026 kwota ta została zwiększona do 1236,2 mld zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec grudnia 2022 r.⁸⁷ wyniosło 1 238 466 mln zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2021 r. było wyższe o 100 431,9 mln zł (o 8,8%).

Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i tym samym na wzrost długu Skarbu Państwa wpłynęło zapewnienie finansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 12 910,5 mln zł oraz deficytu budżetu środków europejskich w kwocie 1424,1 mln zł – tj. łącznie 14 334,6 mln zł⁸⁸.

Pozostałe inne potrzeby pożyczkowe miały wartość ujemną wynoszącą łącznie (minus) 19 574,5 mln zł i wpłynęły na obniżenie wartości długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r. Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2022 r. miało wpływ:

- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu zarządzania środkami europejskimi – 12 418,5 mln zł,
- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych, jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, depozytów sądowych i sum depozytowych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury⁸⁹ (dalej: depozyty prokuratorskie) – 6 113,8 mln zł,

⁸⁶ Zgodnie z wytycznymi Europejskiego Urzędu Statystycznego (dalej: Eurostat) w odniesieniu do klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć budowy autostrad dane z zakresu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniają zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad.

⁸⁷ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

⁸⁸ Jak wyżej.

⁸⁹ Od 1 stycznia 2022 r. na podstawie art. 53a § 3 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. o Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2022 r. poz. 1247, ze zm.) sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury

- inne potrzeby pożyczkowe⁹⁰ – 1003,4 mln zł (nadwyżka przychodów nad rozchodami z tych tytułów spowodowała zmniejszenie potrzeb pożyczkowych),
- ujemne saldo udzielonych pożyczek – 38,8 mln zł.

Pozostałe czynniki (niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto) spowodowały w 2022 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa o 105 671,9 mln zł:

- nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy budżetowej i odrębnych ustaw spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 28 777,9 mln zł (w kwocie tej zawarte jest saldo wartości nominalnej przekazanych i zwróconych obligacji skarbowych w 2022 r. – tj. 25 777,9 mln zł oraz wartość sprzedanych lub przekazanych za objęcie akcji w 2022 r. obligacji skarbowych przekazanych Funduszowi Reprywatyzacji w 2021 r. o wartości 3000 mln zł),
- o 27 479,2 mln zł wzrósł stan środków na rachunkach budżetowych⁹¹,
- dyskonto i indeksacja wpłynęły na wzrost długu Skarbu Państwa o 15 756,1 mln zł,
- o 14 078,6 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozytów sądowych i prokuratorskich od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA,
- o 13 672 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych i prokuratorskich,
- różnice kursowe spowodowały wzrost długu o 5822,9 mln zł – w 2022 r. odnotowano osłabienie złotego wobec dolara amerykańskiego o 8,4%, franka szwajcarskiego o 7,2% i euro o 2% oraz umocnienie złotego wobec jena japońskiego o 5,5% i juana chińskiego o 11,2%,
- inne czynniki⁹² wpłynęły na wzrost długu o 85,3 mln zł.

NIK zwraca także uwagę na operacje, które według stanu na koniec 2022 r. nie znalazły odzwierciedlenia w długi Skarbu Państwa z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań. Zgodnie z art. 73 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wzajemne zobowiązania między podmiotami należącymi do Skarbu Państwa są eliminowane⁹³. W długi Skarbu Państwa nie zostały wykazane obligacje skarbowe o wartości 3000 mln zł z przekazanych w 2021 r. Funduszowi Reprywatyzacji o wartości 6000 mln zł (nieposiadającemu osobowości prawnej państwowemu funduszowi celowemu), którego dysponentem jest Minister Finansów. Zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji (w 2022 r. Fundusz Reprywatyzacji sprzedał lub przekazał w zamian za objęcie akcji obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 8064,8 mln zł – tj. o wartości 3000 mln zł przekazanych w 2021 r. oraz o wartości 5064,8 mln zł przekazanych nieodpłatnie w 2022 r.).

W długi Skarbu Państwa według stanu na koniec 2022 r. z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań nie zostały wykazane także:

uzyskane w związku z postępowaniami prowadzonymi lub nadzorowanymi w prokuraturach rejonowych są gromadzone na rachunkach depozytowych Ministra Finansów, o których mowa w art. 83a ust. 1 ufp (...).

⁹⁰ Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

⁹¹ Kwota ta przedstawia wzrost poziomu środków złotych i walutowych (memoriałowo) w 2022 r.

⁹² Zmiana stanu zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa i zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedpłat na samochody.

⁹³ Informacja ta została ujęta publikacji Ministerstwa Finansów z 28 lutego 2023 r. o wysokości długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r.

- zobowiązania o łącznej wartości 56 005,3 mln zł z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane Ministrowi Finansów,
- zobowiązania z tytułu dwóch pożyczek udzielonych w 2019 r. i 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu przez Funduszu Pracy w łącznej wysokości 8000 mln zł,
- zobowiązania wymagalne jakie wystąpiły między jednostkami Skarbu Państwa o wartości 66,8 tys. zł.

Dnia 28 lutego 2023 r. Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów przekazał do wiadomości publicznej informację, że dług Skarbu Państwa na koniec 2022 r. wyniósł 1 238 466 mln zł. Szczegółowe dane o wartości tytułów dłużnych Skarbu Państwa zostały zawarte w szeregach czasowych publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁹⁴. Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r. była zgodna z danymi o zobowiązaniach Skarbu Państwa wynikającymi ze zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jak również o stanie należności dysponentów wszystkich części budżetowych za IV kwartał 2022 r., a także uwzględniała zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieujmowane w sprawozdaniach o stanie zobowiązań Skarbu Państwa.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (rynkowych⁹⁵) była zgodna z informacjami Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych serii tych obligacji, skorygowanych o saldo transakcji SBB/BSB⁹⁶ na tych obligacjach⁹⁷. Dane o wysokości zobowiązań z tytułu emisji poszczególnych rodzajów obligacji detalicznych potwierdzały informacje przekazane przez Biura Maklerskie dwóch banków: PKO Bank Polski S.A. i Bank Pekao S.A. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przyjętych depozytów była zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez BGK (depozyty jednostek sektora finansów publicznych oraz od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także depozyty sądowe i prokuratorskie) oraz informacjami o wartości depozytów CSA. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikały z informacji NBP o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz informacji BGK o zadłużeniu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z powyższych tytułów została prawidłowo wykazana przez Ministra Finansów w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji części 98 za IV kwartał 2022 r. Dane o zobowiązaniach Skarbu Państwa zostały wykazane w tym sprawozdaniu w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹⁸. Wartość zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa była zgodna z danymi o tych zobowiązaniach przedstawionych w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z dysponentów wszystkich części budżetowych.

⁹⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>.

⁹⁵ SPW hurtowe o oprocentowaniu stałym nieindeksowanym i indeksowanym oraz o procentowaniu zmiennym.

⁹⁶ Transakcje SBB/BSB (ang. *Sell Buy Back/Buy Sell Back*) to transakcje realizowane przez dealerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem BGK polegające na odpłatnym czasowym nabyciu lub zbyciu skarbowych papierów wartościowych.

⁹⁷ Transakcje SBB/BSB powodują zmianę wartości poszczególnych SPW wynikających z danych KDPW.

⁹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2022 r.⁹⁹ według kryterium miejsca emisji wyniosło 949 781,4 mln zł, tj. 76,7% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 288 684,6 mln zł, tj. 23,3% długu Skarbu Państwa ogółem. Osiągnięcie na koniec 2022 r. wartości udziału zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa poniżej 25% było zgodne z założeniami dla tego wskaźnika określonymi w Strategii. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2022 r. o 77 099,7 mln zł był wynikiem wzrostu wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym, jednocześnie o 23 332,1 mln zł zwiększyło się zadłużenie na rynku zagranicznym.

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2022 r.¹⁰⁰ wyniósł odpowiednio 826 994,1 mln zł i 411 471,9 mln zł.

Na koniec 2022 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 54 695,5 mln zł. W 2020 r. nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2022 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o wartości 74 280,1 mln zł i zadłużenie z tego tytułu zmniejszyło się w ciągu roku o 7784,1 mln zł. Zmniejszyła się także o 14 457 mln zł wartość zobowiązań Skarbu Państwa wobec banków komercyjnych, a zadłużenie wobec krajowego sektora pozabankowego zwiększyło się o 76 936,5 mln zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2022 r. zwiększyło się o 45 736,4 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 142-166, 186)

5.4. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2022 r. odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025*¹⁰¹ oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026*¹⁰². Zgodnie z założeniami *Strategii* w 2022 r. głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa był rynek krajowy, na którym sprzedano instrumenty finansowe o wartości nominalnej 161,3 mld zł. Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego. Łączna wartość nominalna papierów wartościowych wyemitowanych na rynkach zagranicznych stanowiła równowartość 22,7 mld zł, z międzynarodowych instytucji finansowych pozyskano środki o równowartości 8,1 mld zł i w ramach nisko oprocentowanej pożyczki SURE otrzymano środki o równowartości 14,2 mld zł.

W strukturze sprzedaży instrumentów rynkowych emitowanych na rynku krajowym przeważały papiery średnioterminowe i długoterminowe o terminie do wykupu powyżej 4 lat. Ich udział w sprzedaży w 2022 roku zwiększył się z 87,4% w 2021 r. do 89,6%. W 2022 r. nie były emitowane bony skarbowe. W przypadku obligacji oszczędnościowych największe zainteresowanie nabywców dotyczyło papierów krótkoterminowych i średnioterminowych (o terminie zapadalności do 4 lat), co wpłynęło na wzrost ich udziału w strukturze sprzedaży. Pod względem oprocentowania największy udział w strukturze sprzedaży krajowych SPW na rynku hurtowym zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu (62,8%), przy malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu (30,8%) i relatywnie niskim udziale (6,3%) obligacji zerokuponowych. W przypadku obligacji oszczędnościowych w 2022 r. nastąpiła zmiana preferencji nabywców tych obligacji, co spowodowało skokowy wzrost udziału obligacji o zmiennym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży

⁹⁹ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

¹⁰⁰ Według stanu na 28 lutego 2023 r.

¹⁰¹ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2021 r.

¹⁰² Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2022 r.

z 40,9% w 2021 r. do 81,7%.

Na rynkach zagranicznych w 2022 r. przeprowadzono trzy emisje obligacji benchmarkowych nominowanych w euro i dolarze amerykańskim. Na rynku euro wyemitowano dziesięcioletnie obligacje o wartości 2 mld euro i rentowności na poziomie 2,85% przy rocznym kuponie 2,75%. W listopadzie przeprowadzono emisję pięcioletnich i dziesięcioletnich obligacji o łącznej wartości 3 mld dolarów amerykańskich. Uzyskane rentowności wyniosły odpowiednio 5,62% i 5,89% przy kuponach 5,5% i 5,75%.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych należało zaliczyć:

- politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym o dużej wartości emisji, przekraczającej 25 mld zł, która w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym; na koniec 2022 r. 18 emisji miało wartość przekraczającą tę kwotę;
- emisję obligacji na rynku euro o wartości wyższej niż 1 mld euro tj. zapewniającej płynność danej serii;
- prowadzenie transakcji typu SBB;
- rozszerzenie oferty obligacji oszczędnościowych – m.in. obligacji typu ROR, DOR i TOS.

Minimalizacja kosztów obsługi długu odbywała się przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu poszczególnych rodzajów ryzyka.

(akta kontroli: tom II str. 36-46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów prawidłowo obliczył państwowy dług publiczny, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług Skarbu Państwa według stanu na koniec 2022 r.

Niemniej jednak NIK zauważa, że spadek w 2022 r. relacji PDP i EDP do PKB był spowodowany m.in. wpływem czynnika inflacyjnego na wzrost wartości PKB.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2022 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a unijnej wzrosła do 302 623,8 mln zł i stanowiła 25% państwowego długu publicznego (na koniec 2021 r. było to 22,8%). Oznacza to, że ta część zadłużenia, uznawana przez Eurostat za dług publiczny, według metodologii krajowej nie jest zaliczana do wartości tego długu, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych. W 2022 r. w państwowym długu publicznym nie ujęto m.in. gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu sprzedaży przez BGK obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacji PFR z lat 2020-2022 w wysokości 222,1 mld zł, zobowiązań z tytułu sprzedaży w 2022 r. obligacji na rzecz Funduszu Pomocy w wysokości 6,1 mld zł¹⁰³, a także z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 9,9 mld zł na rzecz Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych. Do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może okazać się w przyszłości zaangażowanie środków publicznych, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.

¹⁰³ W latach 2020-2022 BGK (na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Fundusz Pomocy) oraz PFR wyemitowały obligacje o łącznej wartości 230,3 mld zł, z tego obligacje FPC o wartości 2,2 mld zł zostały zakupione przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej. Zobowiązania te podlegają eliminacji w procesie obliczania EDP gdyż fundusz ten jest zaliczony do podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

NIK zwraca uwagę również na skutek, jaki powoduje nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych podmiotom na podstawie ustawy budżetowej i innych ustaw. Wzrost długu Skarbu Państwa w 2022 r. z tego tytułu wyniósł 27,8 mld zł. Operacje te miały wprowadzić umocowanie w przepisach prawa, jednak zostały przeprowadzone z pominięciem rachunku deficytu i rozchodów budżetu państwa, zaburzając przejrzystość finansów publicznych, przy czym NIK podkreśla, że podobne operacje w latach 2019-2021 wyniosły już 44,5 mld zł.

W ocenie NIK, uwzględnienie w państwowym długu publicznym gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań wynikających z emisji obligacji przez BGK i PFR z lat 2020-2022, a także z zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych o łącznej wartości 240,3 mld zł spowodowałoby na koniec 2022 r. wzrost państwowego długu publicznego do poziomu 1449,9 mld zł, co stanowiłoby wówczas 47,3% PKB. W takiej sytuacji relacja PDP do PKB na koniec 2022 r. zbliżyłaby się do relacji długu EDP do PKB, tj. obliczanej według metodologii unijnej (49,3%).

OBSZAR

6. Realizacja dochodów z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa, należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2022 r. dochody części 79 wyniosły 1319,8 mln zł i były wyższe o 150,4 mln zł od kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Wyższa o prawie 13% realizacja planu dochodów była głównie efektem uzyskania nieplanowanych wpływów z tytułu odkupu kilku serii obligacji skarbowych na przetargach zamiany po cenie niższej niż cena sprzedaży, a także nieplanowanych dochodów z tytułu premii od obligacji wyemitowanych na rynku krajowym w łącznej kwocie 108,8 mln zł. Z drugiej strony niższe od planowanych o 90,6 mln zł były dochody z tytułu narosłych odsetek od sprzedanych obligacji skarbowych na rynku krajowym.

Wyższe dochody zagraniczne z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wynikały przede wszystkim z uzyskania wpływów z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych, które pierwotnie nie były planowane. Z uwagi na wzrost oprocentowania rachunków prowadzonych w NBP i BGK dochody te wyniosły 92,6 mln zł.

Nieplanowanym dochodem były również odsetki od środków utrzymywanych na wyodrębnionych rachunkach Ministra Finansów w bankach prowadzących sprzedaż obligacji detalicznych w łącznej wysokości 19,2 mln zł.

W 2022 r. wyższe od zakładanych były także wpływy z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych w latach wcześniejszych jednostkom samorządu terytorialnego w związku z prowadzonymi działaniami naprawczymi i udzielonych samorządom oraz lokalnym grupom działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (dalej: PROW), łącznie o 4,7 mln zł oraz uzyskano nieplanowane wpływy w wysokości 7,5 mln zł pochodzące z przejętych wierzytelności kredytowych będących zabezpieczeniem spłaty udzielonego przez NBP kredytu refinansowego jednemu z banków spółdzielczych.

W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2021 r. wykonanie dochodów było niższe o 141,4 mln zł, tj. o 9,7%. Było to wypadkową niższych niż w 2021 r. o 875,6 mln zł dochodów z tytułu obsługi zadłużenia na rynkach zagranicznych i wyższych o 734,2 mln zł dochodów z tytułu zadłużenia na rynku krajowym.

(akta kontroli: tom I str. 16-20, 26, 33-35)

6.1. Dochody krajowe

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. dochody wynikające z obsługi długu krajowego zaplanowano w ustawie budżetowej w kwocie 1162,5 mln zł, natomiast dochody zrealizowane były wyższe o 4,8% i wyniosły 1218,1 mln zł.

Najwyższą kwotę dochodów zaplanowano w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*,

tj. 1151,7 mln zł. Wykonanie tych dochodów wyniosło 1195,0 mln zł, tj. o 43,3 mln zł (o 3,8%) więcej niż zakładano. Główną pozycję planu dochodów w tym rozdziale stanowiły wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych (blisko 100%), tj. odsetki wykupywane przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji. Z tego tytułu w ustawie budżetowej zaplanowano dochody w wysokości 1151,2 mln zł, a ich wykonanie wyniosło 1060,6 mln zł, tj. o 90,6 mln zł (o 7,9%) mniej niż planowano. Było to wypadkową niższej o prawie połowę wielkości sprzedaży obligacji oraz wzrostu w 2022 r. oprocentowania obligacji zmiennoprocentowych i nowych serii obligacji stałoprocentowych. W 2022 r. uzyskano także nieplanowane dochody w wysokości 89,4 mln zł z tytułu odkupu kilku serii obligacji skarbowych na przetargach zamiany po cenie niższej niż cena sprzedaży, a także nieplanowane dochody z tytułu premii w wysokości 19,4 mln zł, które wynikały z faktu, że poziom rentowności nowej serii obligacji pięcioletniej stałoprocentowej w trakcie sprzedaży był niższy niż wysokość ustalonego kuponu, co spowodowało, że cena obligacji płacona przez inwestorów przewyższała wartość nominalną obligacji.

Na pozostałe dochody ewidencjonowane w rozdziale 75703 złożyły się odsetki od środków utrzymywanych na rachunkach Ministra Finansów prowadzonych przez agentów emisji obligacji detalicznych, tj. PKO BP S.A. oraz Pekao S.A. w łącznej wysokości 19,2 mln zł, odsetki na rachunkach sum depozytowych w wysokości 4,2 mln zł, dochody uzyskane przy przedterminowym wykupie obligacji detalicznych w kwocie 1,2 mln zł oraz wpływy w kwocie 0,7 mln zł z tytułu rozliczenia transakcji SBB/BSB. Dochody z tytułu odsetek od depozytów na rachunku Ministra Finansów w banku PKO BP S.A. nie zostały zgłoszone do planu dochodów na 2022 r. ponieważ na etapie opracowywania ustawy budżetowej prognozowano, że stopa depozytowa NBP, według której naliczane jest oprocentowanie od środków na rachunku depozytowym emitenta, w 2022 r. będzie wynosić 0,0%. Dochody z tytułu odsetek od depozytu na rachunku emitenta w banku Pekao S.A. nie zostały zgłoszone do planu dochodów na 2022 r. ponieważ na etapie planowania nie dokonano szczegółowych ustaleń odnośnie współpracy z nowym agentem. Umowa o pełnienie funkcji agenta emisji skarbowych obligacji detalicznych z bankiem Pekao S.A. została zawarta 23 września 2022 r.

W porównaniu do 2021 r. dochody w rozdziale 75703 były wyższe o 729 mln zł, tj. o 156,4%. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu oprocentowania sprzedawanych obligacji zmiennoprocentowych z 0,25% w 2021 r. do 7,56% pod koniec 2022 r., wyższych kuponów dla nowych serii obligacji stałoprocentowych, co spowodowało uzyskanie blisko pięciokrotnie wyższych wpływów z tytułu narosłych odsetek od obligacji, pomimo że ich sprzedaż w wysokości 97 564,3 mln zł była niższa niż w 2021 r. o 3,7%.

(akta kontroli: tom I str. 16-22, 24-26, 33, 68-70)

W 2022 r. w rozdziale 75702 – *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki* zaplanowano dochody w kwocie 8,3 mln zł z tytułu odsetek od 25 pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Wykonanie tych dochodów wyniosło 12,4 mln zł, tj. o 49,7% więcej niż pierwotnie planowano. Różnica ta wynikała z faktu podpisania w 2022 r. pięciu aneksów zmieniających harmonogramy spłat pożyczek, a ponadto podniesienia stopy redyskontowej weksli NBP, na podstawie której wyliczane są odsetki od tych pożyczek.

W ustawie budżetowej na 2022 r. nie planowano dochodów w rozdziale 75704 – *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego*. Zrealizowane w tym rozdziale dochody wyniosły

7,5 mln zł i były wyższe o 1,6 mln zł od dochodów uzyskanych w 2021 r. Uzyskane środki pochodziły z egzekucji komorniczej prowadzonej wobec dłużnika Skarbu Państwa oraz z wpływów pochodzących z zabezpieczeń kredytu refinansowego udzielonego kilka lat temu jednemu z banków spółdzielczych przez NBP, którego spłata była częściowo gwarantowana przez Skarb Państwa. W związku z całkowitą spłatą należności kredytowych NBP, od 30 listopada 2021 r. wpłaty z tytułu wierzytelności kredytowych, które stanowiły zabezpieczenie spłaty udzielonego przez NBP kredytu refinansowego są przekazywane na rachunek bankowy Skarbu Państwa – Ministra Finansów. W związku z art. 40 ustawy z dnia 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw¹⁰⁴ Minister Finansów wstąpił w prawa i obowiązki NBP w stosunku do zabezpieczeń tego kredytu.

Wpływy w rozdziale 75705 – *Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (sfp) i jednostek spoza sfp* planowano na poziomie 2,5 mln zł, a wykonanie wyniosło 3,1 mln zł. Wyższa realizacja dochodów dotyczyła pożyczek udzielonych na wyprzedzające finansowanie w ramach PROW. Wpływy z tytułu odsetek od tych pożyczek były wyższe od planowanych o 0,6 mln zł, pomimo niższych rozchodów, tj. na poziomie 38% kwoty prognozowanej. Oprocentowanie tych pożyczek oparte jest o wskaźnik WIBOR 3M, którego wartość w 2022 r. była znacznie wyższa od przyjętej do kalkulacji odsetek (0,21%) w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 16-20, 33-35, 104-111)

6.2. Dochody zagraniczne

Opis stanu faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2022 r. zaplanowano dochody w wysokości 7,0 mln zł. Zaplanowane dochody dotyczyły jedynie wpływów z tytułu odsetek i opłat od udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych. Zrealizowane na koniec 2022 r. dochody wyniosły 101,8 mln zł, tym samym były prawie piętnastokrotnie wyższe niż zaplanowane w ustawie budżetowej. Poziom osiągniętych w 2022 r. dochodów stanowił 10% wpływów uzyskanych w 2021 r., które związane były przede wszystkim z uzyskaniem premii i odsetek od kolejnych transz pożyczki SURE przyznanej w pierwszym półroczu 2021 r.¹⁰⁵

Wykonanie dochodów z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek zagranicznych wyniosło 9,1 mln zł i było wyższe od planu zawartego w ustawie budżetowej o 2,2 mln zł. W 2022 r. w porównaniu do wpływów z tego tytułu osiągniętych na koniec 2021 r. dochody te były wyższe o ponad 24%. Wynikało to głównie z uregulowania przez Rząd Etiopii wszystkich zaległych płatności naliczonych na koniec 2021 r. Wyższe niż planowano wykonanie dochodów z tytułu kredytów udzielonych rządowi innych państw związane było z dokonaniem wpłat odsetek od kolejnych transz kredytów udostępnionych w 2022 r. Kenii, Tanzanii, Mongolii i Ukrainie, które nie były

¹⁰⁴ Dz. U. poz. 1598. Zgodnie z art. 40 tej ustawy przepisy art. 6 ust. 7 i 8 ustawy zmienianej w art. 15 tej ustawy (tj. przepisy art. 6 ust. 7 i 8 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym), stosuje się do wymagalnych wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji. Nadwyżka środków pieniężnych i pozostałe zabezpieczenie, o których mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, nie wchodzi do masy upadłości ani do masy układowej do chwili zaspokojenia należności Skarbu Państwa.

¹⁰⁵ Na potrzeby finansowania pożyczek w ramach SURE Komisja Europejska przeprowadza w imieniu UE emisję obligacji, a uzyskane środki pożyczane są na warunkach rynkowych z uwzględnieniem poniesionych kosztów. W zależności od warunków rynkowych i konstrukcji obligacji, pożyczkobiorca otrzymuje kwotę nominalną obligacji pomniejszoną o dyskonto lub powiększoną o premię. Dodatkowo na potrzeby wypłaty II raty pożyczki, która nastąpiła 2 lutego 2021 r. wypłacone zostały odsetki za 77 dni naliczone do dnia wypłaty pożyczki, w związku z tym, że emisja obligacji na potrzeby tej transakcji wiązała się z ponownym otwarciem sesji z 17 listopada 2020 r.

uwzględnione podczas planowania dochodów. Wyższe niż zakładano wpływy z odsetek odnotowano także z tytułu umowy kredytowej zawartej z Indonezją w związku z wyższymi stawkami oprocentowania niż przyjęto przy planowaniu w 2021 r. oraz w związku z wyższym niż zakładano w ustawie kursem euro i dolara amerykańskiego.

Nieplanowane w ustawie wpływy z tytułu odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych wyniosły łącznie 92,6 mln zł. Dochody z tego tytułu nie były na 2022 r. planowane z uwagi na przyjętą zerową stawkę oprocentowania rachunków walutowych a'vista w euro i założony zerowy stan dolarów amerykańskich na rachunku. Zrealizowane wpływy związane były ze wzrostem w 2022 r. oprocentowania rachunków walutowych prowadzonych w BGK i NBP oraz w związku z wyższymi wpływami środków na te rachunki, których szczegółowy opis znajduje się w punkcie IV.2.3.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom I str. 16-22, 33, 137-153, 179-195, 265-275)

6.3. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu faktycznego

Na koniec 2022 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 4174,4 mln zł i w całości stanowiły należności wymagalne. Największy udział w kwocie należności stanowiły odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w wysokości 3644,4 mln zł (w tym należności Iraku wyniosły 3111,7 mln zł), należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych w wysokości 518,3 mln zł oraz zagranicznych w wysokości 10,8 mln zł, a także należności z tytułu kapitału i odsetek od przejętych instrumentów finansowych stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej jednemu z banków spółdzielczych w wysokości 0,8 mln zł.

W stosunku do stanu na koniec 2021 r. należności z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 395,5 mln zł, głównie z powodu naliczonych odsetek od kredytów udzielonych Irakowi oraz w związku z wyższym kursem dolara amerykańskiego i euro na koniec 2022 r. w porównaniu do kursów tych walut na koniec 2021 r.

W wyniku prowadzonych przez Ministra Finansów działań windykacyjnych wobec dłużników Skarbu Państwa w 2022 r. wpłynęły dochody w wysokości 7,5 mln zł pochodzące przede wszystkim z egzekucji przejętych wierzytelności kredytowych będących zabezpieczeniem spłaty udzielonego przez NBP kredytu refinansowego.

(akta kontroli: tom I str. 168-173, 205-211, 284-290, 316-345)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Minister Finansów podejmował właściwe działania windykacyjne, a brak ich pełnej skuteczności wynikał z czynników niezależnych od Ministra Finansów. Kontrola dochodów ograniczona została do analizy porównawczej zrealizowanych dochodów w części 79 w odniesieniu do planu na 2022 r. oraz do dochodów zrealizowanych w 2021 r., zatem NIK nie formułuje oceny w tym zakresie.

OBSZAR

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2022 r. zaplanowano w części 79 wydatki w wysokości 26 000 mln zł, z tego 20 770,5 mln zł (79,9%) na obsługę krajowego długu Skarbu Państwa i 5229,5 mln zł (20,1%) na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Prognozy kursów walutowych przyjęte do planowania wydatków części 79 były wyższe od średniorocznych kursów założonych w ustawie budżetowej o 7%.

Rzeczywiste średnie kursy w 2022 r. były w przypadku euro niższe o 3,5% w stosunku do założeń dla części 79, a dla dolara amerykańskiego były wyższe o 9,2% w porównaniu do kursu założonego w ustawie budżetowej dla wydatków części 79.

W 2022 r. Minister Finansów czterema decyzjami¹⁰⁶ dokonał przeniesień wydatków między paragrafami w łącznej wysokości 522 mln zł, dwoma decyzjami¹⁰⁷ zdecydował o uruchomieniu środków z rezerw celowych zwiększając plan wydatków w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* o 6800 mln zł oraz zablokował¹⁰⁸ środki w rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* w wysokości 30 mln zł.

W lipcu 2022 r. w rozdziale 75703 Minister Finansów zmniejszył plan wydatków na obsługę SPW na rynku krajowym o 240 mln zł zwiększając jednocześnie plan wydatków z tytułu kosztów emisji na rynku krajowym w związku z wyższą niż zakładano sprzedażą obligacji oszczędnościowych w 2022 r. Następnie 7 października 2022 r. zdecydował o zwiększeniu środkami z rezerwy celowej poz. 36 pn. „Środki na realizację programów poręczeniowo-gwarancyjnych oraz innych programów rządowych wspieranych gwarancjami Skarbu Państwa oraz wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa”, planu wydatków części 79 w rozdziale 75703 o kwotę 1920,2 mln zł w związku ze wzrostem kosztów obsługi długu krajowego spowodowanym wzrostem stóp procentowych. Jego konsekwencją był nieplanowany wzrost kosztu finansowania nowo zaciąganego długu na rynku krajowym, wzrost kosztu obsługi długu opartego o stopy rynku pieniężnego oraz wzrost wydatków na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt lub zarządzenie przez Ministra Finansów od niektórych jednostek sektora finansów publicznych, podmiotów należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz depozytów sądowych i prokuratorskich. Ponadto na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy utworzono w budżecie rezerwę celową poz. 78 pn. „Środki na realizację zadań związanych z kosztami obsługi długu Skarbu Państwa”, z której środki w wysokości 4879,8 mln zł zasilły w listopadzie 2022 r. plan wydatków części 79 i zwiększyły limit wydatków w rozdziale 75703. Uzasadnienie zwiększenia było tożsame z decyzją Ministra Finansów z 7 października 2022 r.

Dwoma decyzjami z 23 grudnia 2022 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków w łącznej kwocie 280 mln zł zaplanowanych na obsługę SPW na rynku zagranicznym i zaplanowanych na pokrycie kosztów emisji na rynku krajowym zwiększając plan wydatków na obsługę SPW na rynku krajowym. Uzasadnieniem tych zmian planu wydatków była emisja nowych rodzajów obligacji oszczędnościowych i wzrost stóp procentowych. Następnie decyzją z 28 grudnia Minister Finansów ponownie zwiększył plan wydatków na obsługę SPW na rynku krajowym przenosząc środki przeznaczone wcześniej na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych. Decyzją z tego samego dnia Minister dokonał blokady planu wydatków w rozdziale 75701 w wysokości 30 mln zł w związku z planowaną niższą realizacją wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych.

Plan wydatków w części 79 po zmianach wyniósł 32 800 mln zł, a zrealizowane wydatki 32 718,3 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

¹⁰⁶ Decyzje Ministra Finansów z 8 lipca 2022 r., z 23 grudnia 2022 r. (dwie decyzje Ministra Finansów) i z 28 grudnia 2022 r.

¹⁰⁷ Decyzje Ministra Finansów z 7 października 2022 r. i z 9 listopada 2022 r.

¹⁰⁸ Decyzja Ministra Finansów z 28 grudnia 2022 r.

W 2022 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były wyższe od wydatków poniesionych w 2021 r. o 6760,6 mln zł, tj. o 26%. Było to wynikiem przede wszystkim wzrostu stóp procentowych NBP oraz rynku pieniężnego.

(akta kontroli: tom I str. 16-22, 36-37, 44-53)

W ujęciu memoriałowym koszty obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły w 2022 r. 42 343 mln zł i były wyższe od wydatków poniesionych kasowo o 9624,7 mln zł oraz od kosztów w ujęciu memoriałowym w 2021 r. o 18 329 mln zł. Różnice w ujęciu kasowym i memoriałowym wynikają z faktu, że w ujęciu kasowym wykazane są faktycznie poniesione wydatki w danym roku budżetowym w chwili obsługi lub wykupu długu, natomiast koszty memoriałowe wyznaczane są na dany rok kalendarzowy poprzez naliczenie odpowiednich odsetek lub dyskonta od długu, który występował w tym czasie.

(akta kontroli: tom I str. 60)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2022 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 20 770,5 mln zł. W wyniku zmiany planu wydatków kwota ta została zwiększona do 27 732,5 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 27 684 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Wydatki w 2022 r. były wyższe niż w 2021 r. o 7850,6 mln zł, tj. o 39,6%. Było to spowodowane przede wszystkim wzrostem oprocentowania obsługiwanych obligacji skarbowych oraz oprocentowania środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów, a także wzrostem obsługiwanego długu wynikającym z finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 73,9% stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych. Ich udział w strukturze tych wydatków znacznie zmniejszył się w porównaniu do poprzedniego roku kiedy stanowiły 92,5%. Zwiększył się natomiast udział wydatków z tytułu odsetek od środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów z 0,6% do 17,3% oraz wydatków na obsługę obligacji detalicznych z 5,8% do 7,8%. Wynikało to głównie ze wzrostu stóp rynkowych oraz stóp procentowych NBP, co w przypadku środków przyjętych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów, przełożyło się na prawie czterdziestokrotny wzrost wydatków z tytułu odsetek.

Wydatki na obsługę obligacji hurtowych na rynku krajowym zaplanowano w kwocie 18 490,1 mln zł, a w planie po zmianach zwiększono ich wysokość do 20 454,6 mln zł. Faktyczne wykonanie wydatków na obsługę obligacji hurtowych wyniosło 20 454,5 mln zł, tj. o 1964,4 mln zł (o 10,6%) więcej niż pierwotnie zakładano. Wydatki te byłyby w 2022 r. jeszcze wyższe, gdyby nie rozliczenie w 2022 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap zawartych w 2021 r., które obniżyły wydatki z tytułu obsługi SPW o 3387 mln zł. W 2022 r. nie były zawierane nowe transakcje swap. W strukturze wydatków z tytułu obsługi obligacji hurtowych wyższe od zakładanych były wydatki na obsługę obligacji zmiennoprocentowych o 7032,2 mln zł (o 261,6%) oraz indeksowanych o 17,1 mln zł (o 11,8%). Wydatki z tytułu obsługi obligacji stałoprocentowych były niższe od założeń łącznie o 1692,3 mln zł (o 11%). W przypadku obligacji stałoprocentowych wynikało to między innymi z faktu niższej o ponad połowę (o 54,2%) od zakładanej sprzedaży w 2022 r. obligacji, od której ponoszono koszty (planowano sprzedaż o wartości nominalnej 48 969 mln zł, a wykonanie wyniosło 22 396 mln zł), wyższego od planowanego o 0,25 punktu procentowego średniego oprocentowania obsługiwanych obligacji (3% zamiast 2,75%) oraz innej struktury obsługiwanych obligacji. Sprzedaż obligacji zmiennoprocentowych była również niższa od planowanej o 53,7 %, natomiast w 2022 r. w porównaniu do założeń czterokrotnie wzrosły wydatki z tytułu odsetek

od tego rodzaju obligacji (z 2150 mln zł do 9166 mln zł), w związku ze wzrostem stawek oprocentowania tych obligacji opartego o 6-miesięczny WIBOR. Na zmniejszenie wydatków wpływ miał niższy łącznie o 80% od zakładanego zrealizowany w 2022 r. odkup obligacji zerokuponowych i stałoprocentowych zapadających w 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 16-22, 28, 29, 36-38, 118-120)

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej w kwocie 1593,1 mln zł, następnie plan zwiększono do wysokości 2151,3 mln zł, a wykonanie wyniosło 2150,7 mln zł, tj. o 557,6 mln zł, (o 35%) więcej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 100% planu po zmianach. Na wzrost wydatków z tego tytułu wpływ miała większa o 27,5% od planowanej sprzedaż obligacji detalicznych, w tym w szczególności wprowadzenie do oferty i sprzedaż nowych serii obligacji oszczędnościowych rocznych (ROR) i dwuletnich (DOR), których oprocentowanie wyznaczone jest na podstawie stopy referencyjnej NBP. Z tego tytułu poniesiono wydatki w wysokości 400,3 mln zł. Jednocześnie wyższe od założeń, średnio trzykrotnie, było oprocentowanie wszystkich serii obligacji zmiennoprocentowych oraz indeksowanych inflacją sprzedawanych w latach poprzednich, wyższe od zakładanych były też przedterminowe wykupy obligacji.

W planie wydatków na 2022 r. ujęto dyskonto z tytułu emisji bonów skarbowych w wysokości 57,3 mln zł. Założone w ustawie budżetowej wydatki na obsługę bonów skarbowych wynikały z założonej sprzedaży tzw. bonów krótkich, płynnościowych, tj. sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku. Ze względu na dobrą sytuację płynnościową w 2022 r. potrzeba emisji tych bonów nie wystąpiła.

W ustawie budżetowej wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 468,1 mln zł, w trakcie roku plan zwiększono do wysokości 4840,6 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 4793,7 mln zł, tj. ponad dziesięciokrotnie więcej niż pierwotnie prognozowano i na poziomie 99% planu po zmianach. Wykonanie wydatków z tego tytułu wyższe od zakładanego w ustawie budżetowej wynikało przede wszystkim ze wzrostu oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 4,1 punktu procentowego) i *overnight* (średnio o 4,7 punktu procentowego) w porównaniu do wielkości prognozowanych w efekcie wyższych niż zakładano stóp rynkowych WIBID i stopy depozytowej NBP, które były podstawą obliczania odsetek. Ponadto w 2022 r. wyższe od zakładanych były średnioroczne stany i wyższe rozchody z tytułu depozytów terminowych i *overnight*, co wynikało między innymi z przekazywania wolnych środków przez nowe jednostki. W 2022 r. liczba podmiotów objętych konsolidacją zwiększyła się o 16, ponadto mechanizmem tym zostały objęte sumy depozytowe jednostek prokuratury.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych SPW oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 161,8 mln zł, a w planie po zmianach ujęto 281,8 mln zł. Realizacja tych wydatków wyniosła 280,9 mln zł, tj. o 73,6% więcej niż pierwotnie prognozowano. Główną pozycją tych wydatków jest wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych, które w 2022 r. wyniosło 264,9 mln zł, z tego dla PKO BP S.A. przekazano 260,5 mln zł, tj. o 112,5 mln zł (o 76%) więcej niż planowano. Wynagrodzenie drugiego agenta emisji obligacji detalicznych, tj. banku Pekao S.A., z którym zawarto umowę we wrześniu 2022 r. wyniosło 4,5 mln zł. Wysokość wydatków z tytułu wynagrodzenia agentów emisji obligacji detalicznych uzależniona jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży obligacji, która w 2022 r. była wyższa od planowanej o 27,5%. Drugim czynnikiem wpływającym na wysokość ich wynagrodzenia jest struktura zrealizowanej sprzedaży obligacji detalicznych, tj. koszty wynagrodzenia są najniższe od obligacji o najkrótszym terminie

zapadalności i rosną wraz z sprzedażą obligacji o dłuższym okresie do wykupu. W strukturze sprzedaży planowanej na 2022 r. największy udział (54%) miały mieć obligacje o najkrótszym terminie zapadalności, tj. trzymiesięczne oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym (OTS), natomiast w strukturze sprzedaży zrealizowanej w 2022 r. największy udział, tj. 42% miały czteroletnie indeksowane wskaźnikiem inflacji oszczędnościowe obligacje skarbowe (COI). Prognoza sprzedaży na 2022 r. była wykonana na podstawie sprzedaży zrealizowanej w 2021 r., gdzie największy udział odnotowały obligacje OTS (52%). (akta kontroli: tom I str. 16-23, 27, 30, 32, 36-37, 58-60, 68-71, 363; tom II str. 22)

Szczegółową kontrolą objęto największe wartościowo płatności z tytułu odsetek od poszczególnych rodzajów obligacji hurtowych. Ponadto zbadano po jednym najwyższym wydatku z pozostałych tytułów wydatków na obsługę długu krajowego. Należały do nich wydatki na obsługę obligacji detalicznych, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych, płatności odsetkowe oraz wpływy pomniejszające wydatki z tytułu zawartych w 2021 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 6822,1 mln zł, tj. 24,6% wydatków na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa i 20,9% wydatków zrealizowanych w 2022 r. w części 79. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. m.in. w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności zostały sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione. (akta kontroli: tom I str. 63, 142-144 pliki 228-285, str. 364, 365)

7.2. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2022 r. zaplanowano w ustawie budżetowej wydatki w wysokości 5229,5 mln zł. W wyniku wprowadzonych w trakcie roku zmian plan wydatków związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego w 2022 r. został zmniejszony o 162 mln zł tj. do kwoty 5067,5 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 5034,3 mln zł, co stanowiło 96,3% planu pierwotnego i 99,3% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków tego rozdziału w 2021 r. ich poziom zmniejszył się o 17,8%.

W planie wydatków związanych z obsługą zagranicznych SPW ujęto kwotę 4748 mln zł, którą w 2022 r. zmniejszono o 150 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2022 r. płatności kuponowych z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich oraz uwzględniając wynik transakcji CIRS¹⁰⁹ zawartych w latach 2014-2016 i w 2021 r.

Z tytułu obsługi kredytów udostępnionych przez Komisję Europejską i MIF plan pierwotny ustalono na 416,3 mln zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od wypłaconych transz kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy oraz spłaty odsetek od pożyczki SURE. W trakcie roku plan zmniejszono o 10 mln zł.

¹⁰⁹ Currency Interest Rate Swap to transakcje zmniejszające wartość wydatków, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w różnych walutach i według różnych stóp procentowych.

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych SPW, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 4974,9 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS wyniosło minus 319,1 mln zł. W porównaniu do ustawy budżetowej wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 158 mln zł. Wynikało to z rezygnacji z emisji obligacji nominowanych w euro zaplanowanej na październik 2021 r. i tym samym braku płatności odsetkowych w 2022 r. Na wielkość zrealizowanych wydatków wpływ miał także wynik finansowy operacji CIRS z 2021 r. który pomniejszył je o 69,3 mln zł. Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów i pożyczek były niższe o 31,4 mln zł. Niższy niż pierwotnie zakładano poziom wydatków wynikał z przesunięć w czasie wypłaty środków kredytowych oraz zmian ich wysokości w stosunku do planowanych pierwotnie terminów i kwot, co wynikało głównie z dostosowania procesu finansowania potrzeb pożyczkowych do nowej sytuacji geopolitycznej.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 65,2 mln zł. Plan wydatków w trakcie roku zmniejszono o 2 mln zł, a wykonanie wyniosło 59,4 mln zł. W porównaniu do 2021 r. poniesione wydatki były niższe o prawie 14 mln zł. Na niższe wykonanie wydatków w stosunku do pierwotnie zaplanowanych wpłynęło poniesienie niższych opłat związanych z emisją obligacji z przeznaczeniem na finansowanie pożyczki SURE.

(akta kontroli: tom I str. 137-148, 154-161)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków zrealizowanych w części 79 budżetu państwa. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań i dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami.

OBSZAR

8. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

8.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2022 r. dla dysponenta części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2022 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach części 79 budżetu państwa były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Przedstawiają one wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli: tom I str. 84-94, 115-117)

8.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Księgi rachunkowe części 79, na podstawie umów zawartych z Ministrem Finansów, są prowadzone przez BGK¹¹⁰ w systemach informatycznych defBank_DUA, SOK_DUA i def3000/TR_DUA oraz NBP¹¹¹ w systemie informatycznym OZIN. Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono na próbie 72 zapisów księgowych o łącznej wartości 29 065,2 mln zł, wylosowanych metodą monetarną. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 12 sald zobowiązań długoterminowych oraz należności według stanu na 31 grudnia 2022 r. o łącznej wartości 532,8 mln zł, wybranych w sposób celowy¹¹². Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79. (akta kontroli: tom I str. 113-115)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także prowadzenie ewidencji księgowej tej części. Sprawozdania przekazują obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2022 r. części 79, odpowiadający stanowi przedstawionemu w ewidencji księgowej.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie inicjatywy mającej na celu zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych, w przypadkach gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych.
2. Ujmowanie w kwotach zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, po wcześniejszym włączeniu ich do budżetu państwa.
3. Składanie oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa, a także przekazywanie obligacji skarbowych w ramach systemu wsparcia górnictwa, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że działania te są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej.

¹¹⁰ Umowa z dnia 21 grudnia 2015 r. zawarta przez Ministra Finansów z BGK w sprawie powierzenia bankowi obsługi bankowej i ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

¹¹¹ Umowa z dnia 18 listopada 2016 r. zawarta przez Ministra Rozwoju i Finansów z Narodowym Bankiem Polskim w sprawie zasad wykonywania przez Narodowy Bank Polski funkcji agenta finansowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

¹¹² Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego sprawozdań budżetowych, wybierając m.in. niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79 według stanu na 31 grudnia 2022 r.

VI. 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 piśmie¹¹³ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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, kwietnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

.....
podpis

¹¹³ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹⁴ w wystąpieniu pokontrolnym z 21 kwietnia 2023 r. skierowanym do Ministra Finansów po kontroli P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (znak KBF.410.001.08.2023) dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

1. zastąpienie użytej na str. 8, w przypisie 12 liczby „13 283,3” liczbą „18 283,3”;
2. zastąpienie użytego na str. 13, w wierszu 19 tekstu „wzrosnie do 1%” tekstem „wyniesie 0,38%”;
3. zastąpienie użytych dwukrotnie na str. 14, w wierszach 4, 5 wyrazów „odkupy” wyrazami „wykupy”;
4. dodanie na str. 14 w wierszu 18 po wyrazie „Funduszowi” wyrazu „Wsparcia”;
5. usunięcie użytego na str. 17, w wierszu 14 od dołu tekstu „z tej rezerwy celowej”;
6. dodanie na str. 18, w wierszu 14 od dołu i na str. 23, w wierszu 1 od góry, po tekście „budżetu środków europejskich” tekstu „i budżetu państwa”;
7. zastąpienie użytego na str. 23 w wierszu 16 wyrazu „ujemne” wyrazem „dodatnie”;
8. zastąpienie użytej na str. 24 w wierszu 7 od dołu liczby „166” liczbą „116”;
9. dodanie na str. 25, w wierszu 21 po kwocie „59 504 mln zł” zapisu o treści „(w ujęciu kapitałowym, bez ON)”;
10. zastąpienie użytego na str. 26, w wierszu 5 od dołu zwrotu „tych obligacji” tekstem „obligacji, których oprocentowanie zależne było od poziomu inflacji”;
11. zastąpienie zdania na str. 30 w pierwszym akapicie „Środki zgromadzone na rachunku walutowym nie służyły zatem finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, zwiększenie ich stanu wygenerowało potrzebę pożyczkową i tym samym wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r.” dwoma zdaniami o treści „Środki zgromadzone na rachunku walutowym nie służyły zatem finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto w 2022 r. Zwiększenie ich stanu wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa na koniec 2022 r.”;
12. zastąpienie użytego na str. 32, w wierszu 12 wyrazu „kwartalnych” wyrazem „miesięcznych”;
13. usunięcie użytego na str. 35, w wierszu 6 wyrazu „części”;
14. zastąpienie użytego na str. 36, w wierszu 29 wyrazu „kredytów” wyrazem „zobowiązań”;
15. usunięcie użytego na str. 42 w wierszu 6 od dołu wyrazu „zagranicznych” oraz dodanie w kolejnym wierszu (5 od dołu) po sformułowaniu „1300 mln euro” przypisu dolnego o treści „Wszystkie trzy emisje obligacji BGK na rzecz Funduszu Pomocy z 2022 r. były denominowane w euro, ale dwie z nich to emisje krajowe, zarejestrowane w Krajowym Depozycie Papierów Wartościowych.”, przez co ulega zmianie numeracja kolejnych przypisów zawartych w treści wystąpienia;
16. zastąpienie użytego na str. 44 w wierszu 3 wyrazu „ujemne” wyrazem „dodatnie”;
17. zastąpienie użytej na str. 46 w wierszu 32 liczby „22,7” liczbą „22,8”;
18. zastąpienie użytego na str. 47 w wierszu 3 od dołu wyrazu „Modernizacji” wyrazem „Wsparcia”;
19. zastąpienie na stronie 48 w wierszu 7 liczby „44,5” liczbą „46,5”.

¹¹⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

Warszawa, ... maja 2023 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i
Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis