



KBF.430.004.2020
Nr ewid. 48/2020/P/19/013/KBF

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE DŁUGIEM PUBLICZNYM
I PŁYNNOŚCIĄ JEDNOSTEK
SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

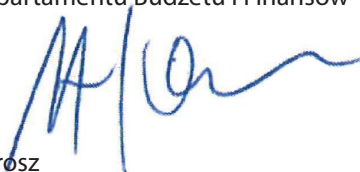
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś
Warszawa, dnia

03.09.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	5
1. WPROWADZENIE.....	7
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	17
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	18
5.1. Dług publiczny w Polsce – metodologia, struktura.....	18
5.1.1. Metodologie obliczania długu publicznego.....	18
5.1.2. Dług publiczny w latach 2010–2019.....	21
5.1.3. Proces gromadzenia danych służących do obliczenia długu publicznego	26
5.2. Dług skarbu państwa.....	30
5.2.1. Struktura długu Skarbu Państwa, zmiany i ich przyczyny.....	30
5.2.2. Cele zarządzania długiem określone przez Ministra Finansów i kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem	32
5.2.3. Wykonanie strategii i instrumenty zarządzania długiem publicznym.....	40
5.2.4. Skuteczność działań mających wpływać na minimalizację kosztów obsługi długu	45
5.2.5. Skuteczność i efektywność działań Ministra Finansów i ich wpływ na koszty obsługi długu Skarbu Państwa.....	49
5.2.6. Skuteczność stosowanych przez Ministra Finansów instrumentów i ich wpływ na zarządzanie długiem sektora finansów publicznych.....	54
5.2.7. Prawidłowość obliczenia długu Skarbu Państwa	55
5.3. Dług jednostek samorządu terytorialnego	55
5.3.1. Wielkość i struktura długu jednostek samorządu terytorialnego	55
5.3.2. Określenie celów zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego ...	56
5.3.3. Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego	58
5.3.4. Prawidłowość obliczenia długu jednostek samorządu terytorialnego	63
5.4. Dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	63
5.4.1. Wzrost i struktura długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.....	63
5.4.2. Określenie celów zarządzania długiem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.....	65
5.4.3. Skuteczność i efektywność działań w zakresie zarządzania długiem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej	69
5.4.4. Prawidłowość obliczenia długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.....	73

5.5. Zarządzanie płynnością jednostek sektora finansów publicznych.....	76
5.5.1. Zarządzanie płynnością budżetu państwa	77
5.5.2. Zarządzanie płynnością w skontrolowanych państwowych funduszach celowych	84
5.5.3. Zarządzanie płynnością w jednostkach samorządu terytorialnego	97
5.5.4. Zarządzanie płynnością w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej	102
6. ZAŁĄCZNIKI.....	105
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	105
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	115
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	117
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	118
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	119
6.6. Stanowisko Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do informacji o wynikach kontroli.....	127
6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów	130
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego	35

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego;
Departament DP	Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, departament właściwy w sprawie zarządzania długiem Skarbu Państwa;
Depozyt overnight	depozyt na rachunku Ministra Finansów w BGK, otwierany każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia jednostki dla BGK i zwracany następnego dnia roboczego;
Depozyt terminowy	depozyt na rachunku Ministra Finansów w BGK inny niż depozyt <i>overnight</i> ;
Dług EDP	dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, obliczany według metodologii unijnej na potrzeby procedury nadmiernego deficytu (ang. <i>excessive deficit procedure</i>), określonej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
Dług SP	dług Skarbu Państwa;
DSPW	dealerzy skarbowych papierów wartościowych;
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny;
Efektywne zarządzanie długiem	odbywające się w sposób najbardziej oszczędny, z uwzględnieniem celów określonych w strategii zarządzania długiem;
Efektywne zarządzanie płynnością	zapewnienie jednostce środków finansowych do terminowej obsługi zobowiązań w sposób najbardziej oszczędny oraz gospodarowanie wolnymi środkami w sposób przynoszący maksymalne dochody;
ESA 2010	rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.);
FGŚP	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;
FP	Fundusz Pracy;
FR	Fundusz Reprywatyzacji;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
Jst	jednostka samorządu terytorialnego;
KSW	Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie;
MF	Ministerstwo Finansów;
MRPiP	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
NBP	Narodowy Bank Polski;
NIK	Najwyższa Izba Kontroli;
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia;
PDP	państwowy dług publiczny;
PFR	Polski Fundusz Rozwoju;
PKB	produkt krajowy brutto;
Potrzeby pożyczkowe brutto	zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu oraz rozchodów;
Potrzeby pożyczkowe netto	potrzeby pożyczkowe brutto pomniejszone o zapotrzebowanie na środki niezbędne do wykupu długu zaciągniętego w okresach wcześniejszych;
Skuteczne zarządzanie długiem	działania związane z zaciąganiem i spłatą zadłużenia zapewniające pełne finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto danej jednostki oraz ukształtowanie struktury długu zakładanej przez zarządzających;

Skuteczne zarządzanie płynnością	zapewnienie jednostce środków finansowych do terminowej obsługi zobowiązań;
SP	Skarb Państwa;
SPW	skarbowe papiery wartościowe;
SPWSZ	Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie;
Spzoz	samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej;
SPZOZ MSWiA	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie;
UCK	Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego w Warszawie;
UE	Unia Europejska;
WIBID	(ang. <i>Warsaw Interbank Bid Rate</i>) roczna stopa oprocentowania, jaką banki oferują za przyjęcie środków w depozyt od innych banków;
WIBOR	(ang. <i>Warsaw Interbank Offered Rate</i>) oprocentowanie, po jakim banki oferują udzielenie pożyczek innym bankom;

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki sektora finansów publicznych zarządzają długiem i płynnością w sposób skuteczny i efektywny, a wysokość długu jest wykazywana rzetelnie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy cele zarządzania długiem są określone w sposób rzetelny i rozliczalny?
2. Czy zarządzanie długiem odbywa się w sposób skuteczny i efektywny?
3. Czy zarządzanie płynnością odbywa się w sposób skuteczny i efektywny?
4. Czy stosowane zasady ewidencji i obliczania długu zapewniają rzetelność prezentacji danych o zadłużeniu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów,
Główny Urząd Statystyczny,
Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej,
siedem jednostek samorządu terytorialnego,
cztery samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Okres objęty kontrolą

Ministerstwo Finansów:
lata 2014–2019

Główny Urząd Statystyczny:
lata 2017–2019

Ministerstwo Finansów (Fundusz Reprywatyzacji),
Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej (Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych):
lata 2017–2019

Jednostki samorządu terytorialnego, szpitale:
lata 2017–2019

Najwyższa Izba Kontroli podjęła kontrolę zarządzania długiem i płynnością jednostek sektora finansów publicznych w celu analizy i oceny zjawisk w tych obszarach w perspektywie średniookresowej i w ujęciu systemowym. Na ocenę taką nie pozwalały coroczne kontrole wykonania budżetu państwa, gdyż odnosiły się wyłącznie do okresu rocznego. Był to zbyt krótki okres, aby formułować wnioski odnoszące się do zarządzania prowadzonego w horyzoncie wieloletnim.

W ramach kontroli zbadano, czy wybrane jednostki sektora finansów publicznych zarządzają długiem i płynnością w sposób skuteczny i efektywny, a wysokość długu jest wykazywana rzetelnie. Wszystkie te aspekty były przedmiotem kontroli w Ministerstwie Finansów, jednostkach samorządu terytorialnego oraz samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej. W przypadku państwowych funduszy celowych sprawdzono wyłącznie, czy dysponenti tych funduszy podejmowali należyte działania związane z zarządzaniem płynnością, w tym z zagospodarowaniem znaczących wolnych środków. Badanie w Głównym Urzędzie Statystycznym w zakresie rzetelności danych przekazywanych Ministrowi Finansów potrzebnych do wyliczenia wysokości długu publicznego było dokonane przez NIK po raz pierwszy.

W trakcie kontroli zwrócono szczególną uwagę na zdefiniowanie celu zarządzania długiem publicznym określonego w corocznie przygotowywanej przez Ministra Finansów czteroletniej strategii zarządzania długiem publicznym. Badane było także, czy inne jednostki sektora finansów publicznych, tj. jst i spzoz, także określają cele do osiągnięcia w procesie zarządzania długiem i czy podejmowane działania są z nimi zgodne. Zapewnienie pełnego sfinansowania potrzeb pożyczkowych oraz osiągnięcie innych ustalonych celów było podstawą oceny skuteczności zarządzania długiem. Miarą efektywności tego procesu było ustalenie, czy odbywa się on w sposób możliwie najbardziej oszczędny i zgodny z założeniami określonymi w strategii zarządzania długiem.

Podstawą oceny skuteczności zarządzania płynnością było stwierdzenie, czy jednostki kontrolowane terminowo pokrywały wszystkie zobowiązania. Efektywność zarządzania płynnością odnosiła się natomiast do kosztów tego procesu oraz sposobu gospodarowania wolnymi środkami. Ich nadwyżki powinny być lokowane w taki sposób, aby przynosiły maksymalne wpływy, przy zachowaniu pogotowia płynnościowego pozwalającego na pokrycie bieżących płatności.

Wybrane do kontroli państwowe fundusze celowe miały w dyspozycji bardzo duże zasoby finansowe. Środki te po zaspokojeniu potrzeb wynikających z zadań ustawowych funduszy powinny przynosić jak najwyższe przychody i jednocześnie być źródłem zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Środki te są bowiem objęte mechanizmem konsolidacji środków publicznych, pozwalającym na wykorzystywanie ich przez Ministra Finansów w procesie zarządzania płynnością budżetu państwa. O okresie lokowania środków decyduje dysponent funduszu. Im dłuższe są terminy zapadalności lokat zakładanych przez dysponentów funduszy u Ministra Finansów, tym większe osiągają oni przychody, a Minister

WPROWADZENIE

Finansów może w dłuższym okresie wykorzystać te środki w procesie zarządzania płynnością, zamiast emitować dług. Jest to synergia osiągnięta w wyniku efektywnego zarządzania wolnymi środkami jednostek sektora finansów publicznych.

Kontrola planowana była w warunkach corocznego występowania deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich. Konieczność finansowania deficytu, dofinansowywania Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niekorzystne zmiany kursów walut, w których nominowany był dług zagraniczny stanowiły podstawowe przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa i tym samym państwowego długu publicznego. Wystąpienie epidemii COVID-19 i konieczność przeciwdziałania jej negatywnym skutkom dla gospodarki i społeczeństwa są nowymi niezależnymi od Ministra Finansów przyczynami możliwego wzrostu długu publicznego. W związku z tym należy zwrócić uwagę na zawarte w przepisach prawa mechanizmy mające zapewnić bezpieczeństwo finansów publicznych w zakresie wzrostu długu publicznego, w obliczu potrzeby podejmowania szeroko zakrojonych działań antykryzysowych.

2. OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów i skontrolowane samorządy skutecznie zarządzały długiem, zapewniając środki na pokrycie wydatków i rozchodów, w tym terminowe spłaty zapadającego zadłużenia. NIK nie może jednak potwierdzić, że Minister Finansów zrealizował cel zarządzania długiem Skarbu Państwa określony w kolejnych strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych, zatwierdzanych przez Radę Ministrów, jakim była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie, a tym samym, że działał w pełni efektywnie. Minister Finansów nie wypracował metody pomiaru stopnia realizacji tego celu. Nie przedstawiał także danych potwierdzających jego wykonanie. W ocenie NIK, wynika to z faktu, że cel ten był nierozliczalny. Wprawdzie w latach 2014–2019 w warunkach stałości stóp procentowych Narodowego Banku Polskiego obniżeniu uległy koszty obsługi długu Skarbu Państwa, jednak zdaniem NIK możliwe było zaciąganie długu generującego niższe koszty, przy jednoczesnym dotrzymaniu założeń dotyczących ryzyk, jakimi objęty jest dług. Minister tego nie dokonywał. Faktycznym celem zarządzania długiem było zatem ukształtowanie struktury długu pożądanej przez zarządzających, głównie ze względu na możliwość jego refinansowania. Jednocześnie akceptowane było poniesienie wyższych kosztów niż minimalne.

Skontrolowane samorządy także podejmowały działania w celu zmniejszenia wielkości zadłużenia oraz kosztów jego obsługi. Wybierały najkorzystniejsze oferty finansowania. W miarę możliwości zastępowały także dług droższy w obsłudze tańszym. Nie dokonywały jednak analiz optymalizacyjnych pod kątem doboru instrumentów finansowania, co było pochodną nieopracowywania strategii zarządzania długiem i założeń dotyczących parametrów utrzymywanego portfela długu.

Aktywność na rzecz zmniejszenia długu i kosztów jego obsługi podejmowały również skontrolowane samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne. Efekty tych działań nie zależały jednak wyłącznie od realizowanych przez szpitale procesów naprawczych, gdyż niekorzystny wpływ na ich sytuację finansową miało także środowisko zewnętrzne, tj. system finansowania opieki zdrowotnej.

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa, zapewniając środki na terminowe pokrycie wszystkich wymagalnych płatności. Co roku pozyskiwał środki finansowe, które po zaspokojeniu zapotrzebowania na finansowanie zwiększały poziom lokat bankowych i stanowiły zabezpieczenie nieprzewidzianych wydatków lub mogły być wykorzystywane w przypadku wystąpienia trudności w pozyskaniu środków np. w wyniku zjawisk kryzysowych. Zdaniem NIK Minister Finansów nie powinien powiększać stanu wolnych środków jeżeli nie jest to uzasadnione sytuacją gospodarczą, bilansem ryzyk i powoduje ponoszenie kosztów istotnie przewyższających korzyści z lokowania wolnych środków.

W latach 2017–2019 wszystkie skontrolowane samorządy także skutecznie zarządzały płynnością. Nie dopuściły one do powstania zobowiązań wymagalnych. Natomiast jeden z siedmiu objętych kontrolą samorządów (samorząd Województwa Śląskiego) nie w pełni efektywnie zarządzał nadwyżką wolnych środków budżetu. Nie wykorzystywał on w pełni możliwości terminowego lokowania środków, pozwalającego na uzyskanie wyższych dochodów niż utrzymywanie środków na rachunku bieżącym.

Wśród kontrolowanych szpitali jedynie Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie skutecznie zarządzał płynnością, gdyż terminowo regulował swoje zobowiązania. Podejmowane w tym szpitalu decyzje w sprawie lokowania wolnych środków nie były jednak w pełni efektywne. W procesie lokowania środków nie uwzględniono bowiem wszystkich możliwych do bezpiecznego wykorzystania zasobów.

Zarządzanie długiem i płynnością przez kontrolowane jednostki z wyjątkiem większości szpitali było skuteczne, ale nie we wszystkich przypadkach efektywne

Dług innych jednostek niż szpitale był wykazywany rzetelnie

OCENA OGÓLNA

NIK stwierdziła także, że dysponenci wszystkich skontrolowanych funduszy celowych nie w pełni efektywnie zarządzali wolnymi środkami. Zbyt dużą ich część ponad rezerwę na bieżące potrzeby pozostawiali na nisko oprocentowanych depozytach *overnight*. Dysponenci rezygnowali z przekazania wolnych środków w przynoszące wyższe przychody zarządzanie terminowe. Spowodowało to w latach 2017–2019 utratę przychodów, oszacowanych przez NIK na co najmniej 24,7 mln zł. NIK wskazała, że w przypadku poprawy procesu zarządzania płynnością funduszy mogą one uzyskiwać wyższe przychody z tytułu odsetek.

Minister Finansów i samorządy co do zasady rzetelnie przedstawiały swoje zadłużenie stanowiące elementy państwowego długu publicznego. Stwierdzone nieprawidłowości w wykazywanych danych o zadłużeniu szpitali nie wpłynęły znacząco na zniekształcenie informacji o wysokości długu publicznego. Główny Urząd Statystyczny podejmował właściwe działania w zakresie zapewnienia danych przekazywanych Ministrowi Finansów do obliczenia długu publicznego. Zorganizowany system zbierania danych o zadłużeniu obliczanym według metodologii krajowej można uszczelnić poprzez wprowadzenie obowiązku badania kompletności sprawozdań służących obliczaniu długu publicznego. Obecnie odbiorcy tych sprawozdań badają ich zgodność pod względem formalno-rachunkowym.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Dług publiczny w Polsce oblicza się według dwóch metodologii – krajowej i unijnej. Metodologia krajowa wyznaczająca państwowy dług publiczny opiera się na przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ i rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Metodologia unijna wynika z obowiązujących Polskę i inne kraje Unii Europejskiej przepisów unijnych, a obliczone na jej podstawie zadłużenie to dług sektora instytucji rządowych i samorządowych.

W Polsce dług publiczny oblicza się według dwóch metodologii

Państwowy dług publiczny określa zadłużenie sektora finansów publicznych. Sektor tworzą jego jednostki, wskazane z zamkniętym katalogu wskazanym w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Na PDP składa się zadłużenie sektorów rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest obliczany poprzez korektę wartości PDP o zobowiązania niektórych podmiotów uznanych za wchodzące w skład tego sektora oraz poprzez korekty wynikające z odmiennego zakresu przedmiotowego długu. [str. 18–21]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, że w latach 2014–2019 została obniżona relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto z ponad 48% do poniżej 44%. Efekty tego są widoczne w 2020 r., gdy nieoczekiwanie stało się niezbędne podjęcie szeroko zakrojonych działań rządu i samorządów w celu przeciwdziałania skutkom gospodarczym epidemii COVID-19. Stworzona została przestrzeń do finansowania rozwiązań antykryzysowych poprzez emisję długu w warunkach obowiązywania konstytucyjnego zakazu zaciągania pożyczek i udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczyłby 60% rocznego produktu krajowego brutto. Przestrzeń ta może okazać się jednak niewystarczająca w latach kolejnych, gdyby nastąpił znaczący spadek produktu krajowego brutto. Z tego względu konieczne jest dokonanie przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę. [str. 21–23]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że finansowanie programów antykryzysowych dla polskiej gospodarki związanych z epidemią COVID-19 ze środków pozyskanych przez Polski Funduszu Rozwoju oraz BGK, zamiast bezpośrednio z budżetu państwa, powiększy w kolejnych latach i tak już istniejącą różnicę między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej. W przypadku długu PFR jest to uwarunkowane uznaniem przez GUS lub Eurostat, że podmiot ten jest jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych. Obligacje PFR i BGK są objęte gwarancjami Skarbu Państwa. Oznacza to, że jeżeli w momencie wykupu obligacji podmioty te nie będą posiadać środków na jego sfinansowanie Minister Finansów będzie zobowiązany do zapewnienia środków na wykup tych obligacji.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w procesie finansowania działań antykryzysowych kluczową rolę pełni Narodowy Bank Polski. Obligacje emitowane przez Skarb Państwa, PFR i BGK są odkupowane przez Naro-

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

dowy Bank Polski. W ten sposób to bank centralny de facto finansuje rządowy program antykryzysowy. NBP wspólnie z rządem i powiązanimi z nim instytucjami stworzyli obieg zamknięty po to, aby uruchomić działania w tym zakresie. Agencja ratingowa Fitch ostrzegła, że takie transakcje niosą za sobą ryzyko makroekonomiczne oraz stanowią zagrożenie dla niezależności banku centralnego, gdyż niektóre działania NBP przypominają niedozwolone finansowanie deficytu przez bank centralny². Jest to ocena odwołująca się najprawdopodobniej do art. 220 ust. 2 Konstytucji RP, stanowiącego, że ustawa budżetowa nie może przewidywać pokrywania deficytu budżetowego przez zaciąganie zobowiązań w centralnym banku państwa. Przyjęte rozwiązanie nie ma jednak takiej formy, gdyż finansowanie przez NBP nie jest przewidziane w ustawie budżetowej. Nie zmienia to postaci rzeczy, że rząd powinien przygotować ocenę stanu finansów publicznych określającą w szczególności wpływ finansowania działań antykryzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty jego obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że zgodnie z założeniami tarcz antykryzysowych część pożyczek PFR na rzecz przedsiębiorców będzie umorzona. Istotne jest także opracowanie ścieżki obniżenia zadłużenia w relacji do PKB w kolejnych latach i źródeł zapewnienia środków na spłatę zadłużenia lub jego refinansowanie. Bank centralny nie jest zobowiązany do kontynuowania refinansowania zadłużenia. Jest podmiotem niezależnym. W związku z tym nie można przyjąć, że realizowane przez niego operacje odkupu długu będą realizowane permanentnie.

GUS zapewnił Ministrowi Finansów dane potrzebne do obliczenia długu publicznego

Za obliczanie długu publicznego według dwóch metodologii odpowiada Minister Finansów. W tym celu wykorzystuje głównie dane przesyłane przez GUS. NIK oceniła pozytywnie pozyskiwanie i opracowywanie przez GUS tych danych. W ramach wykonywanych zadań ustawowych związanych z gromadzeniem, analizowaniem i przekazywaniem tych danych GUS podejmował niezbędne działania w celu zapewnienia ich rzetelności.

[str. 26–27]

GUS co do zasady nie podejmował działań na rzecz identyfikacji jednostek sektora finansów publicznych, które nigdy nie wywiązały się z obowiązku sporządzania sprawozdań określających zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych. Ministerstwo Finansów nie weryfikowało kompletności informacji przekazanych przez GUS. Aby poprawić zorganizowany system zbierania danych o zadłużeniu sektora finansów publicznych należy, zdaniem NIK, rozszerzyć obowiązki odbiorców sprawozdań, stanowiących źródło danych o zadłużeniu jednostek sektora finansów publicznych, o kontrolę kompletności jednostek sporządzających te sprawozdania. Obecnie obowiązkiem odbiorców tych sprawozdań jest kontrola formalno-rachunkowa otrzymanych sprawozdań.

[str. 27–28]

² Artykuły prasowe: <https://www.obserwatorfinansowy.pl/forma/dispatches/fitch-niektore-operacje-nbp-przypominaja-monetarne-finansowanie-deficytu/>, <https://businessinsider.com.pl/finanse/rola-narodowego-banku-polskiego-nbp-w-uruchamianiu-tarcz-antykryzysowych/xfe757e>.

Minister Finansów w prezentowanych danych o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie eliminował wszystkich zobowiązań wzajemnych podmiotów zaliczonych do tego sektora, zawyżając wysokość tego zadłużenia. Zdaniem NIK, biorąc pod uwagę, że wartość tego błędu była niewielka oraz że pozyskanie danych potrzebnych do jego eliminacji jest skomplikowane należy w publikowanych danych o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych informować o występującym odstępstwie w obliczaniu długu od zasad unijnych. [str. 28–30]

Minister Finansów opracowywał corocznie czteroletnie strategie zarządzania długiem Skarbu Państwa i oddziaływania na dług sektora finansów publicznych, do czego był zobowiązany przez art. 75 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W ocenie NIK, cel strategii określany jako minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem, był ustalany w sposób nierozliczalny. Minister Finansów nie sformułował dla niego miernika, ani nie przedstawiał efektów jego realizacji. Minister Finansów przyjął także elastyczne założenia, przy których cel zarządzania długiem publicznym miał być realizowany. [str. 32–37]

Brak jest dowodów potwierdzających, że działania podejmowane przez Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem zapewniły minimalizację kosztów jego obsługi w długim okresie. [str. 37–38]

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przestrzegania ograniczeń ryzyka ustalonych w strategiach, przy czym część tych ograniczeń była określona bardzo elastycznie. [str. 40–45]

Minister Finansów wprowadził kluczowe elementy kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem. Nie został jednak w zaplanowanym terminie wdrożony System Zarządzania Ciągłością Działania w informatycznych procesach krytycznych związanych z zarządzaniem długiem. [str. 38–39]

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań określonych strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych dotyczących zapewnienia płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych. [str. 45–48]

Zdaniem NIK, o skuteczności działań związanych z zarządzaniem długiem świadczy zapewnienie środków na pełne finansowanie potrzeb pożyczkowych oraz obniżenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2016–2018. Spadek ten nie oznacza jednak, że były to koszty minimalne, tj. najniższe z możliwych do uzyskania i tym samym zgodne z celem określonym w strategii.

Wyniki badania sprzedaży obligacji na rynku krajowym i zagranicznym wskazały, że emisja długu odbywała się w celu osiągnięcia przez zarządzających długiem pożądanej struktury emisji. Nie w każdym przypadku oznaczało to realizację celu strategii w postaci minimalizacji kosztów obsługi w długim okresie. Realizację strategii stanowiłoby wybieranie takiej struktury sprzedaży SPW na danym przetargu, z tytułu której

Minister Finansów określił cel główny strategii zarządzania długiem publicznym w sposób nierozliczalny

Działania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem były skuteczne. Nie można jednak stwierdzić, że działania te były w pełni efektywne, bo możliwe było poniesienie niższych kosztów

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

najbardziej prawdopodobne byłoby poniesienie najniższych kosztów obsługi długu przy jednoczesnym spełnianiu miar ryzyk określonych w strategii. Brak weryfikacji w powyższym zakresie powodował, że nie były w pełni optymalizowane koszty obsługi długu. [str. 49–53]

Wartość długu Skarbu Państwa była wykazywana prawidłowo. [str. 55]

Samorządy skutecznie zarządzały długiem, gdyż zapewniły środki na finansowanie swoich potrzeb pożyczkowych. Tylko w części kontrolowanych samorządów można było ocenić efektywność zarządzania długiem jst, to jest gdy samorządy przeprowadzały analizę możliwych wariantów finansowania. Pozostałe samorządy nie przeprowadzały analiz pod kątem optymalnego doboru instrumentów finansowania. Samorządy w zarządzaniu długiem wykorzystywały różne instrumenty służące do finansowania potrzeb pożyczkowych. Gdy decydowały się na refinansowanie droższego w obsłudze długu na tańszy podejmowały w tym celu efektywne działania. [str. 56–63]

Nie stwierdzono przypadków nierzetelnego prezentowania przez samorządy danych o zadłużeniu. [str. 63]

System finansowania służby zdrowia miał znaczący wpływ na sytuację finansową szpitali

Działania podejmowane przez kontrolowane szpitale w zakresie zarządzania długiem nie były w pełni skuteczne i efektywne. Efekty tych działań nie zależały wyłącznie od prowadzonych przez szpitale działań naprawczych. Dyrektorzy szpitali jako przyczyny powstawania zobowiązań wskazywali szereg praktyk związanych z finansowaniem opieki zdrowotnej przez NFZ. Tylko w jednym szpitalu zarządzanie długiem wpłynęło na zmniejszenie zadłużenia i kosztów jego obsługi, czyli było skuteczne i efektywne. [str. 65–73]

Z czterech skontrolowanych szpitali tylko w jednym przypadku NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sporządzeniu sprawozdań określających zadłużenie tych jednostek. [str. 73–76]

Zarządzanie płynnością budżetu państwa było skuteczne

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą zapewnił pełne, terminowe i bezpieczne finansowanie niezbędnych płatności. Na podstawie danych historycznych rzetelnie określił poziom wolnych środków, jaki powinien być utrzymywany w celu zapewnienia płynności budżetu państwa. Bez uzasadnienia ekonomicznego podniósł jednak maksymalny ich pułap o blisko 20%. Poziom ten nie powinien być zwiększony, jeśli nie jest to uzasadnione sytuacją gospodarczą, bilansem ryzyk i powoduje poniesienie kosztów istotnie przewyższających korzyści z lokowania nadwyżek wolnych środków. [str. 77–79]

Minister Finansów skutecznie, ale nie w pełni efektywnie zarządzał płynnością Funduszu Reprywatyzacji

Minister Finansów jako dysponent Funduszu Reprywatyzacji od 2017 r. skutecznie zarządzał jego płynnością, gdyż zapewnił terminową obsługę płatności ze środków tego Funduszu. Zarządzanie wolnymi środkami Funduszu nie było natomiast w pełni efektywne. Minister Finansów nie maksymalizował przychodów Funduszu z tytułu odsetek poprzez przekazywanie nadwyżek wolnych środków ponad

bieżące potrzeby w zarządzanie terminowe. W efekcie dochodziło do kumulowania nadmiernych środków na rachunku Funduszu, automatycznie przekazywanych na koniec dni roboczych w zarządzanie *overnight*, generujące niższe przychody niż zarządzanie terminowe. NIK oszacowała utracone korzyści Funduszu na ponad 2,1 mln zł. NIK ocenia pozytywnie wypracowany przez dysponenta Funduszu sposób zarządzania wolnymi środkami polegający na regularnym tworzeniu wielu lokat terminowych o stosunkowo niskich kwotach, jednak zasada ta powinna być stosowana bardziej konsekwentnie. [str. 84–88]

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej będący dysponentem Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych skutecznie zarządzał ich płynnością. Zapewnił przekazanie środków tych funduszy uprawnionym podmiotom w sposób umożliwiający im terminową realizację zadań. Nie w pełni efektywne było natomiast zarządzanie wolnymi środkami tych funduszy. Zdaniem NIK, przekazywanie Ministrowi Finansów wolnych środków obu funduszy w zarządzanie terminowe odbywało się na zbyt krótkie terminy i na zbyt niskie kwoty w stosunku do istniejących możliwości lokowania tych środków bez zagrożeń dla finansowania zadań. Wpłynęło to na utratę przychodów FP z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie w łącznej wysokości co najmniej 21,1 mln zł. W latach 2017–2019 kwota ta zwiększyłaby przychody FP z tego tytułu o ponad 6%. Utracone przychody FGŚP wyniosły co najmniej 1,5 mln zł. Stanowiły one 1,3% przychodów uzyskanych w wyniku zarządzania środkami tego funduszu w latach 2017–2019. Nie została opracowana strategia zarządzania płynnością funduszy, ani nie została określona suma środków pieniężnych, jaka powinna być utrzymywana w stałej gotowości na rachunkach bądź sposób jej ustalania w celu maksymalizacji przychodów uzyskiwanych z zarządzania terminowego pozostałymi środkami. [str. 88–97]

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skutecznie, ale nie w pełni efektywnie zarządzał płynnością Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Skontrolowane samorządy zapewniły środki na terminowe finansowanie zadań ustawowych. Z tego powodu NIK uznała, że skutecznie zarządzały płynnością. Wolne środki były lokowane w różnych produktach bankowych. Były to w szczególności konkurencyjne wobec lokat krótkoterminowych oprocentowane rachunki bankowe. Samorządy lokowały wolne środki na lokatach *overnight* lub lokatach terminowych. Do poprawy efektywności niektóre z kontrolowanych jst wykorzystywały mechanizmy konsolidacji środków rachunków bankowych budżetu jst i jednostek podległych samorządom. [str. 98–102]

Samorządy skutecznie zarządzały płynnością swoich budżetów

Mimo wniosku pokontrolnego NIK z 2016 r.³ Minister Finansów nie zainicjował rozwiązania problemu posiadania przez samorządy rachunków do obsługi budżetu tylko w jednym banku, narażającego je na ryzyko utraty środków publicznych w przypadku wystąpienia problemów z wypłacalnością tego banku. Samorządy w sposób powszechny uznają,

³ Informacja o wynikach kontroli „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową”, KBF.430.002.2015, Nr ewid.: 25/2016/P/15/014/KBF.

że mogą otwierać rachunki bankowe tylko w jednym banku wybranym na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. W przypadku wystąpienia problemów z wypłacalnością banków nie mają one możliwości szybkiego przeniesienia swoich rachunków do innego banku. Potwierdziły to przypadki upadłości Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w 2015 r. oraz objęcia na początku 2020 r. przymusową restrukturyzacją Podkarpackiego Banku Spółdzielczego w Sanoku. [str. 97]

Jeden ze szpitali skutecznie zarządzał płynnością

Tylko w jednym szpitalu zarządzanie płynnością było skuteczne. Po przeprowadzonej restrukturyzacji zadłużenia Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie terminowo regulował zobowiązania i nie dopuścił do powstania zobowiązań wymagalnych. Działania w zakresie zarządzania płynnością, nie były jednak w pełni efektywne. Szpital ten w procesie lokowania wolnych środków nie wykorzystywał wszystkich dostępnych na rachunkach bankowych zasobów finansowych. Pozostałe szpitale koncentrowały się na zapewnieniu bieżącej płynności jednak nie zawsze terminowo regulowały swoje zobowiązania. W przypadku, gdy na ich rachunkach pojawiały się czasowo wolne środki były one przekazywane w depozyt Ministrowi Finansów lub były lokowane w produktach bankowych. [str. 102–104]

4. WNIOSKI

Minister Finansów

- 1) Dokonanie przeglądu krajowych reguł limitujących wysokość długu publicznego pod kątem ich skuteczności, efektywności i wpływu na gospodarkę.
- 2) Przygotowanie oceny stanu finansów publicznych w horyzoncie średnio-okresowym, określającej w szczególności wpływ finansowania działań antykryzysowych na poziom zadłużenia publicznego, koszty jego obsługi oraz wiarygodność kredytową Polski, a także ścieżkę obniżania zadłużenia w relacji do PKB w kolejnych latach i źródła zapewnienia środków na spłatę zadłużenia lub jego finansowania.
- 3) Zainicjowanie zmiany art. 264 ustawy o finansach publicznych umożliwiającej samorządom szybkie otwieranie rachunków budżetu jst w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków, w sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku.
- 4) Wprowadzenie w przepisach rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁴ (dalej: rozporządzenie w sprawie sprawozdań Rb-Z) obowiązku badania kompletności sprawozdań Rb-Z agregowanych przez danego odbiorcę.
- 5) Opracowanie i skierowanie do podmiotów dysponujących najwyższym stanami wolnych środków wskazówek w sprawie efektywnego nimi zarządzania. Zasady te powinny wpływać na zwiększenie wartości środków przekazywanych Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe na jak najdłuższe terminy przy niezagrożonej realizacji zadań ustawowych tych jednostek. Poprawiłoby to płynność budżetu państwa poprzez zapewnienie środków po niskim koszcie ich pozyskania i jednocześnie zwiększyłoby wpływy tych podmiotów.

Niezależnie od powyższych wniosków do kierowników jednostek kontrolowanych zostały sformułowane wnioski w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Dług publiczny w Polsce – metodologia, struktura

Dwie metodologie obliczania długu publicznego

Dług publiczny w Polsce oblicza się według dwóch metodologii – krajowej i unijnej.

Wyliczanie państwowego długu publicznego według metodologii krajowej zdaniem MF wynika z istniejących w polskim porządku prawnym reguł fiskalnych, które odnoszą się do krajowej definicji długu. W szczególności w art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ ustanowiony został zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 60% rocznego produktu krajowego brutto. Natomiast obowiązek wyliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika z członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 126 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja Europejska nadzoruje wysokość długu publicznego w państwach członkowskich oraz bada poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie kryterium, czy relacja długu publicznego do PKB przekracza 60%.

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

W Ministerstwie Finansów zostały podjęte prace nad zmianą sposobu wyliczania długu publicznego. W ramach projektu „Reforma systemu budżetowego – etap 1” były prowadzone analizy nad rozszerzeniem sektora finansów publicznych o niektóre jednostki (np. fundusze w Banku Gospodarstwa Krajowego i Bankowym Funduszu Gwarancyjnym). Zespół roboczy zaproponował jednak utrzymanie dwóch definicji sektora, z ewentualnym zmniejszeniem różnic.

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

5.1.1. Metodologie obliczania długu publicznego

Metodologia krajowa – państwowy dług publiczny

Dług publiczny według metodologii krajowej dotyczy zamkniętego katalogu podmiotów

Zagadnienia związane z państwowym długiem publicznym zostały uregulowane w dziale drugim ustawy o finansach publicznych oraz w rozporządzeniach wydanych na mocy przepisów tej ustawy. Tytuły dłużne

⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zaliczane do państwowego długu publicznego określa art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Dług publiczny stanowią zobowiązania z tytułu:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
- zaciągniętych kredytów i pożyczek,
- przyjętych depozytów,
- wymagalnych zobowiązań.

Z dniem 1 stycznia 2019 r. wszedł w życie art. 72 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, który doprecyzował, że tytuły dłużne obejmują zobowiązania finansowe wynikające ze stosunków prawnych, które nazwą odpowiadają tym tytułom dłużnym, ale także z innych stosunków prawnych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do skutków wynikających z papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, umów kredytów i pożyczek oraz przyjętych depozytów. Wcześniej zasada ta wynikała tylko z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego⁶. Budziło to jednak wątpliwości natury konstytucyjnej. Art. 216 ust. 5 Konstytucji RP określa bowiem, że sposób obliczania państwowego długu publicznego określa ustawa. W omawianym rozporządzeniu zostały zawarte szczegółowe definicje tytułów dłużnych.

Sposób obliczania wartości nominalnej zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego został natomiast określony w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji⁷.

Zakres podmiotowy sektora finansów publicznych, którego zadłużenie jest zaliczane do PDP, określa art. 9 ustawy o finansach publicznych. Do podmiotów tego sektora należą:

- organy władzy publicznej, w tym organy administracji rządowej, organy kontroli państwowej i ochrony prawa oraz sądy i trybunały;
- jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki;
- związki metropolitalne;
- jednostki budżetowe;
- samorządowe zakłady budżetowe;
- agencje wykonawcze;
- instytucje gospodarki budżetowej;
- państwowe fundusze celowe;
- Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;
- Narodowy Fundusz Zdrowia;
- samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej;
- uczelnie publiczne;

⁶ Dz. U. Nr 298, poz. 1767.

⁷ Dz. U. Nr 57, poz. 366.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne;
- państwowe i samorządowe instytucje kultury;
- inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, instytutów działających w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz, banków oraz spółek prawa handlowego.

Jest to katalog zamknięty. Oznacza to, że zadłużenie podmiotu, który nie jest wymieniony w art. 9 ustawy o finansach publicznych nie jest ujmowane w PDP. Wśród tych jednostek nie są wymienione banki państwowe, ani spółki celowe Skarbu Państwa, takie jak PFR. W związku z tym zadłużenie tych podmiotów nawet jeśli zaciągane jest na realizację zadań publicznych i pokrywanie wydatków, które zazwyczaj ujmowane są w budżecie państwa, nie jest zaliczane do PDP.

Metodologia unijna – dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Przez dług EDP można porównać zadłużenie Polski i innych krajów Unii Europejskiej bo są obliczane według jednolitych zasad

Obowiązek obliczania długu sektora instytucji rządowych i samorządowych według metodologii unijnej wynika z rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁸. Wytyczne metodyczne dotyczące obliczania długu EDP, w tym dotyczące zakresu podmiotowego tego sektora, zawarte są w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej⁹ (zwanym ESA 2010)¹⁰ oraz w opracowanym przez Eurostat Podręczniku deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych – Implementacja ESA 2010¹¹.

Dług EDP wykorzystywany jest m.in. do porównywania długu publicznego Polski do długu innych krajów Unii Europejskiej. Zakres podmiotowy sektora instytucji rządowych i samorządowych został zdefiniowany w ESA2010 w formie generalnej definicji (określonej w rozdziale 20 ESA2010), przez co nie jest to katalog zamknięty. Są do niego zaliczane wszystkie podmioty, które wypełnią warunki określone w definicji. Do sektora instytucji rządowych i samorządowych i jego podsektorów klasyfikowane są dwie grupy podmiotów:

- jednostki organizacyjne zaliczane według metodologii krajowej do sektora finansów publicznych¹²,
- jednostki, które nie są częścią sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji według metodologii ESA 2010¹³.

⁸ Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, str. 1, ze zm.

⁹ Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.

¹⁰ ESA – Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych.

¹¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/manuals>

¹² Wyjątkiem jest Polski Klub Wyścigów Konnych, który według metodologii krajowej jest jednostką sektora finansów publicznych, ale według metodologii ESA 2010 nie spełnia kryteriów klasyfikujących go w sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

¹³ Jednostki publiczne kontrolowane bezpośrednio przez sektor instytucji rządowych i samorządowych lub pośrednio przez jednostki sektora publicznego w ujęciu łącznym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Do drugiej grupy zalicza się przedsiębiorstwa publiczne pokrywające mniej niż 50% kosztów produkcji przychodami ze sprzedaży (publiczni producenci nierynkowi) oraz szczególne przypadki jednostek publicznych (między innymi spółki celowe, szpitale publiczne prowadzone w formie spółek kapitałowych, fundusze emerytalne i gwarancyjne). Podejście to różni się od sposobu określenia sektora finansów publicznych, do którego należą jednostki, których zamknięty katalog został wymieniony w art. 9 ustawy o finansach publicznych. Lista jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych jest dostępna na stronie internetowej GUS. Sektor instytucji rządowych i samorządowych jest rozszerzony w stosunku do sektora finansów publicznych o przedsiębiorstwa publiczne nieprowadzące działalności rynkowej (np. PKP PLK S.A., Port Lotniczy Łódź sp. z o.o., sprywatyzowane szpitale oraz jednostki ochrony zdrowia), fundusze utworzone w BGK (np. Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Kolejowy, a od 2020 r. także Fundusz Przeciwdziałania COVID-19), Bankowy Fundusz Gwarancyjny wraz z funduszem ochrony środków gwarantowanych. W 2020 r. zostanie rozstrzygnięte, czy do tych podmiotów powinien zostać zaliczony także PFR realizujący zadania antykryzysowe. Między metodologią krajową i unijną ustalania długu publicznego występują również różnice w określeniu tytułów dłużnych (w szczególności w podejściu do wartości zobowiązań wymagalnych), ich wyceny oraz w podejściu do długu potencjalnego.

5.1.2. Dług publiczny w latach 2010–2019

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

Państwowy dług publiczny

Do państwowego długu publicznego zaliczane jest zadłużenie sektorów rządowego, samorządowego oraz ubezpieczeń społecznych. Przy liczeniu długu eliminowane były zobowiązania między jednostkami sektora finansów publicznych.

PDP to zadłużenie wszystkich jednostek sektora finansów publicznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Państwowy dług publiczny na koniec 2019 r. (w mln zł)

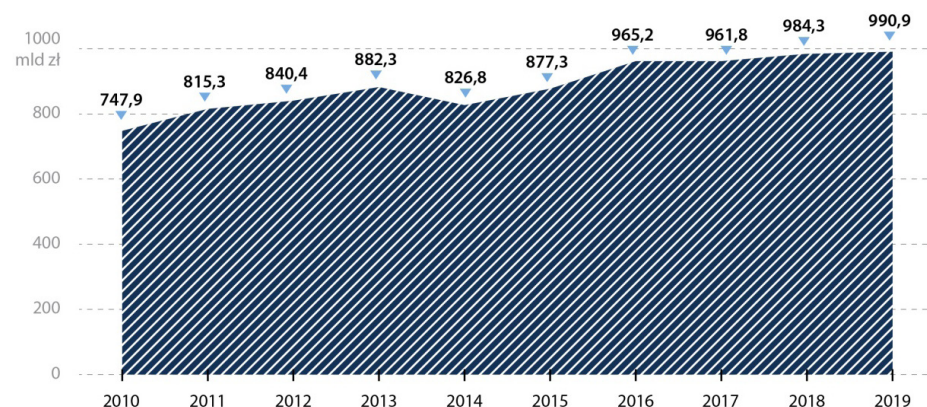
Zadłużenie sektora finansów publicznych (według metodologii krajowej)	990 940,9
1. Zadłużenie sektora rządowego	907 652,6
1.1. Skarb Państwa	905 615,4
1.2. Państwowe szkoły wyższe	383,2
1.3. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	1 617,1
1.4. Państwowe instytucje kultury	5,5
1.5. PAN i tworzone przez PAN jednostki organizacyjne	0,6
1.6. Pozostałe państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	30,8
2. Zadłużenie sektora samorządowego	83 231,1
2.1. Jednostki samorządu terytorialnego i ich związki	78 314,5
2.2. Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej	4 836,3
2.3. Samorządowe instytucje kultury	79,6
2.4. Pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podst. odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek prawa handlowego	0,7
3. Zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych	57,2
3.1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych	0,0
3.2. Fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	57,2
3.3. Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego	0,0
3.4. Narodowy Fundusz Zdrowia	0,0

Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

W okresie od 2010 r. do 2019 r. państwowy dług publiczny wzrósł z 747 899,2 mln zł do 990 940,9 mln zł, tj. o 32,5%.

Infografika nr 1

Państwowy dług publiczny w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

Odnotowany spadek PDP na koniec 2014 r. był wynikiem umorzenia w lutym 2014 r. obligacji o wartości 103,2 mld zł przejętych od otwartych funduszy emerytalnych przez ZUS w ramach tzw. reformy emerytalnej.

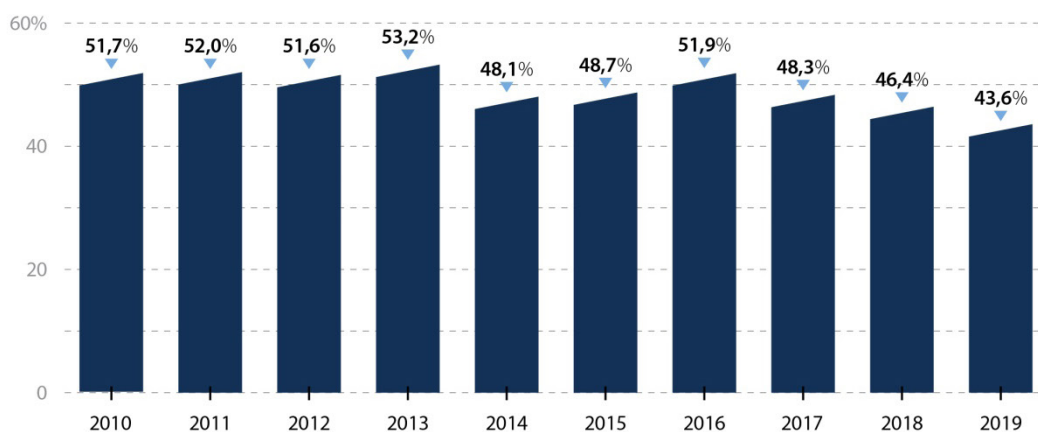
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Największy wpływ na poziom zadłużenia sektora finansów publicznych miało zadłużenie sektora rządowego, w tym głównie Skarbu Państwa. W latach 2010–2019 zadłużenie sektora rządowego wzrosło o 215 292,1 mln zł, tj. o 31,1%. Zadłużenie sektora samorządowego zwiększyło się o 29 711,6 mln zł, tj. o 55,5%. Spadło natomiast zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych o 1962,1 mln zł. Spadek ten sięgnął 97,2%. Do 2012 r. Fundusz Ubezpieczeń Społecznych corocznie wykazywał zobowiązania wymagalne wobec otwartych funduszy emerytalnych.

W okresie ostatnich 10 lat relacja państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto zmieniała się okresowo. Występowały okresy wzrostu, jak i spadku tej relacji.

Infografika nr 2

Relacja PDP do produktu krajowego brutto w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

Spadek relacji PDP do produktu krajowego brutto w 2014 r. wynikał z wprowadzonych zmian w systemie emerytalnym – umorzenie obligacji skarbowych. Spadek tej relacji w latach 2016–2019 przy corocznym wzroście PDP był spowodowany wyższym tempem wzrostu produktu krajowego brutto niż wzrostu zadłużenia.

NIK pozytywnie ocenia odnotowane obniżenie relacji PDP do PKB w latach 2016-2019. Stworzyło to przestrzeń do realizacji i finansowania w 2020 r. działań antykrzysowych związanych w epidemią COVID-19.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych jest obliczany poprzez korektę wartości PDP o zobowiązania niektórych podmiotów uznanych za wchodzące w skład tego sektora oraz poprzez korekty wynikające z odmiennego zakresu przedmiotowego długu.

Dług EDP oblicza się poprzez korektę PDP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela 2
Różnice między PDP a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2019 r.

PAŃSTWOWY DŁUG PUBLICZNY – 990 940,9 mln zł	
Zwiększenia – razem 74 670,0 mln zł, w tym:	
– zadłużenie funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego – Krajowy Fundusz Drogowy	47 133,4 mln zł
– zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych	17 155,4 mln zł
– zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad	9 538,5 mln zł
– zrestrukturyzowane/zrefinansowane kredyty handlowe, leasing zwrotny i inne	842,6 mln zł
– zobowiązania stale spłacane przez jednostki sektora finansów publicznych za podmioty, którym uprzednio udzielono poręczenia lub gwarancji	0,0 mln zł
Zmniejszenia – razem 20 482,0 mln zł, w tym:	
– skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz funduszy ochrony środków gwarantowanych banków komercyjnych	15 815,6 mln zł
– skarbowe papiery wartościowe i depozyty funduszy umiejscowionych w Banku Gospodarstwa Krajowego na rachunku Ministra Finansów	2 257,8 mln zł
– zobowiązania wymagalne jednostek sektora finansów publicznych	1 949,7 mln zł
– zmiana wartości zadłużenia z tytułu transakcji CIRS ¹	458,9 mln zł
Saldo – zwiększenie o 54 188,0 mln zł	
DŁUG SEKTORA INSTYTUCJI RZĄDOWYCH I SAMORZĄDOWYCH – 1 045 129,0 mln zł	

¹ Transakcje typu CIRS (*Currency Interest Rate Swap*) polegają na zamianie kwoty zadłużenia nominowanego w jednej walucie na inną walutę przy innych stawkach oprocentowania. Wartość zadłużenia z tego tytułu ulega zmianie w wyniku zmieniających się kursów wymieniających walut w stosunku do złotego

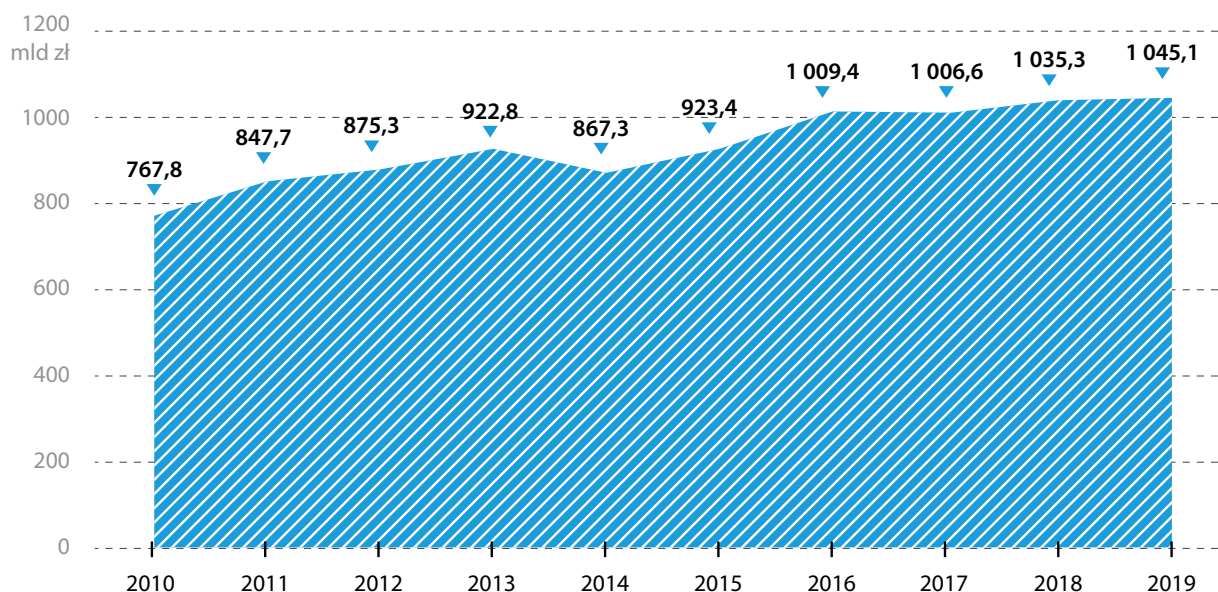
Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

W okresie od 2010 r. do 2019 r. dług EDP wzrósł z 767 843,6 mln zł do 1 045 129,0 mln zł, tj. o 36,1%. Z uwagi na dostosowania metodyczne wielkość długu EDP była corocznie wyższa niż wartość PDP.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2010–2019

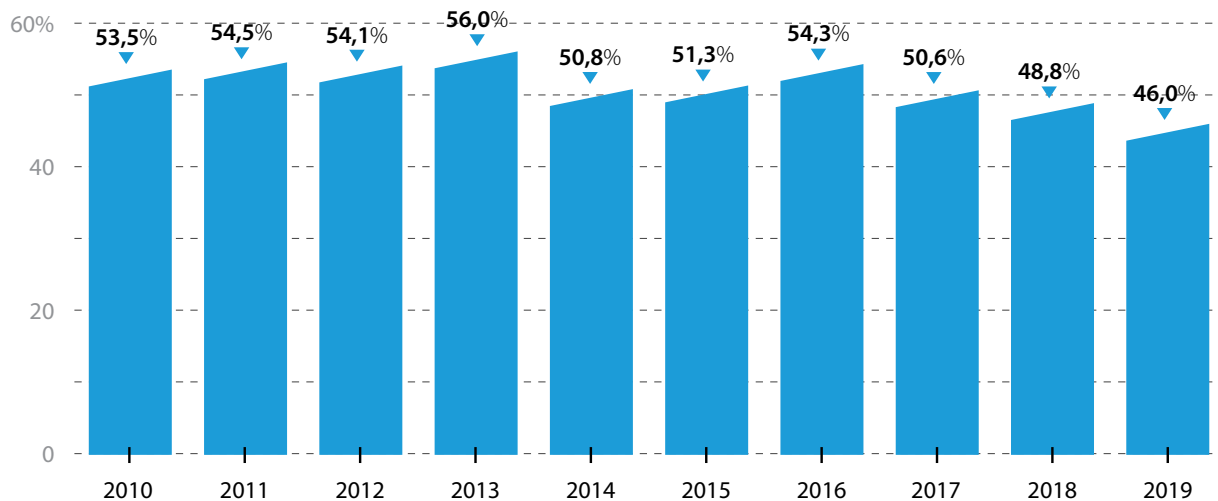


Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

Tendencje zmian relacji długu EDP do produktu krajowego brutto odpowiadały zmian relacji PDP do produktu krajowego brutto.

Infografika nr 4

Relacja długu EDP do produktu krajowego brutto w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

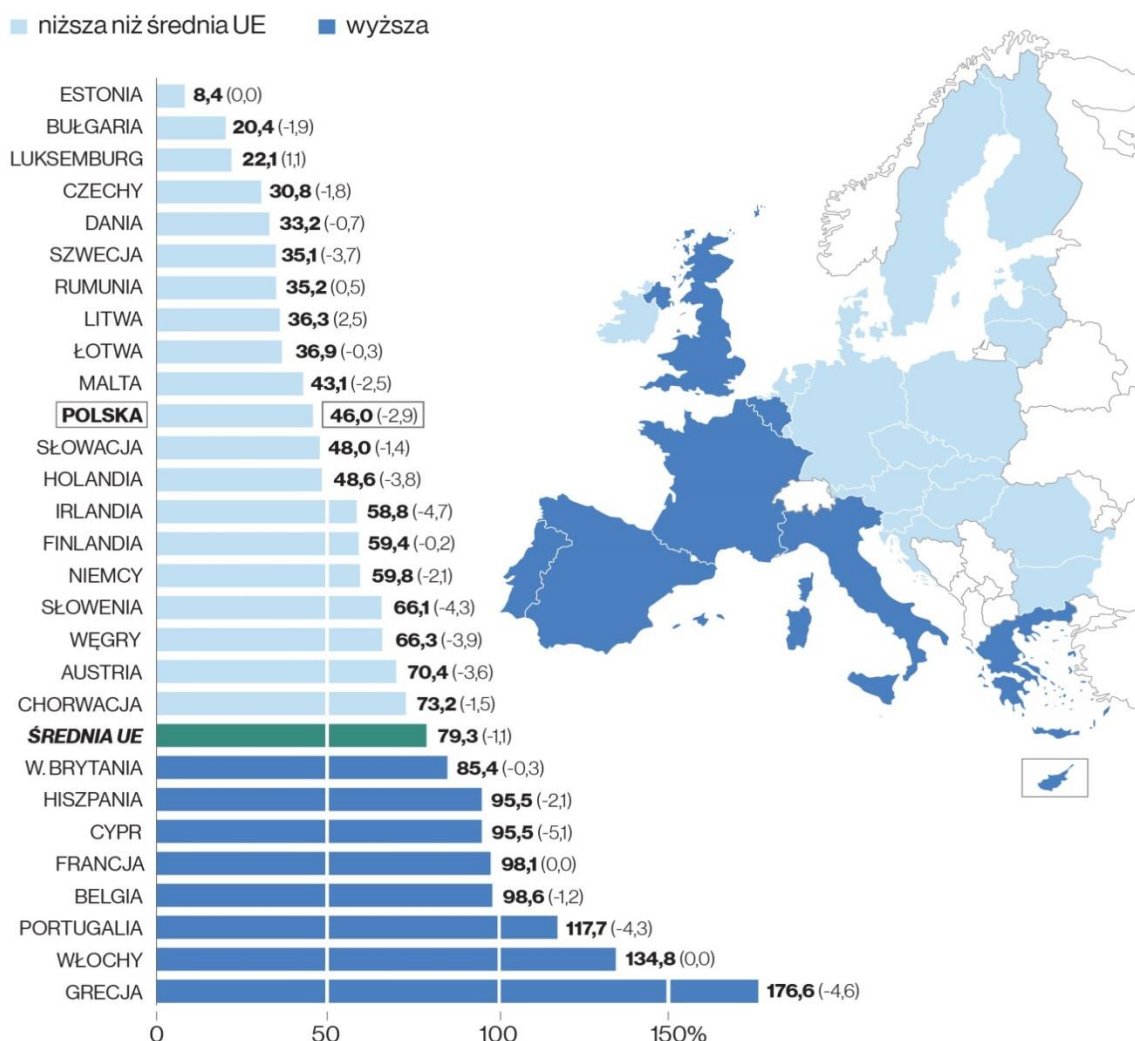
Według stanu na koniec 2019 r. relacja zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w Polsce kształtowała się znacznie poniżej średniej wartości tego wskaźnika dla 28 krajów należących w tym czasie do Unii Europejskiej wynoszącej 79,3% (na koniec 2018 r. 80,4%). Niższą niż Polska wartość wskaźnika osiągnęło

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dziesięć państw¹⁴. Spośród krajów członkowskich zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych przekraczające 100% produktu krajowego brutto odnotowały Portugalia, Włochy i Grecja.

Infografika nr 5

Relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do produktu krajowego brutto w krajach Unii Europejskiej na koniec 2019 r. (w nawiasach zmiana tej relacji w stosunku do relacji w 2018 r. w punktach procentowych)



Źródło: dane Eurostat.

5.1.3. Proces gromadzenia danych służących do obliczenia długu publicznego

GUS gromadzi i przetwarza informacje niezbędne do obliczenia przez Ministra Finansów PDP i długu EDP

Zadaniem GUS jest gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do obliczenia przez MF PDP i długu EDP oraz przekazywanie do MF zbiorczych sprawozdań przedstawiających dane o zobowiązaniach. GUS publikuje w wydawnictwach statystycznych otrzymane z MF dane dotyczące wielkości PDP i EDP oraz przekazuje do Eurostatu dane dotyczące długu EDP.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ponadto GUS ma obowiązek szacowania i przesyłania do Eurostatu, co trzy lata (w dwa lata po okresie sprawozdawczym począwszy od informacji za 2015 r.) informacji o wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych, nazywanych potocznie „długiem ukrytym”. Pierwsza informacja w tym zakresie przekazana została w grudniu 2017 r. i dotyczyła wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych obliczonych według stanu na 31 grudnia 2015 r. Podana przez GUS wartość ogółem tych uprawnień wynosiła 4 959 144,0 mln zł, w tym z tytułu: powszechnego systemu zabezpieczeń społecznych 4 056 811,7 mln zł, systemu zabezpieczenia społecznego rolników 325 121,7 mln zł, systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego służb mundurowych i żołnierzy zawodowych 391 778,4 mln zł, systemu zaopatrzenia emerytalno-rentowego sędziów i prokuratorów 34 313,2 mln zł, otwartych funduszy emerytalnych 140 496,0 mln zł, pracowniczych programów emerytalnych 10 623,0 mln zł. Kolejny szacunek według stanu na koniec 2018 r. powinien zostać dokonany w 2020 r.

Metodologia szacowania wartości uprawnień emerytalno-rentowych nabytych w ramach ubezpieczeń społecznych jest określona w ESA 2010 oraz w opracowanym pod auspicjami Eurostatu i Europejskiego Banku Centralnego podręczniku Technical Compilation Guide for Pensions in National Accounts¹⁵.

Państwowy dług publiczny

Jednostki sektora finansów publicznych stanowiące zamknięty katalog jednostek zobowiązane są do sporządzania i przekazywania kwartalnych sprawozdań Rb-Z stanowiących podstawowe źródło danych potrzebnych do wyliczenia PDP przez Ministra Finansów. Zasady sporządzania i przekazywania tych sprawozdań zostały określone w rozporządzeniu w sprawie sprawozdań Rb-Z wydanym na podstawie art. 41 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

System przekazywania sprawozdań Rb-Z został zorganizowany w sposób kaskadowy. Oznacza to, że poszczególne jednostki sektora finansów na podstawie przepisów wiedzą, jakiej jednostce i w jakim terminie należy składać swoje sprawozdania. Następnie jednostki zbierające sprawozdania z poziomów niższych przekazują kolejnym odbiorcom coraz bardziej zagregowane sprawozdania. Finalnym odbiorcą ponad 200 sprawozdań Rb-Z jest GUS. Zbiorcze sprawozdania Rb-Z przekazywane są przez GUS Ministrowi Finansów, który oblicza co kwartał wartość PDP.

Według stanu na koniec 2018 r. sprawozdania Rb-Z zostały sporządzone przez ponad 44 tys. jednostek sektora finansów publicznych. W trakcie przeprowadzonej kontroli NIK podjęta się próby weryfikacji, czy wszystkie jednostki zobowiązane do składania sprawozdań Rb-Z wywiązały się ze swojego obowiązku.

GUS jako odbiorca około 200 sprawozdań weryfikował dane na podstawie § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z, zgodnie z którym jednostki będące odbiorcami sprawozdań sprawdzają prawidłowość

¹⁵ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-RA-11-027>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

otrzymywanych sprawozdań pod względem formalno-rachunkowym. Jednostki te mogą również kontrolować merytoryczną prawidłowość złożonych sprawozdań.

W procesie agregacji sprawozdań Rb-Z tworzona jest lista jednostek sporządzających sprawozdania Rb-Z za dany rok. Jednostka tworząca sprawozdanie zagregowane wskazuje, jakie jednostki złożyły jej swoje sprawozdania. Gdy przekazuje swoje sprawozdanie na wyższy poziom lista jest uzupełniana o kolejne jednostki. GUS dokonywał weryfikacji także tej listy jednostek sektora finansów publicznych porównując ją z listą z roku wcześniejszego. W wyniku tej analizy wyodrębniane były zbiory zawierające jednostki:

- wymienione zarówno na liście w roku poprzednim, jak i w roku bieżącym;
- których nie było na liście za rok poprzedni, a są w roku bieżącym;
- które były na liście w roku poprzednim, a nie ma ich w bieżącym roku.

GUS co do zasady nie podejmował działań na rzecz identyfikacji jednostek sektora finansów publicznych, które nigdy nie wywiązały się z obowiązku sporządzania sprawozdań Rb-Z.

Ministerstwo Finansów nie weryfikowało kompletności informacji przekazanych przez GUS. Minister Finansów nie wprowadził również mechanizmów zapewniających kompletność danych, np. w przypadku zmiany liczby szpitali, połączenia ministerstw, likwidacji jednostek budżetowych lub funduszy celowych. Narzędzi w tym zakresie nie miał także GUS. MF stoi na stanowisku, że odpowiedzialność za prawidłowe i kompletne sporządzenie sprawozdań Rb-Z, będących podstawą wyliczenia długu, spoczywa na samych jednostkach zobowiązanych oraz jednostkach je nadzorujących. Za wystarczający do zapewnienia kompletności sprawozdawczości uznało fakt, że niesporządzenie sprawozdania jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Zdaniem NIK, aby zmniejszyć ryzyko niekompletności danych o wysokości zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych przepis § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z należałoby uzupełnić o obowiązek sprawdzania kompletności sprawozdań składanych do poszczególnych odbiorców. Obecnie sprawdzają oni otrzymane sprawozdania tylko pod względem formalno-rachunkowym. Jednostki te zazwyczaj mają wiedzę o nowotworzonych lub likwidowanych jednostkach podległych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

GUS gromadzi i agreguje dane niezbędne do obliczenia przez MF długu EDP, dotyczące:

- zadłużenia jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych,
- wartości nabycia aktywów infrastrukturalnych,
- wartości skarbowych papierów wartościowych znajdujących się w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednostki, które nie należą do sektora finansów publicznych, ale spełniają kryteria klasyfikacji do sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz zostały ujęte przez GUS na liście jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie podlegają obowiązkom sprawozdawczym wynikającym z rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z. W celu zapewnienia danych o ich zobowiązaniach, niezbędnych do obliczenia długu EDP, od 2014 r. wprowadzony został obowiązek przekazywania przez te jednostki do GUS kwartalnych sprawozdań RF-02 o stanie należności i zobowiązań.

Analiza treści sprawozdań RF-02 wykazała, że w sprawozdaniach tych brak jest możliwości wykazania zobowiązań wzajemnych między jednostkami sporządzającymi te sprawozdania. Wartość tych zobowiązań powinna obniżyć obliczany przez MF dług EDP. Jest to niezgodne z metodyką obliczania długu, określoną w przepisach i wytycznych unijnych. Dodatkowo publikowane przez Ministra Finansów dane o wysokości długu tego sektora nie zawierają objaśnień o tym braku.

Niewielka wartość zobowiązań nie jest eliminowana z wartości długu EDP zawyżając jego wartość

Według GUS, aby sprawozdanie RF-02 zapewniało dane o wartości konsolidacji zobowiązań między jednostkami je sporządzającymi, konieczne byłoby oprócz modyfikacji sprawozdania i dodania dodatkowej kolumny, opublikowanie przez GUS listy jednostek zaklasyfikowanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z numerem identyfikacyjnym REGON. Takie rozwiązanie, zdaniem GUS naruszałoby tajemnicę statystyczną. Ponadto takie rozwiązanie pociągnęłoby za sobą znaczny wzrost obciążeń respondentów z uwagi na konieczność sprawdzania co kwartał każdego kontrpartнера (np. spółki, przedsiębiorstwa państwowego, instytutu badawczego lub np. fundacji) pod względem przynależności do sektora instytucji rządowych i samorządowych. W związku z powyższym może to negatywnie wpłynąć na jakość i kompletność danych pochodzących ze sprawozdań RF-02.

Ministerstwo Finansów potwierdziło, że nie są zbierane dane pozwalające na eliminację zobowiązań wzajemnych tych przedsiębiorstw, jednak według stanu na koniec III kwartału 2019 r. przedsiębiorstwa publiczne zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych wykazywały zobowiązania wobec wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych w łącznej kwocie 99,6 mln zł. Kwota ta stanowi około 0,01% wartości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz 0,005% PKB. Przedsiębiorstwa zaliczone do sektora stanowią niewielki ułamek wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce, zatem kwota podlegająca eliminacji byłaby niższa. Wiązałoby się to także z nadmiernym obciążeniem przedsiębiorstw obowiązkami sprawozdawczymi.

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

W okresie objętym kontrolą wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (autostrady) dotyczyła trzech przedsięwzięć realizowanych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zaliczonych według zasad

ESA 2010 do bilansu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Źródłem danych w tym zakresie były informacje otrzymane z Ministerstwa Infrastruktury. Dotyczyły one kwot przekazanych na rzecz partnerów prywatnych, przeznaczonych na spłatę zobowiązań wobec banków. Dane w tym zakresie GUS przekazywał do MF.

Źródłem danych o stanach skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego były sprawozdania RF-02. GUS otrzymywał z Bankowego Funduszu Gwarancyjnego informacje o wartości skarbowych papierów wartościowych będących w posiadaniu Funduszu Ochrony Środków Gwarantowanych.

Informacje te GUS pozyskiwał w cyklu kwartalnym i przekazywał do MF.

5.2. Dług Skarbu Państwa

Dług Skarbu Państwa był przez Ministra Finansów obliczany rzetelnie.

Minister Finansów skutecznie zarządzał długiem Skarbu Państwa, gdyż zapewnił środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Jednak cele zarządzania długiem Skarbu Państwa były określone w sposób nierozliczalny, gdyż Minister Finansów nie określił miernika realizacji tego celu. Brak jest dowodów potwierdzających, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły realizację celu strategii w postaci minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie.

5.2.1. Struktura długu Skarbu Państwa, zmiany i ich przyczyny

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

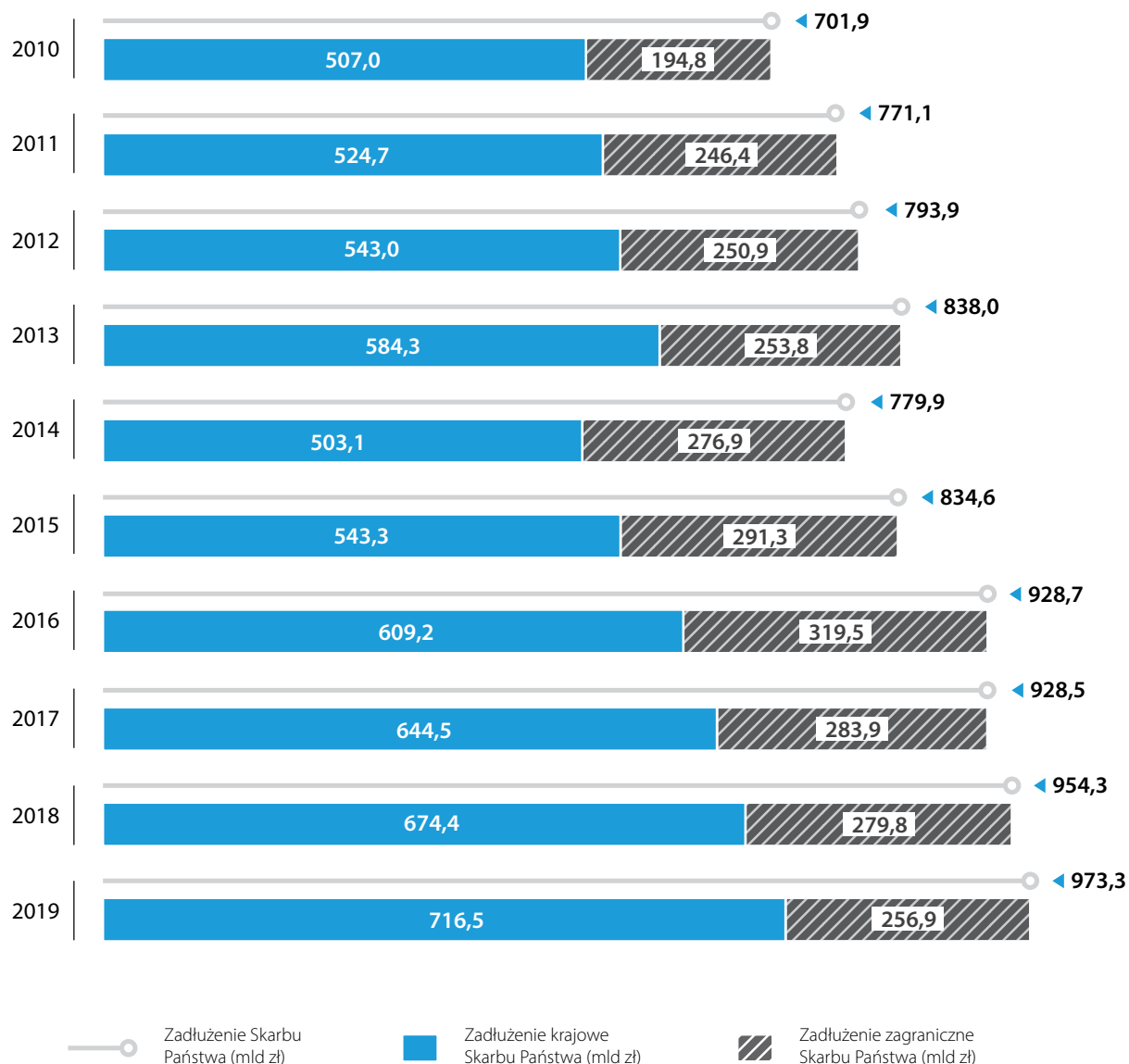
Dług Skarbu Państwa oblicza się sumując dane o zobowiązaniach poszczególnych części budżetowych wynikających ze sprawozdań Rb-Z oraz uwzględniając zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieujmowane w tych sprawozdaniach.

Dług Skarbu Państwa generowany jest głównie przez Ministra Finansów, który może w imieniu Skarbu Państwa emitować skarbowe papiery wartościowe, zaciągać kredyty i pożyczki, przyjmować depozyty. Pozostali dysponenty budżetu państwa mogą zwiększyć dług Skarbu Państwa poprzez nieuregulowanie w terminie zobowiązań, przez co staną się one wymagalne według daty sporządzenia sprawozdań Rb-Z.

Dług Skarbu Państwa można prezentować w różnych układach. Podstawowym jest przedstawienie długu według miejsca emisji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 6
Dług Skarbu Państwa według miejsca emisji w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>, dane MF według stanu na 22 czerwca 2020 r.

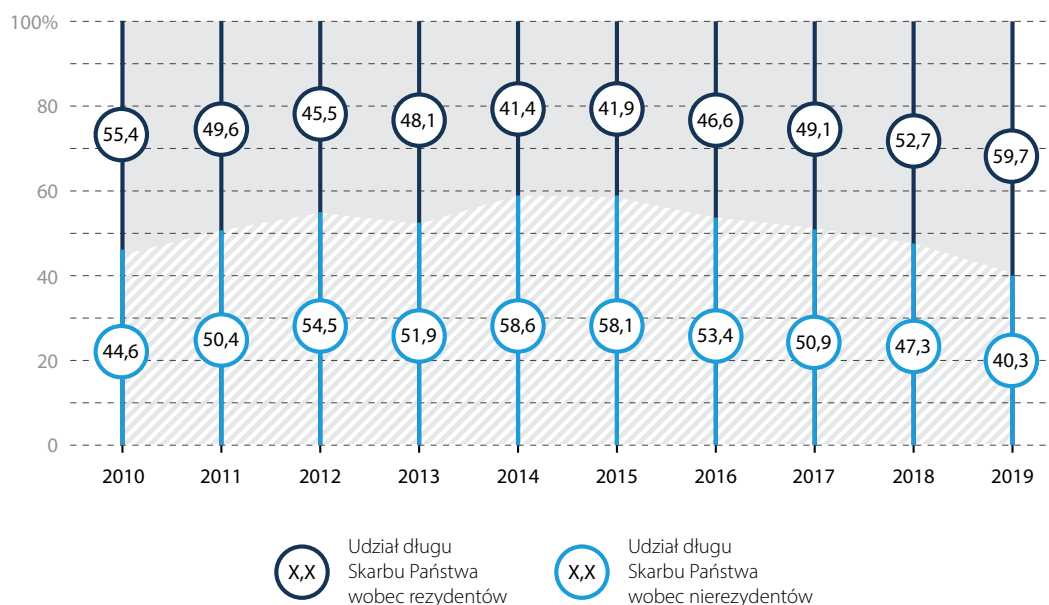
Do instrumentów krajowych należą głównie obligacje skarbowe. Dług zagraniczny wynika w szczególności ze skarbowych papierów wartościowych emitowanych w walutach obcych i z zaciągniętych kredytów i pożyczek w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Od końca 2010 r. dług Skarbu Państwa wzrósł z 701 850,6 mln zł do 973 338,2 mln zł, tj. o 38,7%.

W okresie tym zmieniała się struktura długu Skarbu Państwa w układzie według podmiotów będących wierzycielami. Od 2014 r. zmniejszał się udział długu wobec nierezydentów w długi Skarbu Państwa.

Infografika nr 7

Struktura długu Skarbu Państwa w układzie podmiotowym w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>, dane MF według stanu na 22 czerwca 2020 r.

Głównym czynnikiem wpływającym na wzrost długu SP jest konieczność finansowania deficytu budżetu państwa

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

5.2.2. Cele zarządzania długiem określone przez Ministra Finansów i kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem

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

Zdefiniowanie celu zarządzania długiem Skarbu Państwa

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

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

Długoterminowe cele strategii były przekładane na cele roczne w takim zakresie, w jakim Minister Finansów uznał to za możliwe i zasadne. Roczny charakter miały limity wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, uwzględniające obsługę istniejącego długu, potrzeby pożyczkowe założone w ustawie oraz niepewność co do zmiennych rynkowych. Horyzont roczny miały także cele ilościowe wyznaczone w planach działalności Ministra Finansów i Departamentu Długu Publicznego (dalej Departament DP – departament właściwy w sprawie zarządzania długiem Skarbu Państwa).

Zdaniem zastępcy dyrektora Departamentu DP, przyjęcie rocznego celu minimalizacji kosztów obsługi państwowego długu publicznego zachęcałoby do obniżania bieżących kosztów poprzez konstrukcję instrumentów dłużnych lub zastosowanie instrumentów pochodnych, przerzucających ciężar obsługi długu na kolejne lata lub też nadmiernie zwiększających ryzyko związane ze strukturą długu (zbyt częste stosowanie instrumentów krótkoterminowych lub wyrażonych w walutach obcych).

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

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

Rozliczenie celu minimalizacji kosztów poprzedniej strategii było dokonywane w sposób jakościowy, natomiast ograniczeń związanych z poszczególnymi rodzajami ryzyka w sposób ilościowy i jakościowy. Ministerstwo Finansów nie dokonuje oceny, czy koszty obsługi długu były rzeczywiście minimalne z dwóch powodów. Po pierwsze, realizacja celów strategii

Minister Finansów określił nierozliczalny cel zarządzania długiem publicznym, gdyż brak jest miernika określającego stopień realizacji celu

odbywa się w warunkach niepewności co do zmiennych rynkowych (stóp procentowych, kursów walutowych, popytu na poszczególne instrumenty) i ich rozkładu w czasie. Stąd wyliczenie ex post hipotetycznego kosztu, przy alternatywnej strukturze emisji, nie może być interpretowane, że efektem tego byłaby niższa wartość kosztów obsługi długu. Po drugie, minimalizacja kosztów w krótkim okresie prowadziłaby do działań sprzecznych ze strategią (np. 100% finansowania w bonach tygodniowych, czy 100% finansowania w walutach o ujemnych stopach procentowych).

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

Określenie założeń służących realizacji celu zarządzania długiem publicznym

Minister Finansów przyjął elastyczne założenia, przy których cel zarządzania długiem publicznym miał być realizowany

W rozdziale I wybranej do badania strategii zarządzania długiem na lata 2018–2021 zostały określone następujące założenia realizacji jej celu.

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

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

NIK zwraca uwagę, że strategia daje bardzo szerokie możliwości kształtowania struktury finansowania potrzeb pożyczkowych, co z jednej strony zwiększa możliwości działania na rzecz minimalizacji kosztów

obsługi długu, z drugiej ogranicza rozliczalność jej wykonania. Ramami są tylko ograniczenia ryzyka ustalone w strategii, jeśli mają dookreślony charakter. Elastyczność tę podkreśla fakt, że w okresie objętym kontrolą finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto w skali roku generowało ok. 12–20% ogólnej sumy długu na koniec roku. Ilustruje to stopień, w jakim parametry nowo kreowanego długu wpływały na kształtowanie się charakterystyki całego długu, uwzględnianej w ocenie spełniania ograniczeń dotyczących ryzyka. Wskazuje także, że zdecydowanie większy wpływ na spełnianie ograniczeń dotyczących ryzyka miał dług zaciągnięty w latach wcześniejszych oraz upływ czasu, który wpływał w szczególności na wskaźniki dotyczące zapadalności.

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

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

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

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

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

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w kolejnych czterech strategiach, do strategii na lata 2019–2022, przy czym zakładany wskaźnik został osiągnięty w sierpniu 2018 r.

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

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

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

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

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

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

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

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

Zdaniem NIK, zdefiniowanie wskaźników średniej zapadalności długu Skarbu Państwa na poziomie „zbliżonym do...” dawało szerokie możliwości akceptowania znacznych odchyleń od przyjętych wartości 4,5 i pięć lat średniej zapadalności. W latach 2017–2018 średnia zapa-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dalność długu Skarbu Państwa wahała się od 5,32 do 4,96 lat, a średnia zapadalność długu krajowego Skarbu Państwa od 4,51 do 4,36 lat. Tak określone warunki w każdym z wymienionych przypadków były spełnione i nie wymagały podjęcia ewentualnych działań naprawczych lub korygujących. Nieokreślony został charakter wprowadzonych wskaźników, tzn. czy mają działać stymulująco, destymulująco, czy też powinny kształtować się w określonym przedziale.

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

Samocena realizacji strategii

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

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

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

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

Brak jest dowodów potwierdzających, że działania podejmowane przez Ministra Finansów zapewniły realizację celu strategii

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

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

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

Kontrola zarządcza w zarządzaniu długiem

Minister Finansów wypełnił kluczowe standardy kontroli zarządczej w obszarze zarządzania długiem

Analiza i ocena kontroli zarządczej w zakresie zarządzania długiem została dokonana w szczególności z uwzględnieniem przepisów działu I rozdziału 6 ustawy o finansach publicznych, wydanych na ich podstawie aktów wykonawczych oraz aktów prawnych regulujących poszczególne aspekty kontroli zarządczej wydanych przez Prezesa Rady Ministrów i Ministra Finansów, w szczególności według komunikatu nr 23 Ministra

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁶. Procesy związane z zarządzaniem długiem zbadano pod kątem 21 standardów kontroli zarządczej.

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

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

Wystąpiły natomiast opóźnienia we wprowadzeniu Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w zakresie informatycznych procesów krytycznych dotyczących długu publicznego, dla którego jednostką wiodącą jest Centrum Informatyki Resortu Finansów. Projekt ten nie został zakończony w pierwotnym terminie do końca października 2019 r., mimo że Minister Finansów w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej za lata 2017–2018 wskazywał tę sferę jako wymagającą działań w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej. Termin jego realizacji przesunięto na 2020 r.

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

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

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

¹⁶ Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84.

5.2.3. Wykonanie strategii i instrumenty zarządzania długiem publicznym

Kształtowanie poziomu ryzyk związanych z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa

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

Ryzyko refinansowania

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

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

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

W latach 2014–2018 sprzedaż obligacji o tenorze¹⁷ co najmniej pięciu lat wynosiła średnio 85,9% ogółu sprzedaży. Obligacje o tenorze pięciu lat (stało- i zmiennoprocentowe) stanowiły średnio 51,1% łącznej sprzedaży, a obligacje dziesięcioletnie średnio 34,1% tej sumy.

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

¹⁷ Tenor obligacji – okres od dnia pozyskania przez emitenta środków z tytułu emisji obligacji do dnia, w którym emitent zobowiązany jest terminowo wykupić te obligacje.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Przy wyznaczaniu nowych serii w poszczególnych tenorach obligacji, co do zasady, przyjmowano, że obligacje średnio- i długoterminowe powinny mieć wartość co najmniej 25 mld zł. Miało to na celu zapewnienie odpowiedniej rynkowej płynności tych instrumentów. Obligacje o krótszym terminie zapadalności mogły mieć niższą wartość ze względu na mniejsze kwoty emisji. Zapadalność obligacji w okresie sprzedaży ustalano w przedziałach: ok. 9–11 lat dla obligacji dziesięcioletnich, ok. 4,5–5,5 roku dla obligacji pięcioletnich oraz ok. 1,5–2,5 lat dla obligacji dwuletnich. Ponadto określono stałe miesiące wykupów dla poszczególnych typów obligacji krajowych, tj. styczeń, kwiecień, lipiec i październik dla obligacji stałoprocentowych i zerokuponowych¹⁸, maj i listopad dla obligacji zmiennooprocentowych oraz pozostałe miesiące dla innych obligacji.

Ryzyko kursowe

Udział długu nominowanego w walutach obcych w długi Skarbu Państwa został obniżony z 36,1% w trakcie 2014 r. do 29,3% na koniec 2018 r., tj. zgodnie z oczekiwaniami określonymi w strategiach dla tego okresu (obniżenie poniżej 30%). W tym okresie efektywny, tj. uwzględniający transakcje pochodne, udział euro w długi w walutach obcych wynosił od 70,9% w 2014 r. do 78,5% na koniec 2018 r. Kształtował się on zatem także zgodnie z założeniami (powyżej 70%). W trakcie poszczególnych miesięcy badanego okresu nie występowały okresy zwiększenia udziału długu zagranicznego w długi Skarbu Państwa oraz znaczących zmian zadłużenia nominowanego w euro w długi zagranicznym Skarbu Państwa.

Zadłużenie SP wobec nierezydentów zmniejszyło się z 58,6% na koniec 2014 r. do wysokości 47,3% na koniec 2018 r. Należy to uznać za wykonanie założeń Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju¹⁹ w zakresie zmiany struktury długu publicznego i efekt działań w zakresie ograniczenia ryzyka kursowego.

Ryzyko stopy procentowej

Zgodnie z założeniami strategii miara ryzyka stopy procentowej – ATR²⁰ długu krajowego Skarbu Państwa – miała mieścić się w przedziale

Założenia strategii dotyczące ryzyka kursowego były realizowane

¹⁸ Obligacje sprzedawane z dyskontem (poniżej wartości nominalnej) bez kuponów odsetkowych. Przy ich wykupie otrzymuje się wartość nominalną obligacji.

¹⁹ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. poz. 260).

²⁰ ATR – (*average time to refixing*) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym – jest interpretowana jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu – im większy jest udział w długi instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe jest ATR i wyższe ryzyko stopy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

2,8–3,8 roku. Założenie to w całym okresie objętym kontrolą było realizowane. Wartość tego wskaźnika na koniec lat 2014–2018 kształtowała się w przedziale 3,17–3,35 roku.

Ryzyko płynności

W celu kontroli ryzyka płynności budżetu państwa Minister Finansów przyjął w strategii założenia dotyczące utrzymywania bezpiecznego poziomu płynności budżetu państwa przy efektywnym zarządzaniu płynnymi aktywami. Ich poziom miał być wypadkową aktualnej i przewidywanej sytuacji budżetowej oraz rynkowej, z uwzględnieniem uwarunkowań sezonowych i dążenia do równomiernego rozkładu podaży SPW w ciągu roku. Zarządzanie płynnością budżetu państwa zostało omówione w pkt 5.5.1. niniejszej informacji o wynikach kontroli.

Pozostałe ryzyka, w tym kredytowe i operacyjne

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

Minister Finansów dopuścił możliwość zawierania niezabezpieczonych transakcji na instrumentach pochodnych z partnerami o wysokiej wiarygodności kredytowej, stosującymi umowę wystandaryzowaną przez International Swaps and Derivatives Association (ISDA²¹) lub umowę ramową bez umowy zabezpieczającej oraz niezabezpieczone lokaty środków w BGK.

procentowej.

²¹ ISDA (*International Swaps and Derivatives Association*) powstała w celu ustalenia zasad obrotu instrumentami poza rynkiem regulowanym. W ISDA, oprócz przedstawicieli izb rozliczeniowych, instytucji finansowych, giełd i kancelarii prawnych zasiadają przedstawiciele wszystkich największych banków Ameryki, Europy oraz Japonii.

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

Ryzyko operacyjne było ograniczane w szczególności poprzez skupienie zarządzania długiem w jednej jednostce MF, tj. w Departamencie DP, zabezpieczenie infrastruktury technicznej oraz informacji związanych z zarządzaniem długiem. W strategii zarządzania długiem w latach 2019–2022 Minister Finansów obniżył samoocenę stopnia ograniczenia ryzyka operacyjnego w stosunku do oceny przedstawionej we wcześniejszej strategii z wysokiego na zadowalający. Jednocześnie wskazał, że sytuacja na rynku pracy jest źródłem ryzyka w zakresie możliwości utrzymania wykwalifikowanej kadry.

Rozkład kosztów obsługi długu w czasie

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

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

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

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

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

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

Szczegółowym badaniem objęto ustalanie kuponów obligacji sprzedanych na pięciu największych wartościowo przetargach sprzedaży SPW w 2018 r. Była to sprzedaż obligacji serii PS0123 na dwóch przetargach w styczniu i jednym w lipcu 2018 r. oraz serii PS0424 i WS0428 w październiku 2018 r. Notatki poprzedzające emisję tych obligacji sporządzane dla podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów w celu akceptacji parametrów emisji tych obligacji zawierały m.in. dane o bieżących i prognozowanych rentownościach tych obligacji, a także propozycje odnośnie do wysokości ich kuponów. W przypadku obligacji serii PS0123, PS0424 kupony obligacji zostały ustalone o 0,17–0,22 punktu procentowego poniżej ich prognozowanej rentowności w początkowym okresie sprzedaży. Natomiast dla obligacji serii WS0428, której sprzedaż została wznowiona po pięcioletniej przerwie, wysokość kuponu była niższa od prognozowanej rentowności w początkowym okresie sprzedaży, tj. w maju 2013 r. o 0,58 punktu procentowego. W przypadku obligacji serii PS zakładano, że okres sprzedaży wyniesie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od 6–12 miesięcy. W końcowym okresie sprzedaży prognozowane rentowności obligacji serii PS były wyższe od ustalonych kuponów o 0,42–0,29 punktu procentowego. W przypadku obligacji WS0428 w notatce nie określono okresu sprzedaży. Na przetargach w styczniu 2018 r. rentowność obligacji serii PS0123 była o 0,06 i 0,16 punktu procentowego powyżej kuponu obligacji, tj. zgodnie z założeniami, natomiast w lipcu rentowności spadły i na tym przetargu wartość kuponu przewyższyła rentowność dla tej obligacji o 0,16 punktu procentowego, powodując konieczność sprzedaży obligacji z premią. W przypadku obligacji serii PS0424 i WS0428 rentowność tych obligacji na przetargach sprzedaży w październiku 2018 r. były powyżej wysokości kuponów odpowiednio o 0,23 punktu procentowego i 0,43 punktu procentowego, tj. zgodnie z prognozami.

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

5.2.4. Skuteczność działań mających wpływać na minimalizację kosztów obsługi długu

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

Zapewnienie płynności rynku skarbowych papierów wartościowych

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

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

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

Dyrektor Departamentu DP wskazał, że jako emisję benchmarkową na rynku euro, zapewniającą minimalny poziom płynności, rozumie się emisję o wartości co najmniej 1 mld EUR. Udział emisji płynnych w euro wyniósł w badanym okresie od 54,0% w 2014 r. do 57,4% w 2018 r. (najwyższy udział 58,2% był w 2015 r.). Budowanie płynnych, benchmarkowych serii w poszczególnych tenorach podlega ograniczeniom wynikającym z bieżącej zapadalności sprzedawanych papierów, tj. serie obligacji o krótszych terminach wykupu mogą mieć niższą wartość ze względu na mniejsze kwoty emisji, oraz związanych z chłonnością poszczególnych segmentów rynku,

Minister Finansów w sposób nieprecyzyjny określił wartość emisji benchmarkowych na rynku krajowym w przypadku obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu na poziomie co najmniej 25 mld zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tj. serie obligacji o najdłuższej zapadalności mogą mieć niższą wartość ze względu na mniejszy popyt inwestorów na tego typu instrumenty. Udział obligacji niebenchmarkowych nie jest w żaden sposób ustalany, lecz w całości jest wypadkową wielkości potrzeb pożyczkowych brutto we wcześniejszych latach i struktury sprzedawanego długu, polityki emisyjnej (wielkości emisji poszczególnych serii benchmarkowych), realizowanych operacji związanych z zarządzaniem długiem (przede wszystkim odkupu kasowego oraz na przetargach zamiany), innych czynników (np. wielkości umorzenia w 2014 r. obligacji przejętych z otwartych funduszy emerytalnych, operacji przekazywania obligacji).

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

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

Zapewnienie efektywności rynku SPW

Minister Finansów
podejmował
skuteczne działania w
zakresie zapewnienia
efektywności rynku SPW

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

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednym z rozwiązań mających służyć zwiększeniu efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych było wprowadzenie od 2017 r. nowej formuły oferty SPW sprzedawanych na aukcjach. Polegała ona na wystawianiu na każdej aukcji pakietu składającego się z pięciu aktualnie emitowanych obligacji – zerokuponowych dwuletnich (OK), o stałym oprocentowaniu pięcioletnich (PS) i dziesięcioletnich (DS) oraz zmiennokuponowych pięcioletnich (WZ5Y) i dziesięcioletnich (WZ10Y). Zakładano także możliwość dodatkowego plasowania szóstej serii obligacji – trzydziestoletnich stałokuponowych (WS) albo piętnastoletnich indeksowanych wskaźnikiem inflacji (IZ). Celem wprowadzenia nowej formuły było przede wszystkim dążenie do ograniczenia ryzyka niedostosowania podaży do aktualnych warunków rynkowych oraz do ograniczenia zmienności cen obligacji na rynku wtórnym, w szczególności w okresach przedaukcyjnych. Do 2016 r. rodzaje (struktura) sprzedawanych obligacji była zmienna i ustalana każdorazowo na poszczególne aukcje. Oznaczało to z reguły sprzedaż danego rodzaju obligacji na jednej aukcji w miesiącu. Dyrektor Departamentu DP podał, że zdecydowana większość banków Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) oraz przedstawicieli sektora pozabankowego, w tym funduszy inwestycyjnych i firm ubezpieczeniowych w drodze kontaktów roboczych pozytywnie oceniła nowy system ustalania struktury sprzedawanych obligacji, wskazując na stabilność oferty oraz większą efektywność, elastyczność i przewidywalność. Ceny sprzedawanych obligacji na rynku pierwotnym w I kwartale 2017 r. były nieznacznie wyższe niż na rynku wtórnym bezpośrednio przed aukcją, ale jednocześnie zbliżone do cen bezpośrednio po aukcji. Oznaczało to, że rynek dostosowywał się do nowych poziomów cen ustalonych na przetargu.

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

W 2018 r. podjęto także prace nad modyfikacją oceny aktywności DSPW i kandydatów na DSPW na rynku wtórnym SPW. Po konsultacjach z DSPW, ocenę aktywności na rynku wtórnym poszerzono o dodatkową podkate-

gorię – wolumen transakcji bezwarunkowych zawartych na rynku elektronicznym. Celem zmiany było zwiększenie płynności, w efekcie także transparentności funkcjonowania rynku wtórnego SPW.

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

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

Zapewnienie przejrzystości rynku SPW

Minister Finansów
podejmował
odpowiednie działania
dotyczące zapewnienia
przejrzystości rynku
SPW

W latach 2014–2019 miała miejsce komunikacja z inwestorami w zakresie planów emisyjnych w horyzoncie bieżącego roku, kwartału i miesiąca. Informacje o organizacji sprzedaży obligacji hurtowych znajdowały się w kalendarzu rocznym, a także w okresowych (kwartalnych i miesięcznych) planach finansowania publikowanych w komunikatach na stronie internetowej Ministerstwa Finansów przed rozpoczęciem danych okresów.

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

5.2.5. Skuteczność i efektywność działań Ministra Finansów i ich wpływ na koszty obsługi długu Skarbu Państwa

Wydatki budżetu państwa na obsługę długu SP systematycznie rosły z 27,6 mld zł w 2007 r. do 42,5 mld zł w 2013 r. W 2014 r. nastąpił skokowy spadek kosztów obsługi długu SP o 8 mld zł, do wysokości 34,5 mld zł. W znaczącej mierze przyczyniło się do tego umorzenie przez Ministra Finansów w dniu 3 lutego 2014 r. obligacji skarbowych o wartości 130,2 mld zł, przeniesionych z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych²². W kolejnych latach także spadały – do 29,5 mld zł w 2018 r. i 27,3 mld zł w 2019 r.

Relacja wydatków na obsługę długu SP do PKB rosła w latach 2007–2013 z 2,3% do 2,6%. W kolejnych latach uległa obniżeniu. W 2018 r. sięgnęła 1,4%, a w 2019 r. 1,2% PKB. Podobną tendencję wykazywał udział wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wydatkach ogółem budżetu państwa. W 2007 r. wynosił on 10,9%. Na przestrzeni kolejnych lat zwiększył się do 13,2% w 2013 r., aby następnie ulec obniżeniu. W 2018 r. osiągnął poziom wynoszący 7,7%, a w 2019 r. 6,6% wydatków budżetu państwa.

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

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

Działania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem były skuteczne. Nie można potwierdzić, że były one w pełni efektywne, bo możliwe było poniesienie niższych kosztów

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 1717.

Drugim czynnikiem wpływającym na rentowność długu w poszczególnych krajach były różnice w ocenie wiarygodności kredytowej emitenta będącej pochodną przede wszystkim sytuacji fiskalnej. Część wskazanych krajów charakteryzowała się korzystniejszą sytuacją fiskalną w porównaniu do Polski. W 2018 r. jedynie Węgry odnotowały wyższy niż Polska deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy pozostałe państwa wykazały dodatnie saldo. Dodatkowo, w przypadku Czech i Bułgarii poziom długu sektora instytucji rządowych i samorządowych był istotnie niższy niż Polski. Na koniec 2018 r. relacja tego długu do PKB wyniosła w Polsce 48,8%, w Czechach 32,6%, a w Bułgarii 22,3%.

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

Dyrektor Departamentu DP dodał, że rentowności dziesięcioletnich obligacji skarbowych emitowanych w euro dla Polski były w 2019 r., jak również w 2018 r., niższe w porównaniu do wszystkich wymienionych wyżej państw, za wyjątkiem Czech, dla których takie porównanie nie jest możliwe ze względu na brak aktywności tego kraju na rynku euro.

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

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

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

Transakcje *sell-buy-back* (SBB²³) zawierane pomiędzy DSPW i kandydatami na DSPW a BGK wspierały rozrachunek obligacji danej serii w sytuacji czasowej i ograniczonej jej dostępności na rynku wtórnym. Przyczyniały się do zwiększenia płynności poszczególnych obligacji na tym rynku oraz eliminacji premii, jakiej oczekują inwestorzy w przypadku SPW o niedo-

²³ SBB – (ang. *sell-buy-back*) transakcje związane z obrotem obligacjami skarbowymi dokonywane za pośrednictwem BGK polegające na ustalonej w danym dniu sprzedaży obligacji partnerom transakcji z obowiązkiem ich odkupu w określonym dniu.

statecznej płynności. W latach 2014–2019 liczba transakcji SBB wzrosła ponad sześciokrotnie (z 42 do 258) a wolumen ponad trzykrotnie (z 3,8 mld zł do 13,4 mld zł). Instrument ten mógł wpłynąć na obniżenie rentowności SPW i minimalizację kosztów obsługi długu SP. Według szacunków Departamentu DP wpływ na koszty w całym okresie życia sprzedawanych obligacji mógł kształtować się na poziomie od 76 mln zł rocznie, przy przyjęciu prawdopodobnej zmiany rentowności o 0,01 punktu procentowego, do 153 mln zł rocznie, przy obniżeniu rentowności o 0,02 punktu procentowego.

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

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

Zdaniem NIK, spadek kosztów obsługi długu Skarbu Państwa w latach 2016–2018 przy niezmiennych stopach procentowych Narodowego Banku Polskiego świadczy o skuteczności działań związanych z zarządzaniem długiem w kontekście obniżania kosztów. Nie oznacza on jednak, że osiągnięty został cel minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie, określony w strategii. Minimalizacja oznacza bowiem osiągnięcie najniższych możliwych kosztów.

Minister Finansów nie określił wskaźnika służącego do pomiaru stopnia realizacji celu głównego strategii, a w kolejnych strategiach nie przedstawił także argumentów potwierdzających realizację tego celu mimo omawiania efektów dotychczasowych strategii.

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

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

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

W kwestii braku weryfikacji spełniania miar ryzyka określonych w strategii przed podjęciem decyzji o sprzedaży poszczególnych serii SPW na przetargach dyrektor Departamentu DP podał, że największą wagę przy wyliczaniu parametrów ryzyka ma już istniejący dług. Wartość nominalna istniejącego krajowego długu rynkowego to ok. 650 mld zł, podczas gdy średnia sprzedaż na przetargu w 2019 r. to ok. 6,6 mld zł. Pojedynczy przetarg nie ma zasadniczego wpływu na poziom parametrów, zwłaszcza gdy zgłoszony popyt umożliwia przyjęcie ofert zgodnie z określonym w strategii kierunkiem utrzymywania dominującej roli instrumentów średnio – i długoterminowych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zgodnie z przyjętym modelem ustalania struktury podaży obligacji na przetargach, na każdym przetargu kasowym i zamia-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

ny oferowany jest pakiet pięciu serii aktualnie sprzedawanych obligacji. W połączeniu z założeniem, że sprzedaż jednej obligacji na przetargu nie może przekroczyć 50% górnej granicy podaży na danym przetargu zapewnia to odpowiedni rozkład przyjmowanych ofert. Ostateczna decyzja uwzględnia zarówno sytuację budżetową, jak i rynkową. W związku z tym, zdaniem dyrektora Departamentu DP, nie istnieje konieczność szacowania parametrów ryzyka przed każdym przetargiem przy hipotetycznych strukturach sprzedaży SPW na przetargu, zwłaszcza, że poziomy parametrów nie odbiegają od założonych w strategii. Parametry ryzyka długu Skarbu Państwa są wyliczane i publikowane po zakończeniu każdego miesiąca.

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

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

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

5.2.6. Skuteczność stosowanych przez Ministra Finansów instrumentów i ich wpływ na zarządzanie długiem sektora finansów publicznych

Minister Finansów nie ma bezpośredniego wpływu na zarządzanie długiem jednostek sektora finansów publicznych – odpowiada on za dług SP

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

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

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

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

5.2.7. Prawdliwość obliczenia długu Skarbu Państwa

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

W trakcie kontroli wykonania budżetu corocznie badano prawidłowość wykazania długu Skarbu Państwa. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

Minister Finansów
prawidłowo prezentował
dane o zadłużeniu Skarbu
Państwa

5.3. Dług jednostek samorządu terytorialnego

Nie wszystkie samorządy określiły cele zarządzania długiem. W jednostkach, gdzie były one przyjęte, były one skutecznie realizowane.

Samorządy skutecznie zarządzały długiem, gdyż zapewniały środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych. Tylko w części kontrolowanych samorządów można było ocenić efektywność zarządzania długiem jst. Miało to miejsce w przypadku gdy samorządy przeprowadzały analizę możliwych wariantów finansowania. Pozostałe samorządy nie przeprowadzały analiz pod kątem optymalnego doboru instrumentów finansowania, co było pochodną nieokreślenia strategii zarządzania długiem i założeń dotyczących parametrów utrzymywanego portfela długu. Samorządy w zarządzaniu długiem wykorzystywały różne instrumenty służące do finansowania potrzeb pożyczkowych. Gdy decydowały się na refinansowanie droższego w obsłudze długu na tańszy podejmowany w tym celu efektywne działania.

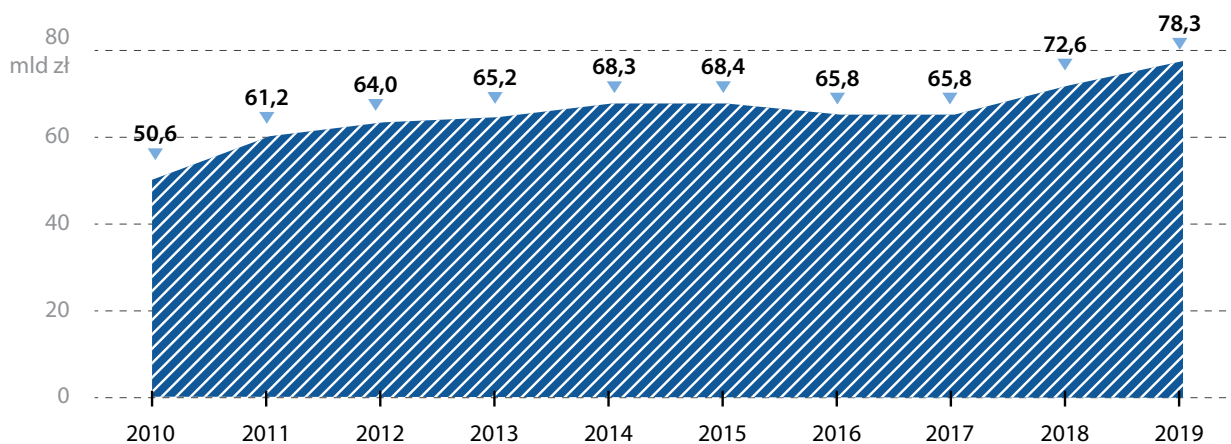
Kontrolowane jst rzetelnie przedstawiały wartość swojego zadłużenia.

5.3.1. Wielkość i struktura długu jednostek samorządu terytorialnego

Dług jednostek samorządu terytorialnego od 2010 r. do 2019 r. ujęty w PDP (to jest po eliminacji zobowiązań samorządów wobec innych jednostek sektora finansów publicznych) wzrósł z 50 568,8 mln zł do 78 314,5 mln zł. Wzrost zadłużenia wyniósł 27 745,7 mln zł, tj. wzrósł o 54,9% w ciągu 10 lat.

Infografika nr 8

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

Według stanu na koniec 2019 r.²⁴ dług jst wynikał głównie z zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek długoterminowych. Stanowiły one 95,5% zadłużenia samorządów w Polsce. Zobowiązania z tytułu emisji obligacji komunalnych to 4,0% długu jst.

5.3.2. Określenie celów zarządzania długiem jednostek samorządu terytorialnego

Część samorządów nie określiła celów zarządzania długiem

W czterech z siedmiu kontrolowanych jst nie opracowano dokumentu określającego politykę zarządzania długiem. Dotyczyło to Samorządu Województwa Wielkopolskiego, Samorządu Województwa Śląskiego, miasta Krosna i miasta Koszalin. W tych jst nie przygotowano odrębnego dokumentu zawierającego opis celów zarządzania długiem, opis mierników służących do oceny realizacji celów, czy założeń towarzyszących realizowaniu określonych celów. W konsekwencji nie określono sposobu monitorowania celów zarządzania długiem przez jst. NIK wskazuje, że zgodnie z treścią załącznika do komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, do standardów tych należy m.in. określanie celów i zadań jednostki oraz monitorowanie i ocena ich realizacji (standard B.6), a także dokumentowanie systemu kontroli zarządczej (standard C.10). Z tego powodu posiadanie przez jst pisemnej polityki zarządzania długiem sprzyja zapewnieniu w tym zakresie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w rozumieniu art. 69 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Tuż przed zakończeniem kontroli NIK Prezydent miasta Poznania ustalił w formie pisemnej „Politykę zarządzania długiem miasta Poznania”, w której szczegółowo określił cele zarządzania długiem, elementy polityki zarządzania długiem, mierniki jej oceny oraz sposób oceny realizacji tej polityki.

Zasady zarządzania długiem zostały opracowane w dwóch jst – w miastach Częstochowa i Elbląg.

²⁴ Dane o strukturze zobowiązań samorządów na koniec 2019 r. według stanu na 19 marca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Miasto Częstochowa rzetelnie zdefiniowało cele zarządzania długiem oraz monitorowało stopień ich realizacji poprzez przyjęte mierniki.

W 2015 r. określono mierniki utrzymania bezpieczeństwa finansowego Miasta oraz określono system ich monitorowania. Wskaźnikami tymi były:

- procentowy udział wartości spłat zobowiązań (raty i odsetki) do dochodów ogółem w stosunku do dopuszczalnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia obliczonego zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych – wartość miernika miała być obliczana każdorazowo przy projektowaniu wieloletniej prognozy finansowej i jej zmian, a w przypadku gdy udział ten przekroczy 90% poinformowany miał być skarbnik miasta, który następnie miał informować o przekroczeniu tego wskaźnika kierownictwo urzędu;
- stosunek nadwyżki operacyjnej do wydatków na obsługę długu – wskaźnik ten obliczano na koniec każdego kwartału (nie mógł być niższy niż 1,5), następnie informowano o jego wysokości skarbnika miasta, który, w przypadku gdy wartość wskaźnika będzie niższa lub równa 3, powinien poinformować o tym kierownictwo urzędu;
- stosunek zadłużenia ogółem do dochodów ogółem (wskaźnik zadłużenia) – w wyznaczonym terminie informowano skarbnika miasta o wartości miernika (nie mógł przekroczyć 60%), a jeśli wartość ta osiągnęłaby poziom 55%, skarbnik miasta powinien poinformować o tym kierownictwo urzędu;
- wskaźnik zadłużenia całkowitego – w wyznaczonym terminie o wartości miernika należało informować Skarbnika Miasta (nie mógł przekroczyć 75%), a jeśli wartość ta osiągnie poziom 60%, skarbnik miasta powinien poinformować o tym kierownictwo urzędu.

Dodatkowym miernikiem była zdolność kredytowa, potwierdzona oceną ratingową wystawianą przez niezależną międzynarodową agencję ratingową.

W Strategii Rozwoju Miasta Częstochowy 2030+ określono m.in. założenia w zakresie zadłużenia miasta i jego spłaty, udzielanych poręczeń i pożyczek oraz wskaźników budżetowych. W latach 2017–2019 Miasto nie planowało zaciągać nowych zobowiązań dłużnych. Założono osiągnięcie w tym okresie corocznie nadwyżek budżetowych. Strategia przewidywała możliwość zaciągania kolejnych kredytów jedynie w przypadku większego zapotrzebowania związanego z wydatkami majątkowymi, a spłata ewentualnych zobowiązań z tytułu udzielonych poręczeń dla jednostek Miasta realizowana miała być z dochodów własnych. Głównymi celami zarządzania długiem, przyjętymi w Strategii Rozwoju było utrzymanie:

- bezpieczeństwa finansowego Miasta,
 - pozytywnej oceny ratingowej,
 - stabilnych wskaźników finansowych.
- Realizacja tych celów miała umożliwić pozyskanie preferencyjnych źródeł finansowania w postaci kredytu w EBI.

Miasto Częstochowa uzyskało w listopadzie 2017 r. kredyt długoterminowy w EBI w wysokości 250 mln zł realizując cel przyjętej strategii i od tego czasu nie zaciągało nowych kredytów długoterminowych.

Miasto Częstochowa skutecznie realizowało cele zarządzania długiem

Cele zarządzania długiem skutecznie realizowało miasto Elbląg

Prezydent miasta Elbląga w wewnętrznych opracowaniach i analizach przyjął zasady zarządzania długiem miasta na lata 2016–2018. Przyjęte zasady to:

- niezaciąganie żadnych instrumentów dłużnych w latach 2016–2018,
- terminowa spłata kredytów ujętych w Wieloletniej Prognozie Finansowej,
- przedterminowa spłata zaciągniętych kredytów w miarę możliwości finansowych.

Zasady te były przestrzegane do końca 2018 r. czego efektem było zmniejszenie zadłużenia miasta z 366,9 mln zł według stanu na koniec 2015 r. do 303,9 mln zł na koniec 2018 r. W okresie do 2018 r. poprawiły się wartości następujących wskaźników według stanu na koniec 2015 r. w stosunku do ich wartości na zakończenie 2018 r.:

- udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem zmniejszył się z 63,7% do 47,8%,
- obciążenie dochodów własnych obsługą zadłużenia spadło z 8,5% do 5,0% w 2018 r.,
- udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem zmniejszył się z 0,3% do 0,0%.

W latach 2019–2023 zarządzanie długiem miasta Elbląga miało odbywać się według zasad przywidujących:

- przesunięcie terminów spłat rat kredytów i wykupu obligacji,
- coroczną spłatę części długu w niższych ratach,
- zmniejszenie planowanych na lata 2019–2023 emisji obligacji (emisja obligacji w 2019 r. przeznaczona wyłącznie na spłatę części długu),
- zmniejszenie obciążeń z tytułu spłat rat kredytowych ujętych w rozchodach budżetu miasta w latach 2019–2023,
- zmniejszenie długu miasta w tym okresie o 25,3 mln zł.

5.3.3. Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego Prawidłowość zaciągania i terminowość spłat zobowiązań

Samorządy przestrzegały przepisów związanych z zaciąganiem i spłatą zobowiązań. Stwierdzone nieprawidłowości miały charakter incydentalny

We wszystkich kontrolowanych samorządach zaciąganie zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów oraz emisji obligacji było każdorazowo poprzedzone uchwałami organów stanowiących jst (sejmiku województwa, rady miasta) wyrażającymi zgodę na ich zaciągnięcie i uprawniającymi zarząd jst (zarząd województwa, prezydenta miasta) do podejmowania czynności prawnych dotyczących zaciągania zobowiązań. W przypadku samorządów województw było to zgodne z art. 18 pkt 19 lit. b oraz c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa²⁵, a w przypadku gmin miejskich zgodne z art. z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. b oraz c ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym²⁶.

Zobowiązania z tytułu kredytów długoterminowych i krótkoterminowych oraz z tytułu emisji obligacji były zaciągane przez kontrolowane jst na cele określone w art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, w tym na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę zobowiązań z tytułu emisji

²⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 512, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

papierów wartościowych i kredytów z lat ubiegłych, finansowanie przejściowego deficytu budżetu oraz wyprzedzające finansowanie inwestycji ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Kredyty zaciągane przez jst na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu spłacano do końca roku, w którym zostały zaciągnięte, zgodnie z wymogiem określonym w art. 89 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przy zaciąganiu zobowiązań nie zostały przekroczone limity zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych, określone przez organy stanowiące jst (sejmiki województw, rady miast) w uchwałach budżetowych na dany rok, stosownie do wymogów art. 91 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zarządy jst (zarządy województw, prezydenci miast) przed zaciągnięciem zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i emisji obligacji uzyskały pozytywne opinie właściwej regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty tych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek i o możliwości wykupu emitowanych obligacji, spełniając wymogi art. 91 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Za wyjątkiem jednej jst (Samorząd Województwa Wielkopolskiego) umowy dotyczące zaciągania zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek jak i zlecenia emisji obligacji były podpisywane przez osoby uprawnione, przy kontrasygnacie skarbnika jst, stosownie do art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Przy zawieraniu w 2018 r. trzech umów pożyczek przez Samorząd Województwa Wielkopolskiego naruszono przepisy związane z reprezentacją jst przy zaciąganiu zobowiązań, określone w art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych:

- Umowa pożyczki z BGK z 2018 r. została podpisana przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego jednoosobowo, pomimo, że Zarząd Województwa Wielkopolskiego w swojej uchwale upoważnił do tej czynności dwóch członków Zarządu. Było to sprzeczne z zasadami obowiązującymi przy zaciąganiu tego rodzaju zobowiązań finansowych. Zgodnie z art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych czynności prawnych polegających m.in. na zaciąganiu pożyczek przez samorząd województwa dokonuje dwóch członków jego zarządu, wskazanych w uchwale przez ten zarząd.
- Dwie umowy pożyczek od Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Poznaniu z 2018 r. na kwotę 198,8 tys. zł i 557,4 tys. zł zostały podpisane przez dwóch członków Zarządu Województwa, bez uprzedniego podjęcia przez Zarząd Województwa Wielkopolskiego stosownych uchwał, o których mowa w art. 262 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wyznaczających ich do zaciągnięcia tych pożyczek.

Umowy kredytów i pożyczek nie przewidywały kapitalizacji odsetek, a dyskonto od wyemitowanych obligacji komunalnych nie przekraczało 5% wartości nominalnej, co spełniało warunki określone w art. 92 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zawarcie umów kredytowych poprzedzone było przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych, zgodnie z art. 264 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 34 ust. 4 pkt 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷, przy szacowaniu wartości zamówienia w postępowaniach przyjęto łączną wartość opłat, prowizji, odsetek i innych opłat związanych z obsługą kredytu.

Zaciągnięcie kredytów zagranicznych w EBI, emisji obligacji komunalnych oraz pożyczek w Narodowym Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszach ochrony środowiska i gospodarki wodnej nie wymagało przeprowadzenia postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W uchwałach budżetowych jst na lata 2017–2019 r. indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) obliczono w sposób określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Jst nie przekroczyły maksymalnego dopuszczalnego IWZ w latach 2017–2018.

Samorządy województw, gminy miejskie terminowo regulowały zobowiązania z tytułu obsługi długu wynikającego z zaciągniętych w okresie objętym kontrolą kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji.

Realizacja celów zarządzania długiem

Samorządy skutecznie zarządzały długiem

Nie stwierdzono, by samorządy województw i gminy miejskie bezzasadnie zaciągały zobowiązania finansowe ponad wartość potrzeb pożyczkowych na dany rok.

W latach 2017–2019 w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych jst korzystały z różnych instrumentów.

Tabela nr 3

Stosowane przez jst instrumenty finansowania potrzeb pożyczkowych w latach 2017–2019

Nazwa jst	Kredyty krótkoterminowe w rachunku bieżącym, kredyty odnawialne	Kredyty długoterminowe krajowe	Kredyty długoterminowe EBI	pożyczki BGK/FOŚiGW*	Obligacje komunalne	Inne instrumenty
Samorząd Województwa Wielkopolskiego				X	X	
Samorząd Województwa Śląskiego		X				
Miasto Poznań	X	X	X	X	X	
Miasto Elbląg					X	X
Miasto Częstochowa	X		X			
Miasto Krosno	X	X			X	X
Miasto Koszalin					X	

*FOŚiGW – Narodowy/Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

²⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Głównym źródłem finansowania Samorządu Województwa Wielkopolskiego były obligacje emitowane na rynku krajowym. W przypadku Samorządu Województwa Śląskiego były to kredyty długoterminowe. Miasto Poznań korzystało z wielu instrumentów – kredytów krótko- i długoterminowych krajowych i zagranicznych (EBI), pożyczek w FOŚiGW, emisji obligacji komunalnych. W latach 2017–2018 miasto Elbląg nie zaciągało nowych zobowiązań dłużnych. Dopiero w 2019 r. miasto Elbląg wyemittowało obligacje na spłatę części długu z lat poprzednich oraz zaciągnęło zobowiązania związane z finansowaniem usług oświetlenia. W listopadzie 2017 r. miasto Częstochowa uzyskało długoterminowy kredyt w EBI i od tego czasu nie zaciągało innych nowych zobowiązań długoterminowych. Miasto Krosno zaciągało kredyty długoterminowe i emitowało obligacje. Zadłużenie wynikało również z umowy spłaty wierzytelności. W okresie objętym kontrolą miasto Koszalin zaciągało zobowiązania jedynie w formie emisji obligacji komunalnych.

W zarządzaniu długiem samorządy wykorzystywały różne instrumenty dłużne

Tabela 4

Zalety i wady finansowania jst za pośrednictwem kredytów i obligacji komunalnych

Zalety	Wady
Kredyty bankowe	
Przeprowadzenie postępowania w trybie Prawa zamówień publicznych w trybie konkurencyjnym zapewnia uzyskanie najkorzystniejszych warunków.	W przypadku niepowodzenia lub przedłużania się procedury zamówienia publicznego przy wyborze kredytodawcy może wystąpić ryzyko zachwiania płynności i stabilności finansowej.
Zawarcie w umowie zapisów gwarantujących możliwość przedterminowej spłaty kredytu.	Środki z kredytu są „znaczone”, muszą być wykorzystane na cel określony przez bank.
Regularna spłata rat kapitałowo-odsetkowych, nie ma spiętrzenia płatności jak przy wykupie obligacji.	To bank określa warunki kredytu, kredytobiorca albo je akceptuje, albo nie podpisuje umowy.
Emisje obligacji	
Uproszczona droga wyboru agenta emisji obligacji komunalnych, tj. konkurs a nie zamówienie publiczne.	Możliwość odkupu obligacji nie zależy tylko od emitenta, muszą na to zgodzić się obligatariusze. Cena odkupu może być nieopłacalna dla emitenta i nie dochodzi do odkupu obligacji.
Emitent określa warunki emisji – oprocentowanie, termin spłaty. Płynne zarządzanie terminem emisji w zależności od harmonogramu realizacji inwestycji.	Konieczność zabezpieczenia środków na spłatę całości kapitału przy wykupie obligacji.
Długi okres zapadalności – wydłużenie okresu spłaty długu umożliwia lepsze dostosowanie struktury i harmonogramu spłat do możliwości budżetu.	
Emisji obligacji nie można nagle „wypowiedzieć” i żądać zwrotu środków. Taka możliwość istnieje przy kredycie np. w sytuacji prowadzenia inwestycji niezgodnie z harmonogramem.	
Niższe efektywne koszty obsługi obligacji (odsetki płatne co pół roku) niż kredytu (odsetki płatne co miesiąc albo co kwartał) umożliwia łatwiejsze zarządzanie tymi środkami – środki przeznaczone na zapłatę odsetek od obligacji dłużej pozostają w dyspozycji jst.	

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykładem problemów z odkupem obligacji komunalnych była sytuacja, która wystąpiła w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego w 2017 r. Zarząd Województwa postanowił przeznaczyć powstałą na koniec 2017 r. nadwyżkę budżetową na przedterminowy wykup wyemitowanych obligacji komunalnych najdroższych w obsłudze. Na wcześniejszy wykup wyemitowanych obligacji przez Samorząd Województwa negatywnie odpowiedział agent emisji wskazując, że nabywcy obligacji wyrazili zgodę na ich odkup, ale po cenie znacząco wyższej od nominalnej. W efekcie dokonano odkupu innych obligacji w wysokości 115 mln zł, których pierwotny termin spłaty przypadał na lata 2018–2025.

Samorząd Województwa Śląskiego nie skorzystał z kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań kredytowych, gdyż posiadał wystarczającą płynność finansową i spłat zobowiązań dokonywano z dochodów własnych. NIK zwróciła uwagę, że kwestia refinansowania zobowiązań kredytowych powinna być przedmiotem udokumentowanych analiz, w szczególności w odniesieniu do dwóch kredytów zaciągniętych w 2016 r. z terminem spłaty do 31 grudnia 2025 r. Ich oprocentowanie oparte było na zmiennym oprocentowaniu według stawki WIBOR 3M i zmiennej marży banku – rosnącej wraz z stopą WIBOR 3M. Zdaniem NIK, taki sposób ustalenia oprocentowania może nieść ryzyko wzrostu kosztów obsługi tych kredytów i zasadne jest rozważenie refinansowania tych kredytów.

Miasto Poznań
efektywnie zarządzało
długiem jst

Dobrym przykładem racjonalnego zarządzania długiem jst były działania podejmowane przez miasto Poznań w celu restrukturyzacji zadłużenia i obniżenia kosztów jego obsługi. Zaciągając zobowiązania miasto Poznań dokonywało analiz pod kątem obniżenia kosztów obsługi długu zaciągniętego w latach poprzednich. Skutkiem powyższych działań było zaciągnięcie w ostatnich kwartałach 2016 r., 2017 r. i 2018 r. kredytów na pokrycie deficytu i spłatę, w pierwszych miesiącach kolejnego roku, wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Koszt obsługi tych kredytów był niższy (marża ustalona od 0,1 do 0,18 punktu procentowego przy stawce WIBOR 3M) niż kredytów zaciągniętych w latach poprzednich (dla których marża została ustalona na poziomie od 0,4 do 0,76 punktu procentowego przy stawce WIBOR 3M). W ten sposób miasto Poznań dokonało przedterminowej spłaty rat wynikających z pięciu kredytów zaciągniętych w latach 2010–2015, przypadających do spłaty w latach 2017–2019. Skutkowało to obniżeniem płatności odsetkowych i zmniejszeniem wydatków w zakresie obsługi długu o 6,3 mln zł w 2018 r. i o 14,6 mln zł w 2019 r. (według stanu na dzień 30 września) w porównaniu do roku 2017. Miasto Poznań zaciągało także, po przeprowadzonych negocjacjach dotyczących wysokości marży odsetkowej, niskooprocentowane kredyty w EBI, które były przeznaczone na finansowanie realizowanych przez Miasto zadań inwestycyjnych.

Przeprowadzona w 2016 r. i 2017 r. w mieście Częstochowa analiza refinansowania obsługiwanych zobowiązań wykazała, że pozostała do spłaty kwota kredytów wraz z odsetkami była niższa od kosztów, jakie Miasto musiałoby ponieść celem konsolidacji tych kredytów. W 2018 r. stwierdzono, że w związku z niewielkimi kosztami spłacanych kredytów (niskie marże) oraz faktem, że trzy z nich będą spłacone w 2018 r.,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

a jeden w 2019 r., niezasadne jest zaciągnięcie nowego kredytu w zamian za pozostałe do spłaty, gdyż jego uruchomienie pociągałoby za sobą dodatkowe koszty w postaci prowizji oraz wyższej marży. W celu finansowania występującego w trakcie roku przejściowego deficytu miasto korzystało z kredytu w rachunku bieżącym.

Miasto Elbląg podjęło działania w zakresie refinansowania najdroższych w obsłudze zobowiązań innymi tańszymi instrumentami finansowymi, ale otrzymane oferty były niekorzystne. W 2019 r. miasto wyemitowało obligacje na spłatę części długu z lat poprzednich.

Do spłaty kredytów zaciągniętych w latach poprzednich miasto Koszalin wykorzystywało emisje obligacji komunalnych.

Miasto Krosno nie podejmowało działań w celu refinansowania najdroższych w obsłudze zobowiązań. W celu finansowania występującego w trakcie roku przejściowego deficytu miasto korzystało z kredytu odnawialnego w rachunku bieżącym, którego koszt był niższy niż kredytu długoterminowego.

5.3.4. Prawidłowość obliczenia długu jednostek samorządu terytorialnego

Kontrolowane jst rzetelnie sporządziły sprawozdania Rb-Z za IV kwartał 2017 r. i 2018 r. Tytuły dłużne klasyfikowano prawidłowo. W sprawozdaniach wykazywano wszystkie zobowiązania dłużne w odpowiedniej wysokości. Przyjęte zasady ewidencji tytułów dłużnych w księgach rachunkowych i obliczania długu zapewniały rzetelność prezentacji danych o zadłużeniu jst.

5.4. Dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Część szpitali określiło cele zarządzania zadłużeniem.

Tylko w przypadku jednego z kontrolowanych szpitali można uznać, że zarządzanie długiem było skuteczne i efektywne, gdyż wpłynęło na zmniejszenie zadłużenia i kosztów jego obsługi.

Z czterech skontrolowanych szpitali tylko w jednym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości w wykazanym przez te jednostki zadłużeniu.

5.4.1. Wzrost i struktura długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Na dług samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej składa się zadłużenie szpitali, dla których podmiotami tworzącymi są minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna (spzoz wchodzące w skład sektora rządowego – rządowe) oraz zadłużenie spzoz, dla których podmiotami tworzącymi są jednostki samorządu terytorialnego (szpitale będące podmiotami sektora samorządowego – samorządowe).

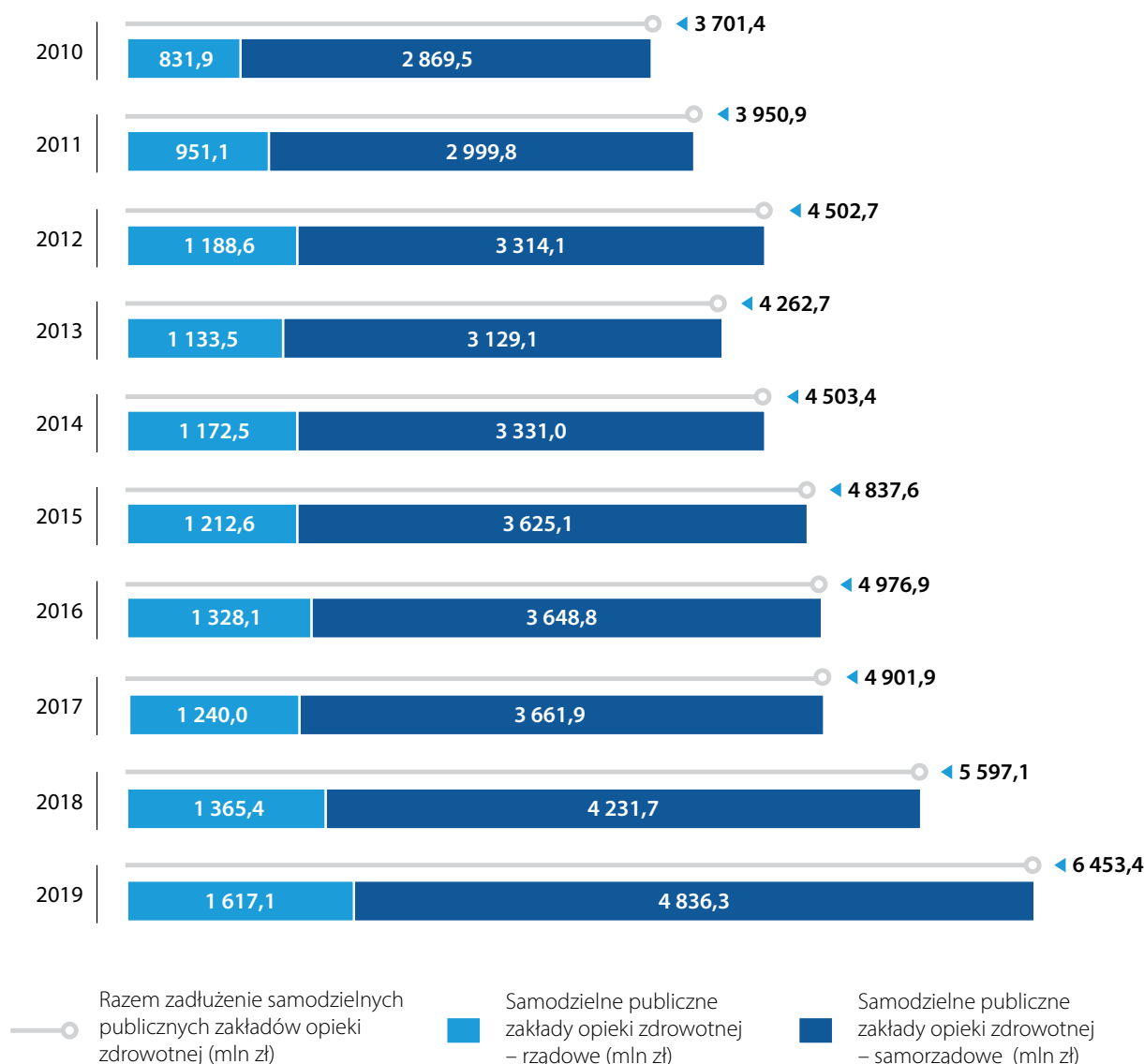
Dużą część długu szpitali stanowią zobowiązania wymagalne, co oznacza, że nie mają środków do terminowego regulowania zobowiązań

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie od końca 2010 r. do 2019 r. zadłużenie wszystkich szpitali ujęte w państwowym długu publicznym wzrosło o 74,4% z 3701,4 mln zł do 6453,4 mln zł. Wyższą wartość zadłużenia corocznie wykazywały szpitale samorządowe – wynosiło ono około 75% zadłużenia szpitali w Polsce. Zadłużenie szpitali samorządowych wzrosło o 1966,8 mln zł z 2869,5 mln zł do 4836,3 mln zł, tj. 68,5%. Dług szpitali rządowych w okresie ostatnich 10 lat wzrósł za to znacznie bardziej niż zadłużenie szpitali samorządowych w ujęciu procentowym. Dług tych szpitali wzrósł o 94,4% (o 785,2 mln zł) z 831,9 mln zł do 1617,1 mln zł.

Infografika nr 9

Zadłużenie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w latach 2010–2019



Źródło: <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>, dane MF według stanu na 30 czerwca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Według stanu na koniec 2019 r.²⁸ długi szpitali wynikały z zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz z tytułu zobowiązań wymagalnych. Stanowiły one odpowiednio 72,7% i 27,3% zadłużenia szpitali w Polsce. Powstanie zobowiązań wymagalnych oznacza, że szpitale miały trudności z terminowym regulowaniem zobowiązań. Dotyczyły one w większym stopniu szpitali sektora rządowego. W tych jednostkach zobowiązania wymagalne stanowiły 32,6% zadłużenia. Zobowiązania wymagalne szpitali samorządowych stanowiły 25,5% długu tych jednostek.

5.4.2. Określenie celów zarządzania długiem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

W dwóch kontrolowanych szpitalach w odrębnych dokumentach zostały określone zasady zarządzania długiem wskazujące cele i mierniki ich realizacji. Dotyczyło to w szczególności Uniwersyteckiego Centrum Klinicznego Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego oraz Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie. W zarządzaniu długiem jednostki te podjęły działania mające na celu restrukturyzację zobowiązań wykorzystując do tego kredyty BGK na spłatę zobowiązań i w celu obniżania kosztów obsługi zadłużenia.

Dwa kontrolowane szpitale miały określone zasady zarządzania długiem

UCK powstało w 2019 r. z połączenia trzech szpitali. W trakcie przygotowania procesu konsolidacji i restrukturyzacji podczas łączenia szpitali klinicznych oraz opracowywania Programu Operacyjnego Konsolidacji i Restrukturyzacji na lata 2018–2028 UCK dokonało analizy, z której wynikało, że najtańszym instrumentem finansowania działalności dostępnym na rynku był kredyt z BGK w wysokości około 400 mln zł.

Strategia zarządzania długiem UCK przewidywała, że priorytetem w regulowaniu zobowiązań będą wynagrodzenia oraz wszelkie zobowiązania publiczno-prawne, tj. składki na ubezpieczenia społeczne, płatności na rzecz urzędów skarbowych oraz wobec Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Płatności te należało obsługiwać w terminach ich zapłaty. W drugiej kolejności należało regulować zobowiązania cywilno-prawne z tytułu pożyczek, kredytów oraz innych zaciągniętych zobowiązań finansowych (weksle, cesje, subrogacje), które również należało obsługiwać w wysokości i terminach ich zapłaty. Po zapłacie powyżej wymienionych rodzajów zobowiązań zasady przewidywały, że należy opłacić w terminach zapłaty zobowiązania cywilno-prawne z tytułu podpisanych porozumień, ugód dotyczących spłat ratalnych, a następnie zobowiązania sporne rozstrzygnięte na drodze sądowej (zobowiązania z tytułu prawomocnych wyroków należało regulować w całości w celu uniknięcia kosztów egzekucji komorniczej). Na koniec miały być opłacane pozostałe zobowiązania cywilno-prawne realizowane w ramach posiadanych środków finansowych.

²⁸ Dane o strukturze zobowiązań szpitali na koniec 2019 r. według stanu na 19 marca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Celem strategii zarządzania zadłużeniem była redukcja kosztów obsługi długu oraz optymalny dobór instrumentów finansowych dla zapewnienia źródeł finansowania działalności UCK. W strategii zidentyfikowano ryzyka dotyczące możliwości redukcji kosztów, do których zaliczono: ryzyka dostępności kapitału rynkowego, braku zapłaty za nadwykonania w umowach ryczałtowych z Narodowym Funduszem Zdrowia oraz braku osiągnięcia planowanych parametrów finansowych.

Strategia określała również dobór źródeł finansowania. Należały do nich, oprócz kredytów i pożyczek krótko- i długoterminowych oraz kredytów i pożyczek w ramach linii odnawialnych, również cesje, subrogacje, weksle, układy ratalne i kredyty kupieckie w postaci zawieranych porozumień i ugód z wierzycielami.

Strategia przewidywała uzyskanie następujących efektów: redukcję kosztów obsługi zadłużenia, ograniczenie dynamicznego wzrostu stanu zobowiązań wymagalnych, redukcję opłat z tytułu spraw sądowych o zapłatę oraz wzrost przychodów finansowych związanych z optymalizacją struktury źródeł finansowania.

W strategii określono zasady postępowania w UCK w zakresie zarządzania zadłużeniem, postępowania z wierzycielami oraz bieżący monitoring przepływów finansowych. Prognoza przepływów pieniężnych dla UCK była załącznikiem do wprowadzonej strategii zarządzania zadłużeniem ze stycznia 2019 r.

Realizacja przepływów była poddawana bieżącej kontroli ze strony UCK celem przestrzegania zasad regulowania zobowiązań określonych w strategii zarządzania długiem UCK.

SPZOZ MSWiA określił politykę zarządzania długiem w dokumencie pn. program restrukturyzacji. Wskazano w nim cele zarządzaniem długiem, w tym założenia minimalizacji kosztów jego obsługi oraz mierniki oceny ich realizacji. Program ten sporządzono po przeprowadzeniu analizy sytuacji finansowej Szpitala w związku m.in. z wysoką stratą netto odnotowaną w latach 2012–2015, wzrostem zadłużenia i brakiem płynności finansowej. Założono w nim uzyskanie z BGK niskooprocentowanego kredytu restrukturyzacyjnego w kwocie 25 mln zł na okres 10 lat z przeznaczeniem na spłatę przeterminowanych (wymagalnych) zobowiązań wobec wierzycieli handlowych, a w efekcie zmniejszenie kosztów finansowych w okresie korzystania z kredytu.

Celem programu restrukturyzacji było przeprowadzenie procesu systemowych zmian, głównie finansowych, ukierunkowanych na obniżenie kosztów obsługi zadłużenia. Opracowany program miał doprowadzić do zamiany zobowiązań wymagalnych na długoterminowe, a korzyścią finansową miało być uzyskanie niższego oprocentowania niż odsetki naliczane za zwłokę w transakcjach handlowych. Spodziewanymi efektami finansowymi w zakresie optymalizacji kosztów była poprawa struktury wiekowej i obniżenie poziomu zobowiązań wymagalnych wraz z zahamowaniem tempa wzrostu kosztów finansowych i pozostałych kosztów związanych z obsługą długu.

SPZOZ MSWiA określił system monitorowania celów zarządzania długiem jednostki. Monitoring ten był realizowany zgodnie z założeniami zasad zarządzania długiem, wynikającymi z programu restrukturyzacji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przewidziana w nim kwartalna sprawozdawczość dotyczyła wdrażania poszczególnych etapów restrukturyzacji oraz ich efektów w oparciu o szczegółowy opis realizowanych działań, stan zaawansowania, uzasadnienie odchyleń, zagrożenia do realizacji, propozycje rozwiązań oraz dane liczbowe. W zakresie zarządzania długiem zadania te dotyczyły: spłaty wierzytelności wymagalnych, zawarcia porozumień ratalnej spłaty zobowiązań, monitorowania postępowań wierzycieli oraz bieżącej obsługi zobowiązań. W SPZOZ MSWiA powołany został zespół do spraw restrukturyzacji, którego zadaniem był głównie nadzór nad realizacją zadań określonych w programie restrukturyzacyjnym. Realizowany był on w formie cyklicznych spotkań podsumowujących podjęte działania restrukturyzacyjne, wskazanie odchyleń, ryzyka i efektów. Kwartalne raporty z realizacji programu restrukturyzacyjnego były przekazywane do MSWiA.

Pozostałe dwa szpitale tj. Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie oraz Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie nie miały wyodrębnionych procedur związanych z zarządzaniem długiem, określeniem celów zarządzania długiem i ich monitorowania, ale zasady te zawarte były w innych dokumentach.

Zdaniem NIK dla usprawnienia systemu kontroli zarządczej w obszarze zarządzania długiem spoz zasadnym byłoby opracowanie przez kierowników tych jednostek oddzielnych procedur określających w jaki sposób należy zarządzać długiem, z jakich instrumentów można korzystać i w jakim stopniu by osiągać zaplanowane cele. Zasadnym byłoby określenie celów zarządzania długiem związanych z ograniczeniem zadłużenia i minimalizacją kosztów jego obsługi. Polityka zarządzania długiem powinna wskazywać mierniki realizacji celów, tzn. określać poziomy wskaźników, przy których można uznać, że cele są realizowane w danym okresie. Cele te powinny być realizowane według zaplanowanych założeń, poprzez określenie poziomów akceptowanego ryzyka np. płynności, refinansowania. Stworzony powinien być również system monitorowania realizacji celów zarządzania długiem. Może mieć on formę okresowego raportowania/informowania kierownika jednostki lub/oraz podmiot tworzący spoz w jaki sposób w danym okresie zmieniały się wskaźniki realizacji celów strategii/polityki zarządzania długiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki, zgodnie z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. Konieczność określania celów i zadań, monitorowania i oceny ich realizacji oraz dokumentowania systemu kontroli zarządczej zostały wskazane w komunikacie nr 23 Ministra Finansów w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (standardy B6 i C10 komunikatu). Standard B6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” tego komunikatu stanowi, że cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Standard C10 „Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej” komunikatu stanowi, że procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, dokumenty określające zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracowników i inne dokumenty wewnętrzne stanowią dokumentację systemu kontroli zarządczej. Dokumentacja powinna być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna

W KSW proces restrukturyzacji zadłużenia szpitala oparto również na kredycie w BGK. Ze środków z pozyskanego kredytu spłacono zobowiązania wymagalne oraz zobowiązania z zaciągniętych kredytów pożyczek i wynikające z umów leasingu.

Zagadnienia dotyczące restrukturyzacji zadłużenia KSW zostały uwzględnione w Programie naprawczym. Restrukturyzacja zadłużenia została wymieniona w tym Programie wśród działań mających na celu zmianę niekorzystnej sytuacji finansowej Szpitala. Przed zaciągnięciem kredytu restrukturyzacyjnego w BGK KSW miał problemy z zachowaniem płynności finansowej. Nieterminowe regulowanie zobowiązań mogło znacząco ograniczyć zaufanie kontrahentów oraz spowodować brak ich chęci do dalszej współpracy. Sytuacja taka skutkować mogła nierealizowaniem niektórych usług, co z kolei mogło doprowadzić do uniemożliwienia prowadzenia działalności statutowej Szpitala. W programie naprawczym zaproponowano przeprowadzenie negocjacji z dostawcami w celu odroczenia płatności zobowiązań i zawarcia ugód z wierzycielami, skorzystanie z oferty BGK i zaciągnięcie długoterminowego kredytu na 25 lat przeznaczonego w całości na spłatę zobowiązań wymagalnych oraz kredytów i pożyczek według stanu na 31 grudnia 2017 r.

KSW nie określił, w formie pisemnego dokumentu systemu monitorowania celów zarządzania długiem. Monitoring taki był jednak prowadzony w ramach procesu zarządzania KSW. Po zaciągnięciu kredytu restrukturyzacyjnego w BGK w okresach miesięcznych sporządzane były zestawienia zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz informacje o sytuacji finansowej KSW. W zestawieniach tych określano kwoty zobowiązań wynikające z zawartych umów, kwoty zobowiązań istniejących na ostatni dzień miesiąca oraz kwoty spłaty dokonane w danym miesiącu. Informacje zawierały między innymi dane dotyczące zobowiązań długoterminowych, krótkoterminowych i wymagalnych z podziałem na tytuły zobowiązań. Pierwsze zestawienie i pierwszą informację sporządzono według stanu na 31 stycznia 2018 r. Zestawienia i informacje przekazywano Samorządowi Województwa Podkarpackiego. W okresach kwartalnych sporządzano zestawienia struktury wiekowej należności i zobowiązań, które przekazywano do BGK.

W SPWSZ polityka zarządzania długiem była oparta na dokumentach tworzonych zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, tj. planach finansowych, raportach o sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz programach naprawczych, których obowiązek sporządzenia wynika z art. 53, 53a i 59 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²⁹. SPWSZ nie prowadził monitoringu zarządzania długiem w oparciu o jednolity dokument. Cele zarządzania długiem określone zostały w dokumentach programowych opracowanych na podstawie art. 59 ust. 4 ustawy o działalności leczniczej, tj. programach naprawczych sporządzonych w 2017 r., 2018 r. i 2019 r. i obejmujących perspektywę trzyletnią. Monitoring ich realizacji opisany był w raportach o sytuacji ekonomiczno-finansowej SPWSZ za 2017 r. i 2018 r., sporządzanych zgodnie z art. 53a ust. 1 ww. ustawy.

²⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.

5.4.3. Skuteczność i efektywność działań w zakresie zarządzania długiem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Skontrolowane cztery szpitale w okresie objętym kontrolą podjęły działania mające na celu głównie obniżenie kosztów obsługi długu, ale nie były one we wszystkich przypadkach w pełni skuteczne i efektywne.

Aby poprawić sytuację finansową szpitali w dwóch przypadkach podjęto decyzje o połączeniu szpitali. UCK powstało z początkiem 2019 r. jako nowy szpital z połączenia trzech warszawskich szpitali. SPWSZ był podmiotem, który w 2017 r. przejął całe mienie Specjalistycznego Szpitala im. prof. Alfreda Sokołowskiego w Szczecinie.

Połączenie szpitali i konsolidacja zadłużenia były sposobami na poprawę sytuacji finansowej szpitali

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym przez wszystkie skontrolowane szpitale do redukcji kosztów obsługi długu był kredyt konsolidacyjny służący do restrukturyzacji części lub całości zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów, pożyczek i zobowiązań wymagalnych.

Dwa z kontrolowanych czterech szpitali uzyskały kredyty w BGK w celu refinansowania swoich zobowiązań. Jeden z kontrolowanych szpitali w trakcie kontroli ubiegał się o taki kredyt i uzyskał go w 2020 r., po zakończeniu kontroli NIK. Ostatni ze szpitali skorzystał z kredytu konsolidacyjnego zaciągniętego w innym banku.

Kredyty te poza spłatą droższych w obsłudze zobowiązań z tytułu pożyczek i kredytów wykorzystywane były głównie na spłatę bardzo kosztownych w obsłudze zobowiązań wymagalnych.

Przykłady

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie

Szpital zaciągnął dwa kredyty restrukturyzacyjne z BGK na kwotę ogółem 67,6 mln zł.

Środki z otrzymanego w 2017 r. kredytu BGK w wysokości 29,9 mln tys. zł wykorzystano na spłatę 25,4 mln zł zobowiązań wymagalnych wobec 75 kontrahentów.

Z kredytu restrukturyzacyjnego BGK z 2019 r. w kwocie 37,8 mln zł szpital spłacił zobowiązania wymagalne wobec 49 kontrahentów w wysokości 25,0 mln zł.

Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie

Szpital uzyskał w BGK kredyt w wysokości 137 mln zł i spłacił zobowiązania wymagalne w wysokości 74,5 mln zł.

Działania związane z zarządzaniem długiem szpitali koncentrowały się także na zawieraniu porozumień i ugód z kontrahentami, ZUS i urzędami skarbowymi w sprawie ugodowego rozwiązania problemu nieterminowego regulowania zobowiązań przez szpitale.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego

W 2019 r. szpital zawarł ponad 300 ugód i porozumień z kontrahentami (142,0 mln zł) oraz z urzędem skarbowym i Zakładem Ubezpieczeń Społecznych (98,8 mln zł) wyznaczających nowe terminy płatności.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie

Szpital zawarł 186 porozumień z kontrahentami w zakresie ratalnej spłaty zobowiązań (umowne) na łączną kwotę 102,7 mln zł oraz przedstawił im 456 propozycji takich spłat (bezumowne) w wysokości 38,6 mln zł.

Działania te miały na celu zmianę struktury zadłużenia szpitali i zmniejszenie kosztów obsługi zobowiązań wymagalnych. Fakt, że zobowiązania te, w wyniku podjętych działań ugodowych, przestawały być wymagalne nie oznaczało, że dług szpizoz się zmniejszał. W zależności od terminów zapłaty określonych w porozumieniach zobowiązania te stawały się pożyczkami krótko- lub długoterminowymi. Podjęte próby negocjacji nowych warunków spłaty zobowiązań były dla szpitali korzystne, gdyż niejednokrotnie kontrahenci szpitali zgadzali się na umorzenie części lub całości naliczonych odsetek za zwłokę. Ponadto wydłużane były terminy spłaty, a rozłożenia płatności na raty, rozkładało skumulowane płatności na mniejsze kwoty, płatne w okresach przeszłych.

Racjonalną decyzją w zakresie zarządzania długiem było zmniejszanie kosztów obsługi zadłużenia przez stosowanie źródeł finansowania tańszych w obsłudze niż spłacane zobowiązania.

Przykład

Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego

W przypadku konieczności regulowania zobowiązań wobec wierzycieli, którzy nie umarzali odsetek lub którzy kierowali sprawy na drogę postępowania sądowego UCK starał się szukać tańszych źródeł finansowania w postaci pożyczek, cesji, subrogacji i innych instrumentów finansowych. Każda z tych opcji była tańsza niż zapłata odsetek ustawowych od zobowiązań wymagalnych na poziomie 9,5% oraz tańsza niż koszty wytoczonych spraw sądowych.

Zobowiązania sprzed 2019 r. zabezpieczone porozumieniami wekslowymi oraz weksłami (jako najbardziej kosztowne – koszt ich obsługi wyniósł w 2018 r. ok. 1,5 mln zł) w 2019 r. zostały spłacone środkami z tańszych pożyczek w rachunku odnawialnym (koszt ich obsługi wyniósł ok. 0,5 mln zł).

Nie można stwierdzić, że działania podejmowane przez szpitale w zakresie zarządzania długiem były w pełni skuteczne. Efekty te nie zależały bowiem w całości od prowadzonych przez szpitale działań naprawczych, gdyż wpływ na sytuację finansową szpitali miało także środowisko zewnętrzne, tj. system finansowania opieki zdrowotnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tylko w KSW można uznać, że zarządzanie długiem wpłynęło na terminową obsługę zobowiązań, zmniejszenie zadłużenia i kosztów jego obsługi, czyli były skuteczne i efektywne.

Działania podjęte przez KSW wpłynęły na terminowe regulowanie zobowiązań, zmniejszenie zadłużenia i kosztów jego obsługi

Dobra praktyka

Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie

Na koniec 2016 r. zadłużenie szpitala wynosiło 148,8 mln zł, w tym 99,2 mln zł stanowiły zobowiązania wymagalne.

W listopadzie 2017 r. przyjęto Program naprawczy – podstawowym założeniem było zaciągnięcie kredytu restrukturyzacyjnego w BGK o niższym oprocentowaniu niż oprocentowanie długu i spłata kredytów, pożyczek i wszystkich zobowiązań wymagalnych.

W grudniu 2017 r. szpital uzyskał kredyt w BGK – 137 mln zł i do marca 2018 r. zrefinansowano wszystkie droższe w obsłudze zobowiązania, niż kredyt BGK.

Po przeprowadzonej restrukturyzacji szpital nie dopuścił do powstania nowych zobowiązań wymagalnych, płatności były realizowane terminowo, nie było konieczności zawierania porozumień i ugód z kontrahentami.

Zmniejszeniu uległ poziom zadłużenia. W latach 2017–2019 (do 30 września) zadłużenie szpitala zmniejszyło się o 8,6 mln zł, do 140,1 mln zł.

Zmniejszone zostały koszty obsługi długu. W 2018 r. były one o 4,6 mln zł (o 45,7%) mniejsze niż w 2017 r.

Wskazany powyżej przykład dobrych praktyk jest możliwy do zastosowania tylko w jednostkach, których zdolność kredytowa pozwala na uzyskanie kredytu o wartości wystarczającej do refinansowania całego zadłużenia. Refinansowanie wszystkich zobowiązań, jednym tańszym kredytem długoterminowym jest korzystne z dwóch powodów. Po pierwsze płatności z tytułu obsługi długu rozkładane są na dłuższe okresy i zmniejszają się płatności z tytułu obsługi długu, które wcześniej były skumulowane. Po drugie maleją odsetki z tytułu obsługi długu, bo oprocentowanie kredytu jest niższe niż spłaconego zadłużenia.

By sytuacja finansowa szpitala nie uległa pogorszeniu w okresach przyszłych konieczne jest przestrzeganie zasady terminowego regulowania zobowiązań. Złamanie tej zasady spowoduje narastanie zadłużenia.

Częściowo skuteczne i efektywne były działania w zakresie zarządzania długiem SPZOZ MSWiA. Spowodowały one oszczędności w kosztach obsługi długu, ale jednocześnie szpital nie regulował wszystkich płatności terminowo i wzrosło zadłużenie szpitala.

Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie

Szpital uzyskał oszczędności w wysokości 6,4 mln zł w wyniku obniżenia oprocentowania i kosztów obsługi długu, z czego 2,8 mln zł wyniosły oszczędności z tytułu spłaty kredytami z BGK zobowiązań wymagalnych wynikające głównie z umorzenia odsetek od tych zobowiązań oraz 126,4 tys. zł z tytułu umorzeń wystawionych not odsetkowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zmniejszyła się strata netto. Za 2016 r. wyniosła 14,0 mln zł, za 2017 r. – 9,6 mln zł, a za 2018 r. – 1,4 mln zł.

Wzrósł wskaźnik udziału przychodów w kosztach ogółem³⁰. Pokrycie kosztów przychodami wzrosło z 94,0% na koniec 2017 r. do 99,2% na koniec 2018 r.

Zmniejszyła się wartość zobowiązań wymagalnych z tytułu dostaw towarów i usług na rzecz zobowiązań długoterminowych z tytułu zaciągniętych kredytów. Wg stanu na 2019 r. (III kwartał) zobowiązania wymagalne Szpitala wyniosły 21,7 mln zł. W porównaniu do 2018 r. (III kwartał) były niższe o 20,5 mln zł (o 51,4%).

Zadłużenie szpitala wzrosło z 78,9 mln zł na koniec 2017 r. do 84,2 mln zł (o 6,3%) na koniec 2018 r. oraz do 86,7 mln zł wg stanu na koniec 2019 r. (III kwartał).

Nie można uznać, że zarządzanie długiem UCK i SPWSZ było skuteczne i efektywne. Szpitale te nieterminowo regulowały swoje zobowiązania i nie udało się obniżyć kosztów obsługi długu.

UCK w trakcie kontroli NIK oczekiwało na decyzję BGK w sprawie udzielenia kredytu restrukturyzacyjnego – planowane oszczędności miały wynieść rocznie ponad 20 mln zł. UCK starało się regulować bieżące płatności wykorzystując do tego środki z przyznanych pożyczek odnawialnych. W 2019 r. w kolejnych kwartałach rosła skumulowana od początku roku strata brutto UCK. Za I kwartał 2019 r. wynosiła ona 27,3 mln zł, do końca II kwartału – 32,3 mln zł, a po III kwartałach – 52,2 mln zł. Przed połączeniem trzech szpitali, które utworzyły UCK ich łączny dług wynosił 483,9 mln zł, w tym 226 mln zł stanowiły zobowiązania wymagalne. W 2019 r. zadłużenie UCK wzrosło w stosunku do stanu z końca 2018 r. i wyniosło na koniec I, II i III kwartału 2019 r.³¹ odpowiednio 581,2 mln zł, 620,8 mln zł i 587,5 mln zł, w tym zobowiązania wymagalne 230,0 mln zł, 253,3 mln zł, 231,2 mln zł. UCK nieterminowo regulowało płatności za dostawy towarów i usług, zapłacone odsetki wyniosły 4,5 mln zł.

Po włączeniu jednego ze szczecińskich szpitali w skład SPWSZ i refinansowaniu ich zadłużenia SPWSZ nie osiągnął poprawy płynności finansowej. Mimo spłaty zobowiązań wymagalnych w kwocie 16,6 mln zł, terminowej spłaty kredytów i pożyczek oraz podjęcia innych działań związanych z poprawą terminowości regulowania zobowiązań zobowiązania wymagalne wystąpiły. Według stanu na koniec 2017 r., 2018 r. i trzeciego kwartału 2019 r. wystąpiły one odpowiednio w wysokości: 1,5 mln zł, 0,6 mln zł i 9,1 mln zł.

Przyczyny problemów w finansowaniu służby zdrowia

Dyrektorzy Szpitali wskazali przyczyny występujących problemów w finansowaniu służby zdrowia:

- Brak możliwości uzyskania zapłaty za tzw. „nadwykonania” dla świadczeń realizowanych w ramach ryczałtu przez jednostki, które weszły do tzw. „sieci” (System Podstawowego Zabezpieczenia) – ryczałtowy

³⁰ Przychody, w tym: przychody netto ze sprzedaży, pozostałe przychody operacyjne oraz przychody finansowe. Koszty działalności, w tym: koszty działalności operacyjnej, pozostałe koszty operacyjne oraz koszty finansowe.

³¹ Według stanu na 28 listopada 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- system finansowania świadczeń medycznych realizowanych przez szpitale.
- Bardzo trudne jest uzyskanie z NFZ środków za „nadwykonania” powstałe w zakresach pozaryczałtowych.
 - Nieterminowe opłacanie przez NFZ świadczeń zrealizowanych przez szpitale ponad wartość kontraktu.
 - Niedostosowanie przez NFZ wielkości kontraktów szpitali do realnego zapotrzebowania na usługi medyczne.
 - Niska wycena świadczeń finansowanych z NFZ.
 - „Kredytowanie” NFZ w zakresie środków wypłacanych przez szpitale w ramach podwyżek wynagrodzenia personelu medycznego. Wypłata środków w ramach podwyżki wynagrodzenia jest jedynie refinansowana przez NFZ. Szpitale muszą samodzielnie wygospodarować środki finansowe na ich wypłatę, po czym oczekiwać na weryfikację sprawozdań przez NFZ oraz na ich zwrot.
 - Niedobór lekarzy oraz pielęgniarek, a także starzenie się tej grupy zawodowej powodowało zwiększenie konkurencji płacowej pomiędzy podmiotami leczniczymi o pozyskanie kadr. Konkurencja między placówkami medycznymi miała wymiar płacowy, pozyskiwanie pracownika wiąże się z koniecznością podniesienia stawki godzinowej.
 - Sposób finansowania świadczeń medycznych nieuwzględniający zmian zachodzących na rynku. Na zwiększenie zobowiązań szpitali może wpłynąć brak wzrostu finansowania świadczonego przez szpitale usług przy jednoczesnym wzroście cen rynkowych materiałów i usług zewnętrznych lub wzroście kosztów pracy.
 - Rosnące koszty materiałów wykorzystywanych w procesie leczenia pacjentów, przy uzyskiwanej od NFZ stałej wartości punktowej za zrealizowane procedury medyczne.

5.4.4. Prawidłowość obliczenia długu samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej

Z czterech skontrolowanych szpitali tylko w jednym przypadku NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w sporządzeniu sprawozdań Rb-Z przedstawiających stan zadłużenia szpitali na koniec 2017 r. i 2018 r. Dotyczyło to sprawozdań sporządzonych przez SPWSZ. Z uwagi na utworzenie UCK z początkiem 2019 r. badane były trzy sprawozdania kwartalne Rb-Z za 2019 r.

KSW w sporządzonych sprawozdaniach z powodu błędnej interpretacji przepisów zawyżył wartość swojego zadłużenia. Szpital wykazał jako tytuł dłużny zobowiązania z tytułu leasingu operacyjnego. Z tego powodu zawyżył wartość swojego zadłużenia o 22,3 mln zł według stanu na koniec 2017 r. oraz o 84,8 tys. zł według stanu na koniec 2018 r. Było to niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z, w których to przepisach określone jest, że tytułem dłużnym mogą być zobowiązania z tytułu leasingu finansowego, a nie operacyjnego.

Tylko jeden z szpitali prawidłowo wykazywał swoje zadłużenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

SPZOZ MSWiA wykazywał jako zobowiązania wymagalne zobowiązania z tytułu wszystkich porozumień i ugód zawieranych z kontrahentami szpitala związanych z restrukturyzacją zobowiązań wymagalnych. Umowy te określały nowe terminy płatności dla tych zobowiązań. Zgodnie z przepisami § 2 ust.1 pkt 2 i pkt 4, § 9 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań stanowiącej załącznik do rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z, zobowiązania te w zależności od wyznaczenia nowego terminu zapłaty powinny być klasyfikowane jako tytuł dłużny w pozycji kredyty i pożyczki – w przypadku gdy nowy termin zapłaty przekracza 12 miesięcy oraz jako zobowiązania krótkoterminowe niestanowiące tytułów dłużnych, wykazywane w części D sprawozdania Rb-Z – gdy nowy termin zapłaty jest krótszy niż 12 miesięcy. Z powodu błędnej interpretacji przepisów zadłużenie SPZOZ MSWiA według stanu na koniec 2017 r. zawyżono o co najmniej 448,8 tys. zł, a za 2018 r. o 151,7 tys. zł.

Poddane weryfikacji sprawozdania Rb-Z UCK sporządzone w 2019 r. zawierały nieprawidłowości i nie przedstawiały faktycznego stanu zadłużenia Szpitala. Sprawozdania te zostały sporządzone niezgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań stanowiącą załącznik nr 9 do rozporządzenia w sprawie sprawozdań Rb-Z i były nierzetelne. W związku z kontrolą NIK UCK przekazało korekty sprawozdań Rb-Z za I, II i III kwartał 2019 r. W ich wyniku zadłużenie Szpitala na koniec III kwartału 2019 r. zostało wykazane w wysokości o 89,0 mln zł wyższej niż pierwotnie przedstawiano. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- Nieujęcia jako kredyty i pożyczki w sprawozdaniach Rb-Z UCK za I, II i III kwartał 2019 r. wartości zobowiązań wynikających z umów restrukturyzacji zobowiązań cesji i subrogacji, w ramach których spłata zobowiązań Szpitala została rozłożona na okres ponad 12 miesięcy. Umowy te wywoływały skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Wartość nominalna zobowiązań z tytułu porozumień zawartych przez trzy szpitale, które utworzyły UCK, o pierwotnym terminie zapłaty powyżej roku według stanu na 31 marca 2019 r. wynosiła 98,4 mln zł, na 30 czerwca 2019 r. wynosiła 109,5 mln zł, natomiast na 30 września 2019 r. wynosiła 105,0 mln zł. Zobowiązania z tego tytułu częściowo wykazano nieprawidłowo i w niepełnej wartości w danych o krótkoterminowych zobowiązaniach wynikających z umów nienazwanych oraz błędnie jako zobowiązania wymagalne. Nieujęcie w sprawozdaniach Rb-Z UCK za I, II i III kwartał 2019 r. zadłużenia z tytułu porozumień i umów o pierwotnym terminie zapłaty powyżej roku było niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań.
- Zobowiązania wynikające z zawartych porozumień z kontrahentami były wyłączane z zobowiązań wymagalnych i po wyznaczeniu nowego terminu zapłaty nie były wykazane jako pożyczki długoterminowe oraz jako zrestrukturyzowane zobowiązania krótkoterminowe. Było to niezgodne z § 2 ust. 1 pkt 2 w związku z § 9 ust. 3 Instrukcji sporządzania sprawozdań. Według stanu na koniec III kwartału 2019 r. zobowiązania z tytułu długoterminowych kredytów i pożyczek wyniosły 16,6 mln zł oraz 68,3 mln zł z tytułu zobowiązań krótkoterminowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- Wartość zobowiązań wymagalnych w sprawozdaniach Rb-Z UCK była zawyżona o wartość odsetek z tytułu nieterminowych płatności. W I kwartale 2019 r. wartość nominalną zobowiązań wymagalnych powiększono o kwoty odsetek od nieterminowych płatności w łącznej wysokości 2,1 mln zł, w II kwartale 2019 r. – w wysokości 1,3 mln zł, natomiast w III kwartale 2019 r. w wysokości 1,1 mln zł. Wykazanie zobowiązań według tytułów dłużnych w sprawozdaniu Rb-Z UCK w wartości powiększonej o odsetki było niezgodne z zapisami § 1 ust. 1 i 5 Instrukcji sporządzania sprawozdań oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji.
- Zobowiązania z tytułu pożyczek długoterminowych były wykazywane w podziale na długoterminowe i w części błędnie jako krótkoterminowe. W sprawozdaniach Rb-Z UCK za I, II i III kwartał 2019 r. jako kredyty i pożyczki krótkoterminowe wykazano kwoty: 74,4 mln zł, 48,9 mln zł, 41,4 mln zł, które stanowiły zobowiązania z tytułu rat kredytów i pożyczek długoterminowych przypadających do spłaty w 2019 r. Wykazanie stanu zobowiązań z tytułu pożyczek długoterminowych w pozycji kredyty i pożyczki krótkoterminowe było niezgodne z § 3 pkt 6 oraz § 1 ust. 3 i 4 Instrukcji sporządzania sprawozdań.
- W sprawozdaniach Rb-Z UCK za I, II i III kwartał 2019 r w części o uzupełniających danych o niektórych zobowiązaniach jednostki samorządu terytorialnego UCK wykazywało dane liczbowe o kredytach i pożyczkach oraz wyemitowanych papierach wartościowych na realizację programów, projektów lub zadań finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych. W wierszu kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, w kolumnie „z innych źródeł ogółem” UCK wykazało dane o wartości 9,2 mln zł, 150,6 mln zł, 156,3 mln zł, odpowiednio za każdy kwartał 2019 r. oraz w kolumnie „; w tym długoterminowe” w wysokości 68,3 mln zł; 122,8 mln zł; 132,8 mln zł. W zestawieniu o dodatkowych danych uzupełniających w wierszu, gdzie powinna być przedstawiona wartość wykupu papierów wartościowych, spłata kredytów i pożyczek zaciągniętych na spłatę przejętych zobowiązań SPZOZ w okresie sprawozdawczym UCK również wykazało dane liczbowe w wysokości 19,6 mln zł; 38,9 mln zł; 13,1 mln zł, odpowiednio za każdy kwartał. Wykazywanie przez UCK jakichkolwiek danych w części o uzupełniających danych o niektórych zobowiązaniach jednostki samorządu terytorialnego sprawozdania Rb-Z w 2019 r. było niezgodne z § 8 Instrukcji sporządzania sprawozdań, gdyż ta część sprawozdania Rb-Z dotyczy jednostek samorządu terytorialnego, a nie szpitali.
- W danych o zobowiązaniach z tytułu odsetek jednostek posiadających osobowość prawną z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego w sprawozdaniach Rb-Z UCK za I, II i III kwartał 2019 r. zostały wykazywane odsetki naliczone od zobowiązań niewymagalnych w wysokości: 36,8 mln zł, 20,1 mln zł, 18,9 zł mln zł. Wykazane odsetki

od zobowiązań niewymagalnych obejmowały wszystkie naliczone na podstawie umów odsetki od kredytów i pożyczek, zamiast odsetek naliczonych od tych zobowiązań wyłącznie do terminu sporządzenia sprawozdania. Było to niezgodne z § 10 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań. Z uwagi na terminy płatności ustalone w harmonogramach umów zaliczonych do kategorii kredytów i pożyczek na ostatni dzień miesiąca i ich terminowe spłaty UCK nie powinno w sprawozdaniach Rb-Z wykazywać żadnych danych o odsetkach naliczonych od zobowiązań niewymagalnych.

5.5. Zarządzanie płynnością jednostek sektora finansów publicznych

Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa gdyż zapewnił pełne, terminowe i bezpieczne finansowanie niezbędnych płatności. Rzetelnie określił także poziom wolnych środków, jaki powinien być utrzymywany w celu zapewnienia płynności budżetu państwa. Zastrzeżenia NIK dotyczą podniesienia maksymalnego poziomu tych środków o blisko 20%, co nie było uzasadnione ekonomicznie.

Minister Finansów jako dysponent Funduszu Reprywatyzacji od 2017 r. skutecznie zarządzał jego płynnością gdyż zapewnił terminową obsługę płatności ze środków tego Funduszu. Zarządzanie wolnymi środkami Funduszu nie było jednak w pełni efektywne i doprowadziło do utraty środków w wysokości powyżej 2,1 mln zł.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej będący dysponentem Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych skutecznie zarządzał ich płynnością. Zapewnił przekazanie środków tych funduszy uprawnionym podmiotom w sposób umożliwiający im terminową realizację zadań. Nie w pełni efektywne było natomiast zarządzanie wolnymi środkami tych funduszy. Wpłynęło to na utratę przychodów FP z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzanie w łącznej wysokości co najmniej 21,1 mln zł. Utracone przychody FGŚP wyniosły co najmniej 1,5 mln zł.

Samorządy zapewniły środki na terminowe realizowanie zadań ustawowych. Z tego powodu NIK uznała, że skutecznie zarządzały płynnością. Wolne środki były lokowane w różnych produktach bankowych. Do poprawy efektywności niektóre z kontrolowanych jst wykorzystywały mechanizmy konsolidacji środków rachunków bankowych budżetu jst i jednostek podległych samorządom i dla których były podmiotami tworzącymi.

Tylko w jednym spzoz zarządzanie płynnością było skuteczne. Po przeprowadzonej restrukturyzacji zadłużenia terminowo regulowano zobowiązania i nie wystąpiły już nowe zobowiązania wymagalne. Pozostałe szpitale koncentrowały się na zapewnieniu bieżącej płynności. Z powodów częściowo niezależnych od szpitali nie mogły one terminowo regulować swoich zobowiązań.

5.5.1. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Zasady zarządzania płynnością budżetu państwa

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

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa opierało się na comiesięcznych i cokwartalnych notatkach w sprawie planu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym okresie, kierowanych przez dyrektora Departamentu DP do akceptacji przez podsekretarza stanu w MF.

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

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

Od 2017 r. zarządzanie płynnością budżetu państwa i kumulowanie płynnych środków odbywało się przy uwzględnieniu „Zasad polityki zarządzania rezerwą płynnościową budżetu państwa”, sformułowanych przez dyrektora Departamentu DP w notatce z 23 marca 2017 r., zaakceptowanej przez podsekretarza stanu w MF. Zaproponowane w notatce podejście do zarządzania płynnością stanowiło uzupełnienie i doprecyzowanie zasad wynikających z realizacji celu strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. W jego ramach oszacowano przedział, w jakim powinna mieścić się pożądana wielkość wolnych środków budżetu państwa w odniesieniu do potrzeb pożyczkowych do sfinansowania. Przedział ten określono za pomocą liczby miesięcy, na jakie powinny zostać skumulowane wolne środki, aby zapewnić płynne finan-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sowanie potrzeb pożyczkowych brutto jako tzw. wskaźnik pokrycia (WP). Zakres tego przedziału ustalono od 2 (WPmin) do 4 miesięcy (WPmax). Według stanowiska prezentowanego przez Departament DP oznaczało to *de facto* dopuszczalny przedział wahań od 1,5 do 4,4 miesiąca. Zakres ten uznano za odpowiedni z punktu widzenia zarządzania długiem, głównie ze względu na możliwość dostosowania w tym okresie polityki emisyjnej długu do zmian na rynku lokalnym, jak i na rynkach globalnych, objawiających się istotnym wzrostem rentowności, spadkiem lub brakiem popytu na SPW. Dodatkowo uwzględniono czas na odbudowę popytu na SPW w wyniku ustabilizowania się sytuacji rynkowej. Przy ustalaniu pożądanego poziomu wskaźnika WP, z potrzeb pożyczkowych brutto nie wyłączano potrzeb związanych z przetargami zamiany, pomimo że operacje te przeprowadzane są bezgotówkowo. Zastępca dyrektora Departamentu DP wyjaśnił, że stan środków wyznaczany jest na podstawie planowanych wielkości rocznych potrzeb pożyczkowych brutto, a przetargi zamiany są jednym z instrumentów finansowania tych potrzeb i są wykorzystywane w zależności od sytuacji budżetowej (bezpieczny poziom środków w perspektywie krótkoterminowej) i rynkowej (brak okresowych zakłóceń czy napięć rynkowych). Oznacza to, że ich organizowanie ma charakter raczej potencjalny, a nie pewny. Ponadto wartość odkupu jest nieustalona i nawet w dobrej sytuacji rynkowej potencjalnie może wynieść zero (teoretycznie od zera do kilkudziesięciu miliardów złotych). Należy przy tym mieć na uwadze, że zarządzanie płynnością dotyczy horyzontu średnioterminowego i musi mieć charakter ciągły. Nie jest ograniczane ściśle do danego roku budżetowego. Wskaźnik pokrycia ma charakter zdecydowanie bardziej statystyczny dla danego roku. Efekty przetargów zamiany są natomiast uwzględniane w bieżącym procesie finansowania potrzeb pożyczkowych i wpływają na obniżenie podaży na przetargach sprzedaży obligacji.

Począwszy od 2018 r. działania służące zarządzaniu płynnością budżetu państwa uwzględniały zasady ustalone w notatce oraz postanowienia kolejnych strategii³².

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

NIK zauważa, że przyjęty w notatce maksymalny poziom WP w wysokości 4,4 miesiąca był wyższy od poziomów rzeczywiście występujących w latach poprzedzających opracowanie notatki. Średni wskaźnik pokrycia

³² Strategie zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2018–2021, 2019–2022 oraz 2020–2023.

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

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

Konsolidacja środków sektora finansów publicznych i inne instrumenty zarządzania płynnością

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

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

Zasady oprocentowania środków przekazanych w zarządzanie terminowe określone zostały w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie³³.

³³ Dz. U. poz. 1864.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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

W wyniku konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych MF pozyskał w 2011 r. środki w wysokości 24,5 mld zł, z czego 21,8 mld zł złożone zostało na depozytach terminowych, a 2,6 mld zł na *overnight*.

Na koniec 2018 r. stan środków wynosił już 54,9 mld zł, w tym 37,9 mld zł złożone było na depozytach terminowych, a 17 mld zł na depozytach i w zarządzaniu *overnight*. Wszystkie środki ulokowane terminowo oraz depozyty *overnight* w wysokości 7,75 mld zł zostały wykorzystane do zarządzania płynnością budżetu państwa. Zmniejszyły one potrzeby pożyczkowe w 2018 r. o 45,7 mld zł. Niezagospodarowane do tego celu pozostały środki na rachunkach *overnight* w wysokości 9,2 mld zł.

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

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

Szacowane przez Departament DP oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego z tytułu wykorzystania środków pochodzących z jednostek sektora finansów publicznych mają charakter bezpośredni oraz pośredni. Oszczędności bezpośrednie wynikają z prostego zastąpienia sprzedaży SPW tańszymi w obsłudze środkami z konsolidacji. Przyjmuje się, że w związku z konsolidacją nie były emitowane bony skarbowe. Oszczęd-

ności pośrednie wynikają z wpływu obniżenia podaży SPW na rentowności nowo emitowanego długu. Biorąc pod uwagę środki uzyskane w procesie konsolidacji w latach 2014–2018, które były bezpośrednio wykorzystywane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych (tj. środków z tytułu depozytów terminowych oraz depozytów *overnight* przekazanych na rachunek w NBP według stanu na koniec poszczególnych lat) bezpośredni efekt w latach 2014–2018 został oszacowany na 525 mln zł, zaś pośredni na 706 mln zł.

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

Mechanizm konsolidacji walutowej³⁴ został wprowadzony od września 2013 r. Celem konsolidacji walutowej było zwiększenie rezerwy płynnościowej budżetu państwa, a tym samym zmniejszenie ryzyka płynności i ryzyka refinansowania. Od tego czasu środki walutowe z funduszy europejskich przekazane były z rachunków Ministra Finansów w NBP na rachunek pomocniczy w BGK. Operacje z wykorzystaniem środków walutowych odbywały się w sposób niezależny od operacji zasilania budżetu środków europejskich w środki złotowe. Zgromadzenie wszystkich środków walutowych na jednym rachunku walutowym pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. Od czasu wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej Minister Finansów wykorzystał do zarzą-

³⁴ Mechanizm zarządzania środkami europejskimi powstał jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. W ramach procedury zarządzania przyjęto, że wpływające środki walutowe są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki złotowe niezbędne do finansowania programów operacyjnych i Wspólnej Polityki Rolnej są niezależnie od tych wpływów przekazywane w miarę potrzeb jako rozchody w złotych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzania płynnością środki pozyskane z Unii Europejskiej o równowartości 371,9 mld zł, natomiast na dochody budżetu środków europejskich przekazano środki niższe o 7,9 mld zł (w kwocie 364 mld zł). Ze sprzedaży walut pozyskano w tym okresie kwotę 232,9 mld zł.

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

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

Jednocześnie NIK zauważa, że mechanizmy konsolidacji nie pozwoliły na pełne wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunku walutowym na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich. Suma deficytów budżetu środków europejskich w latach 2014–2018 w wysokości 20,1 mld zł stanowiła potrzebę pożyczkową, niezależnie od mechanizmu konsolidacji. Koszty finansowania tej potrzeby pożyczkowej, policzone przy najniższych rentownościach długu zaciąganego na rynku krajowym³⁵, wyniosły około 330 mln zł. W rezultacie powstała sytuacja, że pomimo utrzymywania stanów środków walutowych z Komisji Europejskiej, w wysokości pokrywającej deficyty, ich finansowanie zostało dokonane na rynku krajowym.

³⁵ Oprocentowanie przyjęte jak dla bonów skarbowych wynoszące od 2,35% w 2014 r. do 1,32% w 2018 r.

Zdaniem NIK, wprowadzenie konsolidacji walutowej przyniosło korzyści polegające głównie na zwiększeniu płynności budżetu państwa. Niemniej ponieważ utrzymanie tej płynności wiąże się z ponoszeniem nakładów na pozyskanie części środków na rynku krajowym na finansowanie budżetu środków europejskich, NIK wskazuje, że finansowanie takie należałoby poprzedzić rachunkiem ekonomicznym optymalnego wykorzystania środków walutowych (np. na oddłużenie zagraniczne i oszczędności na obsłudze długu, albo sprzedaży walut, aby nie pozyskiwać z rynku krajowego środków generujących dodatkowo niepotrzebne koszty). Zgodnie art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

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

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

Poziom wolnych środków złotych i walutowych w latach 2014–2018 wynosił średnio 49,3 mld zł i był o 32,2 mld zł wyższy niż w latach przed wprowadzeniem mechanizmów konsolidacji złotowej i walutowej (okres 2007–2013). Najniższy poziom środków był utrzymywany w styczniu 2014 r., gdy wyniósł 23,9 mld zł. Najwyższe stany środków były skumulowane od czerwca do sierpnia 2017 r. w wysokości od 71 do 75 mld zł. Płynne środki złote i walutowe lokowane były na oprocentowanych lokatach w BGK i NBP. Sporadycznie dokonywane były też lokaty środków złotych na rynku międzybankowym, zabezpieczonych papierami wartościowymi (transakcje typu *buy-sell-back*, BSB³⁶).

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

³⁶ BSB – (ang. *buy-sell-back*) transakcje związane z obrotem obligacjami skarbowymi dokonywane za pośrednictwem BGK polegające na ustalonym w danym dniu odkupie obligacji od ich właścicieli z obowiązkiem ich zwrotu w określonym dniu. Transakcje BSB nie miały istotnego znaczenia dla kwoty lokowanych środków ogółem – np. w 2018 r. założono pięć krótkich lokat (od 3 do 7 dni) na kwotę 4,6 mld zł. Departament DP przeprowadza te transakcje z kontrahentami posiadającymi stosowne umowy. Wolumen zawartych transakcji oraz ich warunki finansowe stanowią wypadkową zapotrzebowania uczestników rynku na płynność (w tym ze strony BGK, u którego lokowanie środków złotych stanowi podstawowy element zarządzania nadwyżką płynności przez Departament DP) oraz ograniczonej liczby potencjalnych kontrahentów takich transakcji. Uwzględniając powyższe uwarunkowania transakcje zawierane są w przypadku zaferowania przez kontrahentów oprocentowania, które byłoby korzystniejsze od uzyskanego przy zawarciu lokaty w BGK o porównywalnych parametrach.

5.5.2. Zarządzanie płynnością w skontrolowanych państwowych funduszach celowych

Wolne środki państwowych funduszy celowych są wykorzystywane przez Ministra Finansów w procesie zarządzania długiem do zapewnienia płynności budżetu państwa, zamiast emisji w tym celu długu. W tym celu Minister Finansów jest upoważniony do przyjmowania w zarządzanie wolnych środków państwowych funduszy celowych, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych. Techniczne zasady przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie zostały określone w art. 78a–78g ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniu w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. W praktyce oznacza to, że wolne środki państwowych funduszy celowych są przekazywane Ministrowi Finansów na lokaty terminowe, których termin wyznacza dysponent funduszu, a pozostawione na koniec dnia środki przekazywane są w zarządzanie *overnight*. Środki te w kolejnym dniu roboczym są zwracane przez Ministra Finansów na rachunki bankowe funduszy celowych.

Fundusz Reprywatyzacji

Ustawowe zadania FR

W latach 2017–2019 Minister Finansów był dysponentem Funduszu Reprywatyzacji. Zasady działania FR były uregulowane w dziale VI ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników³⁷ (dalej: ustawa o komercjalizacji). Zgodnie z art. 56 ust. 1 tej ustawy środki FR przeznaczone były na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa.

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

Ustawa o komercjalizacji nie przewidywała żadnych uprawnień ani obowiązków dysponenta FR w zakresie udzielania pożyczek. Dochody z tytułu odsetek oraz przychody ze spłat rat pożyczki były gromadzone w całości, zgodnie z art. 56 ust. 4d³ ustawy o komercjalizacji, na rachunku bankowym FR.

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

Ze względu na warunki umowy pożyczki udzielonej Telewizji Polskiej SA, nie było możliwe sporządzenie szczegółowego harmonogramu wypłat poszczególnych transz pożyczki. Niewypłacone środki do wysokości danej

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2181, ze zm.

transzy mogły być lokowane jedynie krótkoterminowo. Z tego względu w umowie pożyczki przewidziano opłatę za gotowość, naliczaną od niewykorzystanej kwoty transzy, jako rekompensatę za utracone dochody z tytułu różnicy w oprocentowaniu lokat krótko- i długoterminowych. Minister Finansów otrzymywał do wiadomości wnioski o wypłatę pożyczki, kierowany do Prezesa Rady Ministrów na 10–14 dni przed terminem płatności.

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

W ustawie o budżecie na rok 2017³⁸ przewidziano możliwość przeznaczenia ze środków FR kwoty 1400,0 mln zł na zakup lub objęcie akcji spółek kapitałowych. Zapisem tym rozszerzono zakres spółek, których akcje mogły zostać zakupione lub objęte ze środków FR w 2017 r. Na tej podstawie przekazano 200,0 mln zł na objęcie akcji w podwyższonym kapitale zakładowym w Funduszu Rozwoju Spółek SA oraz 1200,0 mln zł na pokrycie kapitału zakładowego nowo zawiązanej Polskiej Grupy Lotniczej SA.

W 2018 r. ze środków FR nie finansowano objęcia ani nabycia żadnych udziałów i akcji, chociaż w planie finansowym FR przewidziano na te cele 300,0 mln zł. Dysponent FR włączał do planu finansowego kwoty wydatków majątkowych na podstawie informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji w brzmieniu obowiązującym do 28 marca 2019 r. o wydatkowaniu środków FR na nabycie lub objęcie udziałów i akcji decydował Prezes Rady Ministrów.

W ustawie o budżecie na rok 2018³⁹ jako dodatkowe źródło przychodów FR wskazano wpłatę z budżetu państwa w wysokości 2100,0 mln zł. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że umożliwienie przekazania w 2018 r. ww. środków ma pozwolić na realizację projektów inwestycyjnych, stanowiących dodatkowy mechanizm aktywnego oddziaływania na gospodarkę.

Z dniem 29 marca 2019 r. został uchylony art. 56 ust. 4c ustawy o komercjalizacji, dopuszczający wydatkowanie środków FR na zakup lub objęcie akcji i udziałów niektórych spółek, jednocześnie dodano art. 69h, umożliwiający wydatkowanie środków FR na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach, w latach 2019 i 2020⁴⁰.

³⁸ Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.).

³⁹ Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2371, ze zm.).

⁴⁰ Art. 3 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r. poz. 492).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Brak uregulowanych zasad zarządzania wolnymi środkami FR

Dysponent FR nie opracował wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu zarządzania wolnymi środkami. Zasadą było utrzymywanie wolnych środków na poziomie 30,0 mln zł, jako trzykrotności najwyższych jednorazowych wypłat z tytułu odszkodowań. Lokaty natomiast dokonywane były po analizie aktualnie posiadanych informacji o zbliżających się wypłatach, także na podstawie wstępnych informacji z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o planowanych wydatkach inwestycyjnych.

Środki FR oddane w zarządzanie terminowe wpływają na bieżącą płynność budżetu państwa i tym samym na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, jednak aspekt ten nie był uwzględniany przy lokowaniu wolnych środków FR. Średni stan wolnych środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* wynosił w 2017 r. 217,3 mln zł, w 2018 r. 127,6 mln zł, natomiast w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. 202,5 mln zł. Wystąpiły okresy, w których kumulowanie były środki w celu sfinansowania pożyczek lub zaangażowań kapitałowych. Niemniej wystąpiły również przypadki, gdy stan środków przewyższał 30 mln zł i nie planowano wypłat związanych z inwestycjami.

Stan wolnych środków FR

W dniu 1 stycznia 2017 r., gdy Minister Finansów został dysponentem FR, środki FR wynosiły 4789,0 mln zł. Stan ten zmieniał się w wyniku realizowanych płatności i uzyskiwanych wpływów. Najniższy poziom osiągnął w pierwszej połowie grudnia 2018 r., gdy wyniósł 2794,1 mln zł. Najwyższy stan – 4908,6 mln zł – wystąpił w pierwszej połowie lutego 2019 r. Na koniec III kwartału 2019 r. środki FR wyniosły 4074,7 mln zł.

Zmiany stanu środków FR w latach 2017–2018 wynikały przede wszystkim z finansowania objęcia akcji w trzech spółkach w łącznej kwocie 1768,5 mln zł oraz pożyczki 350,0 mln zł. Na zaspokojenie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa przeznaczono 222,4 mln zł. W tym okresie FR osiągnął wpływy w wysokości 2449,4 mln zł. FR dwukrotnie otrzymał wpłaty z budżetu państwa na cele inwestycyjne – w grudniu 2017 r. 200,0 mln zł oraz w grudniu 2018 r. 2100,0 mln zł. Na pozostałe przychody w łącznej kwocie 219,4 mln zł składały się przede wszystkim przychody z tytułu odsetek (130,0 mln zł) i opłat za gotowość od udzielenia pożyczki. Przychody z tytułu prywatyzacji, przewidziane jako pierwotne źródło finansowania FR, stanowiły jedynie 7,4 tys. zł.

W 2019 r. Telewizja Polska SA rozpoczęła spłatę pożyczki, co wraz z wpłatami z tytułu odsetek i opłaty za gotowość w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. pozwoliło osiągnąć wpływy FR w łącznej kwocie 132,9 mln zł. Wpływy z innych tytułów wyniosły jedynie 40,8 tys. zł i obejmowały głównie wpłaty na poczet należności zasądzonych na rzecz FR z tytułu zwrotu nienależnie wypłaconych rekompensat. W tym samym okresie dokonano wypłat kolejnych transz pożyczki w kwocie 360,0 mln zł oraz finansowania objęcia udziałów w dwóch spółkach 550,0 mln zł. Wpłaty z innych tytułów wyniosły 89,5 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

Od 9 lutego 2018 r. wprowadzono zasadę przekazywania środków w zarządzenie terminowe co piątek. Środki w wysokości 150,0 mln zł lokowano systematycznie co siedem dni. Jedynie w trzech przypadkach w 2018 r. były to wyższe kwoty. Ponadto dokonywano lokat na 14 dni, początkowo co drugi tydzień w rosnących kwotach, później co tydzień. Od 30 marca do 9 listopada 2018 r. co tydzień na przemian lokowane były kwoty 220,0 mln zł i 380,0 mln zł. Jednocześnie od 13 kwietnia 2018 r. dokonywano lokat na dłuższe terminy, jednak w niższych kwotach. Zasadnie stosowano przy tym regułę tworzenia wielu lokat o stosunkowo niskich kwotach, co ograniczało ryzyko utraty dużych sum odsetek w przypadku konieczności zerwania lokaty. Pomimo przyjętej zasady utrzymywania wolnych środków w wysokości około 30,0 mln zł, w okresie od 9 lutego 2018 r. do 30 grudnia 2018 r. stan wolnych środków wahał się od 24,9 mln zł do 569,8 mln zł. Stan wolnych środków w wysokości 30,0 mln zł lub niższej występował przez 21 dni roboczych. W pozostałych okresach stan środków był wyższy niż przyjęty, a pomimo to nadwyżka wolnych środków przekazywanych w zarządzenie *overnight* nie była lokowana terminowo.

W dniu 31 grudnia 2018 r. na rachunek bankowy FR wpłynęła kwota 2100 mln zł. Do 9 stycznia 2019 r. środki te nie zostały przekazane w zarządzenie terminowe tylko *overnight*. W 2019 r. utrzymano zasady dokonywania lokat terminowych co piątek, jak również dzielenia środków na kilka lokat. Mimo to przez pierwsze trzy kwartały 2019 r. suma wolnych środków przekazywanych w zarządzenie *overnight* w każdym dniu roboczym była wyższa niż 30,0 mln zł. Kształtowała się w granicach od 45,4 mln zł do 415,0 mln zł (z pominięciem wysokiego stanu środków w pierwszych dniach stycznia). W szczególności we wrześniu 2019 r. stan wolnych środków w zarządzeniu *overnight* kształtował się powyżej 350,0 mln zł, aż do 30 września 2019 r., gdy wydatkowano 250,0 mln zł. Po tej operacji stan wolnych środków w zarządzeniu *overnight* pozostał na poziomie 119,7 mln zł.

Od 1 stycznia 2017 r. do 30 września 2019 r. FR uzyskał przychody z lokowania wolnych środków w wysokości 174,6 mln zł.

Gdyby jednak dysponent FR konsekwentnie stosował zasadę przekazywania w zarządzenie terminowe wolnych środków ponad przyjętą rezerwę płynności (30 mln zł), dochody te byłyby wyższe, gdyż w całym kontrolowanym okresie oprocentowanie środków przekazywanych w zarządzenie terminowe powyżej trzech dni było wyższe niż oprocentowanie środków przykazywanych w zarządzenie *overnight*. Przyjmując założenia,

Uzyskane przez FR przychody z tytułu odsetek od środków przekazanych w zarządzenie terminowe mogły być wyższe o 2,1 mln zł

że w 2017 r. nadwyżki środków przekazano by w zarządzanie terminowe do momentu zawarcia lokat, które faktycznie później założono, w latach 2018–2019 nadwyżki wolnych środków przekazywano by co piątek w zarządzanie terminowe na siedem dni, a wpłatę z budżetu państwa z 31 grudnia 2018 r. w wysokości 2 100,0 mln zł ulokowano by w najszybszym możliwym terminie na siedem dni, FR osiągnęłyby wyższe przychody, szacowane przez NIK na co najmniej 739 tys. zł w 2017 r., 594 tys. zł w 2018 r. i 816 tys. zł w 2019 r. Łącznie wyższe wpływy wyniosłyby nie mniej niż 2149 tys. zł.

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

Zasady zarządzania płynnością Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Brak określenia zasad zarządzania płynnością FP i FGŚP

Dysponentem FP i FGŚP był Minister Rodziny Pracy i Polityki Społecznej. W MRPiPS nie zostały opracowane zasady zarządzania płynnością FP i FGŚP służące zapewnieniu efektywności tego procesu. Dysponent Funduszy realizował płatności okresowe według ustalonych harmonogramów, a wypłaty doraźne, dla których nie było ustalonych terminów płatności, bez zbędnej zwłoki. Nie została określona metoda wyznaczania górnej sumy środków pieniężnych, jaką fundusze powinny utrzymywać w stałej gotowości w zarządzaniu *overnight*, w celu zapewnienia niezakłóconego finansowania zadań i maksymalizacji przychodów z zarządzania wolnymi środkami. Środki były przekazywane w zarządzanie terminowe na różne okresy do jednego roku. Dysponent dążył do tego, by wszystkie lokaty zapadały w końcu roku kalendarzowego. Przyjęta zasada miała umożliwić łatwiejsze dysponowanie środkami w momencie zatwierdzenia ostatecznegoskształtu planów finansowych na rok następny oraz uwzględnienie nowych zadań do sfinansowania. Decyzje o terminach i wysokości środków przekazywanych w zarządzanie terminowe w poszczególnych okresach danego roku była dokonywana na bieżąco tak, aby zmaksymalizować okres pozostawiania środków w zarządzaniu terminowym bez ryzyka przedterminowego zerwania lokaty i utraty odsetek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska, że przyjęty sposób postępowania służył maksymalizacji okresu przekazywania środków w zarządzaniu terminowe.

Zdaniem NIK, opracowanie strategii zarządzania płynnością funduszy, aktualizowanej okresowo z uwzględnieniem nowych zadań funduszy, terminów ich realizacji oraz bieżącej sytuacji finansowej funduszy, jest celowe. Służyłoby realizacji zasad wydatkowania środków publicznych, określonych w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a i pkt 2 ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z tymi zasadami wydatki powinny być dokonywane w sposób umożliwiający terminową realizację zadań, przy jednoczesnym uzyskiwaniu najlepszych efektów z danych nakładów. W ocenie NIK, na efekty składają się nie tylko rezultaty osiągnięte w wyniku wydatkowania środków, ale także przychody z zarządzania nimi do momentu poniesienia wydatku.

Przyjęcie strategii zarządzania płynnością funduszy i jej realizacja powinny stanowić element kontroli zarządczej dysponenta funduszy. Zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej jest obowiązkiem kierownika jednostki wynikającym z art. 69 ustawy o finansach publicznych. Efektem braku strategii zarządzania płynnością funduszy było, zdaniem NIK, utrzymywanie zbyt wysokich stanów środków na rachunkach funduszy, zabieranych przez Ministra Finansów na koniec dni roboczych w zarządzanie *overnight*. Prowadziło to do utraty przychodów, jakie można było uzyskać, gdyby środki zostały przekazane w zarządzanie terminowe. W wyniku tego zarządzanie wolnymi środkami FP i FGŚP nie było efektywne.

Efektywność zarządzania płynnością Funduszu Pracy

FP został powołany na mocy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w której określono podstawowe zadania FP oraz podmioty je realizujące. Środki FP miały służyć finansowaniu promocji zatrudnienia, łagodzeniu skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Czynności te wykonywały wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy. Do zadań realizowanych na podstawie odrębnych ustaw należało w szczególności finansowanie wypłaty zasiłków i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi (do 2017 r.) oraz specjalizacji i staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych (do 2018 r.). Od 2017 r. ze środków FP finansowane było zatrudnienia asystentów dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym w ramach programu „Za życiem”. W 2018 r. do zadań FP dodano współfinansowanie programu „Małuch+”, wspierającego rozwój opieki nad dziećmi do lat trzech. Od 2019 r. środki FP mogły być przeznaczane także na finansowanie wpłat powitalnych i dopłat rocznych dla uczestników pracowniczych planów kapitałowych.

Przychody FP pochodziły głównie ze składek opłacanych przez pracodawców oraz osoby prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą. Systematycznie uzupełniały je odsetki z tytułu przekazania Ministrowi Finansów wolnych środków w zarządzanie.

**Konsekwencje
nieokreślenia zasad
zarządzania płynnością
FP i FGŚP**

Ustawowe zadania FP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Sytuacja finansowa FP

We wszystkich zbadanych latach FP uzyskał przychody wyższe od prognozowanych oraz poniósł koszty niższe od planowanych. Co roku występowała nadwyżka operacyjna, oznaczająca, że bieżące przychody przewyższały bieżące koszty. Nadwyżka ta wynosiła odpowiednio 2468,5 mln zł w 2017 r., 6040,5 mln zł w 2018 r. oraz 5959,4 mln zł po trzech kwartałach 2019 r. Pomimo rozszerzania zadań FP jego koszty corocznie spadały. W 2017 r. wyniosły one 10 933,8 mln zł i były niższe od planowanych o 1304,3 mln zł, tj. o 10,7%. Były one także niższe od zrealizowanych w 2016 r. o 118,4 mln zł. W 2018 r. koszty FP uległy obniżeniu do 7840,5 mln zł. Były one niższe od planowanych o 441,0 mln zł, tj. o 5,3%. Na 2019 r. zaplanowano dalszy spadek kosztów do 7721,1 mln zł. Po trzech kwartałach tego roku koszty FP zrealizowane zostały w wysokości 4825,3 mln zł, co stanowiło 62,5% planu.

NIK stwierdziła, że dokładna wysokość wypłat w danym miesiącu była trudna do oszacowania. Niemniej wobec faktu, że bieżące wypłaty nie miały ustalonych prawem rygorystycznych terminów płatności, żadna z wypłat nie musiała być planowana i dokonywana w perspektywie krótszej niż tygodniowa. Brak sztywno określonych terminów płatności umożliwiał przekazywanie Ministrowi Finansów środków w zarządzanie terminowe np. na okresy tygodniowe zamiast *overnight*, bez ryzyka zrywania lokat. To zwiększyłoby sumę odsetek uzyskiwanych w wyniku lokowania środków. Oprocentowanie środków przekazanych w zarządzanie terminowe na tydzień jest ponad dwukrotnie wyższe niż oprocentowanie środków przyjmowanych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight*. Zdaniem NIK, nie były jednak w pełni efektywnie wykorzystywane możliwości zarządzania wolnymi środkami.

Stan wolnych środków FP w zarządzaniu terminowym i *overnight*

W okresie objętym kontrolą stany wolnych środków FP systematycznie rosły z poziomu 6648,9 mln zł na początku 2017 r. do 21 185,8 mln zł na koniec września 2019 r. Stan środków w końcu badanego okresu sięgnął blisko 90% wypłat poniesionych przez FP w całym okresie, obejmującym 2 lata i 9 miesięcy.

Stan środków przekazanych w zarządzanie terminowe wzrósł z 5150,0 mln zł na początku 2017 r. do 7700 mln zł na koniec 2017 r., a następnie do 14 050 mln zł na koniec 2018 r. i do 20 419 mln zł na koniec września 2019 r.

Stan środków pieniężnych w zarządzaniu *overnight* wynosił na początku 2017 r. 1498,9 mln zł. W końcu 2017 r. spadł on do 1169,5 mln zł, by na koniec 2018 r. ponownie wzrosnąć do 1379,9 mln zł. Na koniec września 2019 r. kształtował się on na poziomie 766,8 mln zł. W okresie objętym kontrolą średni dzienny stan wolnych środków FP przyjmowanych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight* wyniósł 927,3 mln zł. Najwyższy stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* wystąpił 18 stycznia 2017 r. (1781,3 mln zł), najniższy 6 czerwca 2017 r. (350,3 mln zł). Tylko na koniec 19 dni roboczych stany wolnych środków przekazanych w zarządzanie *overnight* kształtowały się poniżej 500 mln zł.

Wysokość przychodów FP z tytułu zarządzania płynnością

W badanym okresie przychody FP z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie terminowe i *overnight* wyniosły 323,4 mln zł. Ponad 96% tej kwoty (310,6 mln zł) uzyskano z tytułu zarządzania terminowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Pozostała kwota (12,8 mln zł) była wynikiem zarządzania *overnight*. Średnio 92,8% wolnych środków było oddanych w zarządzanie terminowe, a 7,7% w zarządzanie *overnight*. Środki w zarządzaniu terminowym były w skali roku (p.a.) maksymalnie o ok. jeden punkt procentowy wyżej oprocentowane niż w zarządzaniu *overnight*.

Dysponent FP przekazał środki na 193 lokaty terminowe zapadające w latach 2017–2019. Wśród nich było 12 lokat rocznych o oprocentowaniu 1,5% p.a., 78 lokat na 182–364 dni o oprocentowaniu 1,42%–1,57% p.a., 28 lokat na 93–181 dni o oprocentowaniu 1,35%–1,53% p.a., 71 lokat na 7–92 dni o oprocentowaniu 1,22%–1,46% p.a. oraz cztery lokaty na 1–6 dni o oprocentowaniu 0,5%–1,06% p.a. Wysokość oprocentowania malała wraz ze skróceniem okresu, na który była zawierana lokata. Lokaty do trzech dni były oprocentowane tak, jak lokaty *overnight*, tj. w wysokości 0,5% w skali roku. Średnia wartość pojedynczej lokaty zapadającej w 2017 r. wyniosła 215,9 mln zł, w 2018 r. 282,9 mln zł, a w 2019 r. 413,3 mln zł. Średnia długość lokat zapadających w 2017 r. wyniosła 133 dni, w 2018 r. 176 dni, a w 2019 r. 100 dni.

Zdaniem NIK, w okresie objętym kontrolą Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utrzymywał nadmierne w stosunku do potrzeb i przychodów FP stany środków na rachunku, przyjmowanych na koniec dni roboczych przez Ministra Finansów w zarządzanie *overnight*. Wypłaty ze środków FP nie miały ustalonych przepisami terminów płatności i ich dokonywanie mogło być planowane w perspektywie co najmniej tygodniowej, przy jednoczesnym bieżącym wykorzystaniu napływających przychodów przewyższających w skali roku dokonywane wypłaty.

Pozwalało to na przekazywanie zdecydowanej większości środków pozostawianych w zarządzaniu *overnight* na lokaty co najmniej tygodniowe i uzyskiwanie z tego tytułu dodatkowych przychodów bez ryzyka zaburzeń w obsłudze realizowanych płatności. Biorąc pod uwagę, że w okresie objętym kontrolą średni stan środków w zarządzaniu *overnight* wyniósł 927,3 mln zł, systematyczne przekazywanie w zarządzanie terminowe kwoty 900 mln zł na co najmniej tydzień pozwoliłoby na uzyskanie dodatkowych przychodów przekraczających 17 mln zł. Wydłużenie okresów lokowania terminowego, możliwe zważywszy na to, że stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* nie spadł poniżej 350 mln zł, przyniosłoby dodatkowe korzyści finansowe.

W 2017 r. 13 lokat terminowych utworzonych od 30 grudnia 2016 r. do 28 lutego 2017 r. na łączną kwotę 2600 mln zł było systematycznie odnawianych po ich zakończeniu, aż do 29 grudnia 2017 r., na okresy krótsze niż roczne. W 2018 r. takich lokat było 15 na kwotę 3050 mln zł. Przy przyjęciu założenia, że lokaty te zostałyby zawarte na okresy roczne zamiast ich relokowania na okresy krótsze, odsetki uzyskane od tych lokat byłyby wyższe od rzeczywiście uzyskanych o ponad 4,1 mln zł.

Zdaniem NIK, z uwagi na wartości przychodów i wypłat FP, utrzymującą się dobrą koniunkturę gospodarczą oddziałującą na korzystniejsze wykonanie planu niż zakładano oraz stany lokat rocznych wygasających w końcu lat 2017–2019, celowym i gospodarnym było przekazywanie

Sposób rozdysponowania wolnych środków FP

Możliwości zarządzania wolnymi środkami FP nie były w pełni efektywnie wykorzystywane

Dodatkowe przychody z przekazywania w zarządzanie terminowe niewykorzystywanych środków wyniosłyby co najmniej 17 mln zł

W wyniku odnawiania w trakcie roku lokat utracono przychody w kwocie co najmniej 4,1 mln zł

Bardziej efektywny sposób zarządzania wolnymi środkami FP

środków z lokat zawartych w końcu lat 2016–2018 a wygasających w I, II i III kwartale roku następnego na kolejne lokaty roczne, zamiast na krótsze zapadające w kolejnych kwartałach i końcu danego roku kalendarzowego. Zawieranie lokat na krótsze okresy niż roczne byłoby uzasadnione, gdyby rosło prawdopodobieństwo, że w kolejnych kwartałach wystąpią dodatkowe wypłaty FP, przewyższające lokaty zapadające w tych okresach. Takich przesłanek jednak nie było. Zarządzanie wolnymi środkami nie powinno być podporządkowane kategori cznemu założeniu niedopuszczenia do zerwania lokaty i utraty odsetek. Zerwanie lokat powinno być dopuszczone, jeżeli wartość oczekiwana przychodów uzyskiwanych ze zwiększonego stanu środków przekazanych w zarządzenie terminowe na dłuższe okresy będzie wyższa niż wielkość utraconych odsetek. Kwota utraconych odsetek może być ograniczana przez dzielenie dużych sum wolnych środków przekazywanych w zarządzenie terminowe na lokaty o mniejszej wartości, a w razie konieczności zerwanie lokat najpóźniej zawartych.

Efektywność zarządzania płynnością Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Ustawowe zadania FGŚP

Celem FGŚP jest ochrona roszczeń pracowniczych w razie niemożności ich zaspokojenia przez niewypłacalnego pracodawcę. Katalog roszczeń pokrywanych z FGŚP określony został w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy⁴¹. W okresie objętym kontrolą zadania FGŚP realizowane były przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz marszałków województw przy pomocy wojewódzkich urzędów pracy⁴².

W latach 2017–2019 ze środków FGŚP finansowano także realizację zadań wynikających z innych ustaw.

Zgodnie z art. 11f ust. 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego⁴³ dysponent FGŚP, był zobowiązany do przeznaczenia od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2018 r. nie więcej niż 1 mld zł ze środków FGŚP na pokrycie wydatków z tytułu jednorazowych odpraw pieniężnych wypłacanych pracownikom likwidowanej kopalni, zakładu górniczego lub jego oznaczonej części z tytułu restrukturyzacji zatrudnienia.

W 2018 r. na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018⁴⁴ ze środków FGŚP realizowane były wypłaty zasiłków

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 7.

⁴² Ze środków FGŚP realizowane są również zadania wynikające z ustawy z dnia 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1317), jeżeli na skutek powodzi, pracodawca zaprzestał lub ograniczył prowadzenie działalności gospodarczej oraz wynikające z ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy. (Dz. U. z 2019 r. poz. 669).

⁴³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1821.

⁴⁴ Dz. U. poz. 2371, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i świadczeń przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi, o których mowa w art. 108 ust. 1 pkt 54 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁵.

W 2019 r. w związku z art. 6 i 7 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁴⁶ w planie FGŚP ujęte zostały koszty w wysokości 2243,1 mln zł, związane ze specjalizacją oraz realizacją staży podyplomowych lekarzy, lekarzy dentyistów, pielęgniarek i położnych. Ponadto mając na uwadze art. 8 ust. 1 ww. ustawy w 2019 r. zaplanowano środki FGŚP w kwocie 337,5 mln zł na refundację wynagrodzeń wypłacanych młodocianym pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego oraz składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanych wynagrodzeń, o których mowa w art. 12 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W 2017 r. i 2018 r. powyższe zadania finansowane były ze środków FP. Umowa zawarta z Ministrem Zdrowia z 15 stycznia 2019 r. zakładała przekazanie środków w czterech transzach: do 21 stycznia kwoty 577,9 mln zł, do 18 kwietnia, 15 lipca i 18 października po 555,1 mln zł. Umowa przewidywała w wyjątkowych przypadkach przekazanie środków w innym terminie, które powinno nastąpić w ciągu 21 dni roboczych od otrzymania wniosku Ministra Zdrowia.

W celu zapewnienia środków na wypłaty w dniu 31 grudnia 2018 r. utworzono cztery lokaty terminowe: na kwotę 578,0 mln zł do 14 stycznia 2019 r., którą następnie dwukrotnie przedłużano o dwa dni oraz trzy lokaty na kwoty po 555,0 mln zł, z terminami zakończenia 11 kwietnia, 8 lipca i 11 października 2019 r. Do 30 września 2019 r. ze środków FGŚP nastąpiły wypłaty trzech transz środków, w kwotach wynikających z umowy i w terminach zakończenia lokat. Terminy lokat utworzonych 31 grudnia 2018 r. upływały na tydzień przed terminem płatności na rzecz Ministra Zdrowia. Dysponent FGŚP, rezygnując z ulokowania środków z zapadających lokat na kolejny tydzień, do dnia zapłaty wynikającego z umowy z Ministrem Zdrowia, zrezygnował z dodatkowych przychodów FGŚP. Przychody te, po odliczeniu przychodów z dwóch lokat dwudniowych utworzonych w styczniu 2019 r., wyniosłyby ponad 360 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą środki na zadania realizowane w ramach FGŚP na podstawie innych ustaw niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy były zaplanowane i przekazane w wysokościach i terminach wystarczających do prawidłowej realizacji zadań.

Po wyłączeniu z przychodów FGŚP środków pochodzących z lokat terminowych, przeznaczonych na realizację zadań finansowanych na podstawie innych ustaw niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, suma osiągniętych wpływów w poszczególnych miesiącach okresu objętego kontrolą przewyższała ponoszone koszty na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy i pozwalała na ich bieżące finansowanie.

**Przedwczesne
zrealizowanie wypłat
z tytułu finansowania
specjalizacji i staży
podyplomowych
– utrata przychodów
w kwocie ponad 360 tys. zł**

Sytuacja finansowa FGŚP

⁴⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. poz. 2435, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Średnia miesięczna suma wypłat ponoszonych na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy w 2017 r. wyniosła 11,7 mln zł, a najwyższy wydatek dzienny, odnotowano 8 lutego w wysokości 11,5 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (pomniejszone o ww. środki pochodzące z lokat terminowych) w 2017 r. wyniosły 46,7 mln zł, a najniższe wpływy odnotowano w lutym w wysokości 38,9 mln zł.

Średnie miesięczne wypłaty w 2018 r., po pomniejszeniu o środki dla ZUS i ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni, wyniosły 10,3 mln zł. Najwyższa płatność nastąpiła 25 kwietnia w wysokości 7,7 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (bez uwzględnienia środków na finansowanie wypłat dla ZUS i ministra właściwego do spraw gospodarki złożami kopalni) wyniosły 40,3 mln zł, najniższą sumę wpływów odnotowano w lutym w kwocie 31,4 mln zł.

Od początku 2019 r. do 30 września 2019 r. średnia miesięczna suma wydatków dokonywanych na zadania realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy wyniosła 9,6 mln zł, a najwyższa wypłata nastąpiła 19 września w wysokości 6,1 mln zł. Średnie miesięczne wpływy (po wyłączeniu z przychodów środków pochodzących z lokat terminowych, przeznaczonych na realizację zadań finansowanych na podstawie innych niż ustawa o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy) wyniosły 40,3 mln zł, a najniższe odnotowano we wrześniu w wysokości 36,2 mln zł.

Stan wolnych środków FGŚP w zarządzaniu terminowym i *overnight*

W 2017 r. stan wolnych środków FGŚP zwiększył się o 9,4%. W kolejnym roku uległ jednak zmniejszeniu o blisko 30%, a w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. o 54,5% w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. Zmniejszenie stanu środków było wynikiem finansowania nowych zadań ze środków FGŚP.

Stan wolnych środków finansowych FGŚP na początek 2017 r. wynosił 3803,5 mln zł, w tym, zgodnie z art. 78d ustawy o finansach publicznych, przekazano w zarządzanie *overnight* środki w wysokości 56,5 mln zł i w zarządzanie terminowe środki w wysokości 3 747,0 mln zł. W ciągu roku stan tych środków zwiększył się o 359,3 mln zł i na koniec 2017 r. wynosił 4162,8 mln zł. Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie *overnight* na koniec 2017 r. wyniosły 12,8 mln zł oraz w zarządzanie terminowe 4150,0 mln zł. Średni dzienny stan wolnych środków w poszczególnych miesiącach przekazywanych w zarządzanie *overnight* w 2017 r. wynosił 21,4 mln zł.

Na 31 grudnia 2018 r. wolne środki pieniężne FGŚP przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie wyniosły 2931,3 mln zł, w tym w zarządzanie *overnight* 33,8 mln zł oraz zarządzanie terminowe 2897,5 mln zł. Średni stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* w 2018 r. w poszczególnych miesiącach wynosił 18,8 mln zł. W ciągu 2018 r. stan środków pieniężnych w zarządzaniu terminowym zmniejszył się o 1252,5 mln zł, w tym najbardziej stan ten obniżył się w lipcu, tj. o kwotę 241,0 mln zł. Tylko w sierpniu 2018 r. nastąpił wzrost stanu środków w zarządzaniu terminowym, który wyniósł 65,0 mln zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Od 1 stycznia 2019 r. do 30 września 2019 r. wolne środki FGŚP zmniejszyły się o 1598,2 mln zł i na koniec trzeciego kwartału wynosiły 1333,2 mln zł. Środki przekazane Ministrowi Finansów w zarządzanie *overnight* wyniosły 13,7 mln zł, a w zarządzanie terminowe 1319,5 mln zł. Średni stan wolnych środków w zarządzaniu *overnight* w okresie trzech kwartałów 2019 r. wynosił, podobnie jak w 2018 r., 18,8 mln zł.

W dniu 30 grudnia 2016 r. dysponent FGŚP utworzył dziewięć lokat na kwotę 3747,0 mln zł. Pięć lokat na łączną kwotę 2500,0 mln zł została zawarta na okres 364 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,57% p.a. Na pozostałe środki w wysokości 1 287,0 mln zł utworzone zostały lokaty o terminie zapadalności od 17 do 182 dni i oprocentowaniu wynoszącym odpowiednio od 1,36% do 1,53% p.a. Krótsze terminy lokat nie wynikały z zaplanowanych do poniesienia w trakcie 2017 r. kosztów, jednak środki z dwóch lokat, częściowo przeznaczone zostały na wypłaty dokonywane na podstawie wniosku ministra właściwego do spraw gospodarki złoża mi kopalni. Średnia wartość utworzonych w 2017 r. 119 lokat wynosiła 110,1 mln zł, przy średnim okresie ich zapadalności wynoszącym 71 dni.

W 2017 r. oprócz dwóch lokat z 18 sierpnia i 8 grudnia, kończące się lokaty były ponownie, w tym samym dniu przedłużane na kolejne okresy, w tej samej lub wyższej kwocie. Ze zgromadzonych nadwyżek wpływów ponad poziom ok. 20,0 mln zł zakładano nowe lokaty terminowe, które powodowały utrzymywanie się po tej operacji na koniec dnia środków w wysokości około 10,0 mln zł. Najniższy stan środków odnotowano 5 grudnia 2017 r. w wysokości 4,1 mln zł.

Środki w wysokości 4150,0 mln zł zostały 29 grudnia 2017 r. przekazane w zarządzanie terminowe w formie 34 lokat. Pięć lokat na kwotę 720,0 mln zł zawartych zostało na okres od 339 do 364 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,48% w skali roku. Pozostałe środki ulokowane zostały na okres od czterech do 308 dni, przy oprocentowaniu wynoszącym odpowiednio od 0,68% do 1,47% w skali roku. Średnia wartość 141 zawartych w 2018 r. lokat terminowych wyniosła 75,2 mln zł. Średni termin zapadalności lokat wynosił 115 dni.

W 2018 r. sposób zarządzania wolnymi środkami był zbliżony do stosowanego w 2017 r. W przypadku odnowienia lokaty z 6 lipca 2018 r. ponowne przekazanie środków nastąpiło w kwocie o 10,0 mln zł mniejszej i zwiększyło stan w zarządzaniu *overnight* do kwoty 15,0 mln zł. Lokata na kwotę 150,0 mln zł zakończona w dniu 31 lipca 2018 r. została ponownie przekazana w zarządzanie terminowe jeden dzień później, tj. 1 sierpnia, co oznacza, że na ostatni dzień lipca 2018 r. w zarządzaniu *overnight* znajdowała się kwota 169,5 mln zł. Najniższy stan wolnych środków w 2018 r. na koniec dnia odnotowano 5 lipca, kiedy wyniósł 4,6 mln zł.

Środki w kwocie 2897,5 mln zł w dniu 27 i 29 grudnia 2018 r. przekazano Ministrowi Finansów w formie 13 lokat. Trzy lokat na kwotę 150,0 mln zł zawarte zostały na maksymalny okres 365 dni przy oprocentowaniu wynoszącym 1,5% w skali roku. Pozostałe lokaty zawarte zostały na okres

Sposób rozdysponowania
wolnych środków FGŚP

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od 6 do 284 dni i oprocentowaniu wynoszącym od 1,02% do 1,46% w skali roku. Średnia wartość 33 lokat zawartych od początku 2019 r. do 30 września 2019 r. wynosiła 52,3 mln zł, a średni termin ich zapadalności 128 dni.

W pierwszych trzech kwartałach 2019 r. środki z zakończonych lokat terminowych były ponownie lokowane na kolejne okresy, w tej samej lub wyższej kwocie, poza jednym przypadkiem z 30 września, gdy założona lokata była o 4,0 mln zł mniejsza i spowodowała zwiększenie środków przekazywanych w zarządzanie *overnight* do kwoty 13,7 mln zł. Nadwyżki wpływów były przekazywane w zarządzanie terminowe w momencie, kiedy stan środków po tej operacji pozwalał na osiągnięcie poziomu środków na koniec dnia, w wysokości między 10,0 mln zł a 15,0 mln zł. Najniższy poziom środków na koniec dnia przekazanych w zarządzanie *overnight* wystąpił 10 lipca 2019 r. i wynosił 7,6 mln zł.

Wysokość przychodów FGŚP z tytułu zarządzania płynnością

W całym okresie objętym kontrolą przychody FGŚP z tytułu odsetek od środków oddanych w zarządzanie terminowe i *overnight* wyniosły 118,6 mln zł. Zdecydowana większość tej kwoty (118,4 mln zł, tj. 99,8%) uzyskano w wyniku zarządzania terminowego. Pozostałą kwotę (273,1 tys. zł) stanowiły odsetki w tytułu zarządzania *overnight*. Przychody z zarządzania wolnymi środkami w trzech pierwszych kwartałach 2019 r. wyniosły 9,5 mln zł i były o blisko 50 mln zł niższe niż w całym 2017 r. Spadek ten wynikał ze zmniejszenia stanu środków FGŚP w związku z finansowaniem nowych zadań.

Stany wolnych środków FGŚP w zarządzaniu *overnight* były zbyt wysokie w stosunku do potrzeb

Zdaniem NIK, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utrzymywał nadmierne stany wolnych środków FGŚP przekazywanych w zarządzanie *overnight* w stosunku do osiągniętych przychodów, realizowanych wypłat i utrzymywanej struktury lokat terminowych. W okresie objętym kontrolą średni dzienny stan środków w zarządzaniu *overnight* wyniósł blisko 19,8 mln zł. Dane wskazują, że dysponent FGŚP odbudowywał stany tych środków, gdy ulegały przejściowemu zmniejszeniu, do kwoty powyżej 10 mln zł. Niezasadnie dopuszczał także do czasowego ich wzrostu powyżej 40 mln zł, w sytuacji gdy nie wiązały się z koniecznością obsługi nadchodzących wypłat. Zważywszy, że stan środków w całym badanym okresie nie spadł poniżej 4,1 mln zł wystarczające byłoby utrzymywanie bufora płynnościowego na wydatki doraźne w wysokości ok. 6 mln zł. Realizowane na bieżąco przychody oraz często zapadające lokaty terminowe pozwalały na częste uzupełnianie płynności. Średnie miesięczne wypłaty na FGŚP realizowane na podstawie ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w danym roku stanowiły około 25% średnich miesięcznych wpływów FGŚP, po wyłączeniu przychodów z tytułu lokat terminowych, które były źródłem finansowania pozostałych zadań FGŚP. Średni stan środków w zarządzaniu *overnight* w latach 2017–2018 był wyższy od tych wypłat o 82%, a w pierwszych trzech kwartałach 2019 r. o 96%. NIK stoi na stanowisku, że wysokość osiągniętych w poszczególnych miesiącach wpływów przez FGŚP w całym okresie objętym kontrolą pozwalała na terminową realizację zadań określonych w ustawie o ochronie roszczeń pracowniczych i na utrzymywanie wolnych środków w zarządzaniu *overnight* na wskazanym powyżej niższym poziomie. Dysponent FGŚP lokując środki na dłuższe terminy uzyskałby dodatkowe przychody, których wysokość nie jest jednak możliwa do oszacowania.

Zdaniem NIK bardziej efektywne byłoby także ulokowanie części wolnych środków na dłuższe okresy niż tego dokonano. W wyniku analizy terminów lokat zawieranych w 2017 r. ze środków FGŚP, stwierdzono, że trzy lokaty terminowe utworzone 30 grudnia 2016 r. na kwotę 747 mln zł były systematycznie odnawiane po ich zakończeniu. Do 29 grudnia 2017 r. przedłużano te lokaty na kwotę wynoszącą co najmniej 723 mln zł. W przypadku 2018 r. analizie poddano dziewięć lokat terminowych na łączną kwotę 900 mln zł utworzonych 29 grudnia 2017 r. i systematycznie odnawianych do 31 grudnia 2018 r. na kwotę co najmniej wynoszącą 877 mln zł. Przy założeniu tych lokat na okres 364 dni, odsetki od nich uzyskane mogły być wyższe od rzeczywiście uzyskanych o 882,2 tys. zł w 2017 r. i o 656,2 tys. zł w 2018 r.

W wyniku odnawiania w trakcie roku lokat utracono przychody w kwocie co najmniej 1,5 mln zł

5.5.3. Zarządzanie płynnością w jednostkach samorządu terytorialnego

NIK w informacji o wynikach kontroli z 2016 r. – „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową”⁴⁷ w jednym z wniosków wskazała, że rozważyć należy zasadność rozszerzenia zapisu art. 264 ustawy o finansach publicznych o umożliwienie samorządom otwierania rachunków budżetu jst w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków na rachunku w upadłym banku. Rozwiązanie takie ograniczone byłoby tylko do sytuacji wskazującej na pogorszenie się sytuacji ekonomiczno-finansowej banku, np. ustanowienia w nim zarządu komisarycznego. Obecnie jst nie ma możliwości prowadzenia wielu rachunków bankowej obsługi budżetu, gdyż zgodnie z treścią tego przepisu, bankową obsługę budżetu jst wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 264 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).

Minister Finansów nie zrealizował wniosku NIK dotyczącego umożliwienia jst otwierania rachunków budżetu w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka płynności

Wniosek ten został sformułowany na podstawie konsekwencji upadłości Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank) pod koniec 2015 r. i nie został zrealizowany przez Ministra Finansów. Nie został zmieniony art. 264 ustawy o finansach publicznych w celu ograniczenia ryzyka utraty środków samorządu w razie upadłości banku prowadzącego jego rachunek.

Problem utraty środków finansowych przez samorzady pojawił się ponownie na początku 2020 r. Podkarpacki Bank Spółdzielczy w Sanoku został objęty przymusową restrukturyzacją i samorzady utraciły 43% środków zdeponowanych w tej instytucji (ok. 80 mln zł). Środki te nie były chronione przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 lutego 2020 r. przedstawiciele samorządów z województwa podkarpackiego, wskazali na ograniczenia wynikające z art. 264 ustawy o finansach jako przeszkodę, która uniemożliwiła im wycofanie środków zanim bank został objęty procesem przymusowej restrukturyzacji. Zmieniony przepis mógłby umożliwić ochronę środków samorządów przed skutkami przymusowej restrukturyzacji banku.

⁴⁷ KBF.430.002.2015; Nr ewid: 25/2016/P/15/014/KBF.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach niniejszej kontroli w badaniu zarządzania płynnością w jst badano, czy odbywało się ono według określonych zasad i w jaki sposób jednostki te gospodarowały wolnymi środkami.

Definicja wolnych środków została określona w art. 48 ust. 3 ustawy o finansach publicznych jako środki jednostki sektora finansów publicznych znajdujące się w jej dyspozycji, które nie są wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki.

Jst deponowały wolne środki na rachunkach w bankach

Pomimo że art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przewiduje, że jst mogą dokonywać lokat wolnych środków w czterech formach tj.:

- w skarbowych papierach wartościowych,
- w obligacjach emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego;
- na rachunkach bankowych w bankach mających siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
- w formie depozytu u Ministra Finansów,

to kontrolowane jst ograniczały się jedynie do lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych, ale sposób deponowania środków był odmienny.

W tym celu co do zasady zarząd jst (zarząd województwa, prezydent miasta) został upoważniony przez organ stanowiący jst (sejmik województwa, rada miasta) w uchwałach budżetowych do lokowania wolnych środków na rachunkach w innych bankach, niż prowadzącym obsługę bankową budżetu jst, zgodnie z art. 264 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

Tylko w jednej jst – mieście Częstochowa – opisany został schemat postępowania z wolnymi środkami. Wolne środki lokowano według schematu określonego w 2015 r. Decyzje o lokowaniu wolnych środków na okresy dłuższe niż *overnight* podejmowano z uwzględnieniem ryzyka tych operacji. Analizie poddawano planowane dochody i wydatki budżetu oraz jednostek podległych. Negocjacje z bankami w sprawie warunków depozytów były dokumentowane, a w przypadku podobnych ofert lokaty zakładano w różnych bankach w celu dywersyfikacji ryzyka.

Pozostałe jednostki podejmowały decyzje i czynności w ramach zarządzania płynnością bez określonych w przepisach wewnętrznych zasad. Przed zakończeniem kontroli takie zasady przyjęto dla miasta Poznania.

Większość samorządów w okresie objętym kontrolą objęła zarządzaniem płynnością wszystkie rachunki bankowe jst, tj. rachunki organu (budżetu), rachunki urzędu i innych jednostek podległych.

Miasto Poznań skutecznie i efektywnie zarządzało płynnością swojego budżetu

Dobrym przykładem modelu, według którego jst zarządzały płynnością budżetu były rozwiązania przyjęte w mieście Poznań. Działania te były skuteczne, bo zapewniły terminową obsługę zobowiązań i efektywne, gdyż zapewniły maksymalne dochody z tytułu lokowania wolnych środków. Od 2014 r. obowiązywała umowa na obsługę bankową budżetu Miasta oraz jego jednostek organizacyjnych, w ramach której bank dokonywał codziennie wirtualnej konsolidacji tych rachunków w formie depozytów automatycznych (*overnight*), a od wielkości salda wirtualnego rachunku skonsolidowanego naliczał dzienne odsetki (oprocentowane według stawki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

WIBID *overnight* x 1,36)⁴⁸. W przypadku powstania salda debetowego na tym rachunku (korzystania z kredytu w rachunku bieżącym budżetu) bank w pierwszej kolejności pokrywał je środkami pochodzącymi z konsolidacji, a dopiero niepokryta część stanowiła zadłużenie Miasta, od którego naliczane były odsetki. Miasto lokowało wolne środki znajdujące się na rachunku budżetu nie na lokatach terminowych, a na rachunku lokacyjnym prowadzonym przez bank prowadzący obsługę bankową Miasta oraz jego jednostek organizacyjnych. Rachunek ten po przeprowadzeniu rozeznania rynku każdorazowo okazywał się wyżej oprocentowany (WIBID 1M x 1,4)⁴⁹ niż lokaty terminowe w innych bankach. Rachunek ten dawał ponadto możliwość elastycznego gospodarowania tymi środkami, gdyż w każdej chwili mogły być one udostępnione przez bank bez utraty oprocentowania – oprocentowanie było za każdy dzień pozostawiania środków na tym rachunku. W wyniku podjętych działań w zakresie lokowania wolnych środków Miasto uzyskało dochody w łącznej wysokości 8242,3 tys. zł, z tego 3104,7 tys. zł w 2017 r., 2515,0 tys. zł w 2018 r. i 2622,6 tys. zł wg stanu na dzień 30 września 2019 r. Odsetki od rachunku lokacyjnego stanowiły od 61% (w 2018 r.) do 65% (w latach 2017 i 2019) dochodów z tytułu odsetek, natomiast odsetki od konsolidacji sald rachunków od 35% (w latach 2017 i 2019) do 39% (w 2018 r.) tych dochodów.

W okresie objętym kontrolą miasto Częstochowa terminowo obsługiwał płatności. Prowadziło rachunek bieżący, na którym konsolidowane były wolne środki Urzędu i jednostek podległych. Z wolnych środków utworzono 99 lokat krótkoterminowych, z tego 40 w 2017 r., 42 w 2018 r. i 17 w 2019 r. (stan na 19 listopada), na których ulokowano środki w kwocie od 1500,0 tys. zł do 32 000,0 tys. zł, na okres od pięciu do 66 dni. W wyniku utworzenia tych lokat Miasto uzyskało dochody z tytułu odsetek w łącznej kwocie 960,1 tys. zł, z tego 559,7 tys. zł w 2017 r., 287,8 tys. zł w 2018 r. i 112,6 tys. zł w 2019 r. (do września). Ponadto, środki były lokowane na lokatach *overnight*. Miasto uzyskało z tego tytułu dochody w łącznej kwocie 161,0 tys. zł, z tego 109,1 tys. zł w 2017 r., 32,1 tys. zł w 2018 r. i 19,7 tys. zł w 2019 r. (do września). NIK zwróciła uwagę, że w okresach objętych badaniem występowały jednak okresy dłuższe niż 10 dni, w których Miasto posiadało na rachunku bankowym nadwyżki wolnych środków ponad przewidywane potrzeby wydatkowe (w styczniu i lutym 2017 r. i 2019 r.) i nie lokowano ich w instrumentach o wyższej rentowności (lokatach terminowych), pozostawiając środki na lokatach *overnight*. Według wyjaśnień decyzje o lokowaniu wolnych środków podejmowane były z ostrożnością, ważne było zapewnienie płynności budżetu, co NIK uwzględniła w ocenie zarządzania płynnością. O pozytywnej ocenie efektywności zarządzania płynnością przesądziło także opisane powyżej posiadanie polityki/zasad zarządzania płynnością w mieście Częstochowa.

Mechanizm konsolidacji środków został wprowadzony również w mieście Elbląg. Środki pozostające codziennie na rachunkach budżetu Miasta oraz podległych jednostek, w ramach zarządzania płynnością finansową

Miasto Częstochowa skutecznie i efektywnie zarządzało płynnością swojego budżetu wykorzystując mechanizm konsolidacji środków z rachunków

Miasto Elbląg zarządzało płynnością wykorzystując mechanizm wirtualnej konsolidacji sald rachunków

⁴⁸ Oprocentowanie w większości przypadków poniżej 2 punktów procentowych.

⁴⁹ Oprocentowanie w większości przypadków poniżej 2 punktów procentowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

objęte były wirtualną konsolidacją sald, prowadzoną w ramach obsługi bankowej. W kwietniu 2016 r. zawarto umowę ramową lokat negocjowanych rynku pieniężnego, na podstawie której w okresie od stycznia 2017 r. do września 2019 r. zdeponowano środki w łącznej kwocie 28,5 mln zł. Skarbnik Miasta przeprowadzał rozeznanie cenowe negocjując oprocentowanie środków z wybranymi bankami. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki, że występowały okresowe wzrosty wolnych środków jst ale oprocentowanie wirtualnie konsolidowanych środków było wyższe niż lokat krótkoterminowych, jakie mogły być zawiązywane z tych środków.

Od 2019 r. Samorząd Województwa Wielkopolskiego posiadał oprocentowane rachunki bankowe

Podobne rozwiązania jak w Elblągu zostały przyjęte również w Samorządzie Województwa Wielkopolskiego od lutego 2019 r. Umowa kompleksowej obsługi rachunków budżetu Województwa i podległych jednostek organizacyjnych przewidywała oprocentowanie wszystkich rachunków budżetu i jednostek na warunkach zbliżonych do lokat terminowych. Stawka oprocentowania została oparte na zmiennej stopie procentowej WIBID 1M pomnożonej przez współczynnik w wysokości 1,05. Oprocentowanie rachunku bieżącego wyniosło 1,512%. W okresie luty–październik 2019 r. zagospodarowanie wolnych środków polegało na ich lokowaniu na oprocentowanym rachunku bieżącym lub na lokatach negocjowanych w innych bankach niż prowadzący obsługę bankową. W efekcie, średni dzienny stan środków pozostawionych na rachunku bieżącym był wysoki i średnio w tym okresie wyniósł 81 228,1 tys. zł. Korzystano również z możliwości zakładania lokat terminowych. Średnia wysokość lokaty wyniosła 34 101 tys. zł, z wynegocjowanym oprocentowaniem w przedziale 1,512–1,77% w skali roku. Do lutego 2019 r. zarządzanie płynnością ograniczone było jedynie do środków znajdujących się na rachunkach bankowych budżetu województwa i Urzędu i polegało na ich lokowaniu w formie depozytu *overnight* lub na lokatach negocjowanych w innych bankach niż bank prowadzący obsługę bankową. Automatyczne lokowanie środków w formie depozytu *overnight*, odbywało się w odniesieniu do środków powyżej 100 tys. zł, pozostających na rachunku bankowym w sytuacji wystąpienia wyższego oprocentowania depozytu *overnight* niż wynikającego z rachunku bieżącego. W latach 2017, 2018 i 2019 (do końca stycznia) średnia dzienna wysokość założonego depozytu *overnight* wyniosła odpowiednio: 9244 tys. zł (232 depozyty), 3253 tys. zł (215 depozytów) i 2640 tys. zł (18 depozytów). W tym okresie Województwo korzystało również z lokat negocjowanych zakładanych w bankach. Założono ich w latach 2017–2018 odpowiednio 62 i 47 lokaty. Średnia wysokość lokat terminowych wyniosła w latach 2017 i 2018 odpowiednio: 43 724 tys. zł i 24 137 tys. zł, przy średnim czasie trwania lokaty wynoszącym odpowiednio 26 i 37 dni. Z kolei w styczniu 2019 r. założono dwie lokaty na okres 31 dni w wysokości średnio 32 362 tys. zł. Wynegocjowane oprocentowanie lokat mieściło się w przedziale 1,25% – 1,77% w skali roku, podczas gdy oprocentowanie na rachunku bieżącym województwa w tym okresie wynosiło 0,67% – 1,24% w skali roku.

Miasto Koszalin ograniczało zarządzanie płynnością do depozytów *overnight*

Miasto Koszalin posiadało zintegrowaną umowę rachunku bankowego dla wszystkich rachunków budżetu. Wszystkie jednostki organizacyjne Miasta posiadały rachunki w tym samym banku i prowadzone były na tych samych zasadach co rachunek budżetu miasta. Wolne środki

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

były automatycznie lokowane na codziennej lokacie *overnight* gdy stan na koniec dnia przekraczał 50 tys. zł. Brak procedur związanych z zarządzaniem płynnością oraz nieprzeprowadzanie analizy rynku w zakresie najbardziej korzystnego ich lokowania mogło skutkować nieefektywnym gospodarowaniem tymi środkami. Ograniczenie się miasta Koszalina w zarządzaniu płynnością jedynie do lokat *overnight* wyjaśniono faktem, że jednostki podległe i jednostki dla których miasto Koszalin było podmiotem tworzącym nie dysponowały wolnymi środkami przez dłuższy okres. Było to skutkiem stosowania zasad gospodarki finansowej dotyczących terminów przekazywania środków finansowych, określanych w corocznych zarządzeniach w sprawie planu finansowego na dany rok budżetowy.

Zarządzanie płynnością w mieście Krosno ograniczało się tylko do rachunku bieżącego budżetu. Deponowane na rachunku bieżącym środki finansowe, w ramach umowy z bankiem obowiązującej w latach 2015–2018, uzyskiwały oprocentowanie WIBID 1M średnio 1,46% w roku 2017 oraz 1,44% w 2018 r. Oprocentowanie to było konkurencyjne w stosunku do ofert lokat krótkoterminowych, w związku z czym nie poszukiwano alternatywnych metod lokowania wolnych środków. W okresie tym zawarte były umowy ramowe dotyczące otwierania i prowadzenia rachunków negocjowanych, transakcji depozytowych oraz lokat. Obowiązująca od lutego 2019 r. umowa ramowa na obsługę bankową nie przewidywała już tak korzystnego oprocentowania jak w latach wcześniejszych. W 2019 r. lokowane były przejściowe nadwyżki środków budżetowych na krótkie okresy, od 4 do 52 dni, w kwotach od 1,5 mln zł do 15 mln zł. Łącznie dokonano 10 lokat krótkoterminowych. W celu wyboru najkorzystniejszej lokaty każdorazowo wysyłano zapytanie ofertowe do trzech lub czterech banków. Miasto kierowało zapytanie ofertowe drogą elektroniczną. Na podstawie udzielonych odpowiedzi, deponowano środki w banku, który przedstawił najlepszą ofertę.

Korzystniejsze oprocentowanie rachunku bieżącego w stosunku do lokat *overnight* (jednodniowych i weekendowych) zostało wynegocjowane dla środków budżetu Samorządu Województwa Śląskiego. Zgodnie z umowami zawartymi na wykonywanie bankowej obsługi budżetu Województwa wysokość oprocentowania środków na rachunkach bieżącym i pomocniczych budżetu wynosiła od 1 stycznia 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.: 49,0% stopy procentowej WIBID 1M (tj. od 0,7105% do 0,7154%), a od 1 lutego 2018 r. do dnia zakończenia kontroli: 85,0% WIBID 1M (tj. od 1,2325% do 1,2240%). W przypadku korzystniejszego oprocentowania lokat krótkoterminowych w stosunku do obowiązującego oprocentowania rachunków Województwa depozyt miał zostać utworzony automatycznie. W latach 2017–2019 (do 30 września) nie wystąpił ani jeden taki przypadek. Ze środków rachunku bieżącego zakładane były również lokaty terminowe. Województwo założyło łącznie 72 lokaty (z tego 19 w 2017 r., 25 w 2018 r. i 28 w 2019 r.). Wysokość poszczególnych lokat kształtowała się na poziomie od 20,0 mln zł do 80 mln zł, a ich oprocentowanie wahało się w przedziale od 1,58% do 2,20%. W każdym przypadku kierowano zapytania do co najmniej czterech banków i każdorazowo wybierano najkorzystniejszą ofertę pod względem oprocentowania.

W mieście Krosno efektywnie zarządzano płynnością tylko środków budżetu, nie wykorzystywano środków jednostek podległych

Samorząd Województwa Śląskiego posiadał oprocentowane rachunki bankowe, do zarządzania płynnością wykorzystywał również lokaty terminowe

Część wolnych środków Samorządu Województwa Śląskiego nie była zagospodarowana w sposób w pełni efektywny

W wyniku badania stanu wolnych środków na rachunku bieżącym budżetu województwa w I półroczu 2017 r., 2018 r. i 2019 r. oraz 46 lokat utworzonych w powyższych okresach stwierdzono, że część tych środków nie była zagospodarowana w sposób maksymalnie efektywny przy założonym poziomie ryzyka. Zastrzeżenia NIK dotyczyły zbyt niskich kwot, na jakie w zbadanych okresach zakładano lokaty terminowe. W ramach przeprowadzonej kontroli na potrzeby oszacowania potencjalnych dodatkowych przychodów możliwych do uzyskania z tytułu odsetek od lokat, jako maksymalny dzienny poziom środków, które powinny pozostawać na rachunku bieżącym budżetu województwa, przyjęto średnią z 10 największych wypływów w danym półroczu w zaokrągleniu do pełnych mln zł (było to 20 mln zł w I półroczu 2017 r., 26 mln zł w I półroczu 2018 r. i 25 mln zł w I półroczu 2019 r.). Ulokowanie nadwyżki środków, pozostającej w dyspozycji budżetu Województwa, ponad wskazany wyżej poziom na 10 dodatkowych lokatach o wartości 382,5 mln zł, mogłoby skutkować uzyskaniem dodatkowych odsetek w łącznej kwocie 587,3 tys. zł, tj. wyższej od odsetek z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku bieżącym o 188,3 tys. zł.

5.5.4. Zarządzanie płynnością w samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej

Dwa szpitale były objęte obowiązkiem przekazywania depozytów Ministrowi Finansów

Dwa z kontrolowanych szpitali, tj. UCK i SPZOZ MSWiA z uwagi, że podmiotami je tworzącymi były uczelnia medyczna i właściwy minister objęte były mechanizmem przekazywania wolnych środków w depozyt u Ministra Finansów. Obowiązek przekazywania na rachunek Ministra Finansów w BGK wolnych środków znajdujących się w dyspozycji tych szpitali, które nie były wydatkowane w określonym dniu na wykonywanie zadań oraz funkcjonowanie danej jednostki wynikał z art. 48 ust. 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

UCK dokonywał lokat wolnych środków w formie depozytów terminowych lub depozytów *overnight* na zasadach określonych w § 3–12 rozporządzenia w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. UCK założyło 35 depozytów terminowych w BGK, których termin zapadalności przypadał na 2019 r. Ich nominal kształtował się między 100 tys. zł (jeden depozyt) a 12 860 tys. zł (jeden depozyt). Średni stan depozytów wynosił 3855,8 tys. zł. Oprocentowanie depozytów wynosiło w skali roku od 1,3% do 1,74%. Były one zakładane na okresy od jednego dnia (jeden depozyt) do maksymalnie 27 dni. Depozyty te stanowiły zabezpieczenie części zobowiązań z tytułu wynagrodzeń. Pozostające na koniec dnia niewykorzystane wolne środki UCK przekazywał Ministrowi Finansów na depozyt *overnight* – środki były zwracane na rachunek UCK następnego dnia rano. Według stanu na koniec III kwartału 2019 r. UCK z tytułu odsetek od depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów uzyskał przychody w kwocie 202,9 tys. zł (w tym około 90 tys. zł z tytułu odsetek od depozytów terminowych).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UCK dodatkowo opracował i stosował zasady zarządzania płynnością. Opierały się one na prognozie przepływów pieniężnych, która obejmowała wpływy oraz wypływy środków finansowych. Prognoza taka została przygotowana na okres 12 miesięczny w styczniu 2019 r. i była załącznikiem do wprowadzonej strategii zarządzania zadłużeniem. Stopień realizacji prognozy był podstawowym narzędziem wykorzystywanym przez Dyrektora UCK do kontroli oraz nadzoru nad płynnością finansową Szpitala. Spotkania w sprawie przepływów finansowych w 2019 r. miały odbywać się co najmniej raz w miesiącu i były zwoływane przez Zastępcę Dyrektora ds. Finansowych lub wyznaczoną przez niego osobę. W spotkaniu uczestniczyli w szczególności Główna Księgowa UCK oraz jej zastępcy. Powyższy zespół spotykał się w 2019 r. co najmniej dwa razy w miesiącu, na początku oraz na końcu każdego miesiąca. Spotkanie na początku miesiąca miało na celu weryfikację wykonania planowanych przepływów pieniężnych za miesiąc poprzedni oraz skorygowanie planu przepływów pieniężnych na następne okresy. Spotkanie na koniec miesiąca miało na celu ponowną weryfikację planowanych wartości oraz podjęcie ewentualnych działań w przypadku zdarzeń nieprzewidzianych i niepożądanych pod względem wyższych niż planowane przepływów pieniężnych. Przykładowo wartość przegranej sprawy odszkodowawczej pacjenta mogąca zachwiać płynnością miesięczną powodowała podjęcie czynności zabezpieczających przepływy w postaci próby przyspieszenia ściągnięcia należności lub zmiany terminu spłaty bieżących zobowiązań. Takie działania pozwalały na bieżące planowanie środków finansowych, ich kontrolę oraz szybkie działanie w przypadku wystąpienia zdarzeń nieplanowanych.

W SPZOZ MSWiA nie opracowano procedur, zasad zarządzania płynnością. W zakresie zarządzania płynnością szpital ograniczał się jedynie do lokowania wolnych środków na depozytach *overnight* u Ministra Finansów według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Depozyty te wyniosły od 54,7 tys. zł (najniższa ulokowana kwota) do 15 585,4 tys. zł (najwyższa). Średnio było to 4794,1 tys. zł w 2017 r., 6420,4 tys. zł w 2018 r. i 5028,9 tys. zł w 2019 r. (do 30 października). W ww. okresie w szpital uzyskał przychody finansowe w wysokości: 22,3 tys. zł w 2017 r., 25,1 tys. zł w 2018 r. i 6,5 tys. zł w 2019 r. (30 października). Środki zgromadzone w tej formie stanowiły zabezpieczenie terminowej realizację wypłat wynagrodzeń, zobowiązań publicznoprawnych, zawartych umów cywilnoprawnych z kadrą medyczną, spłatę pożyczek, kredytów i porozumień. W grupie tych środków znajdowały się również środki zakładowego funduszu świadczeń socjalnych i środki na realizację projektów unijnych.

SPWSZ nie posiadał strategii ani wytycznych w zakresie zarządzania wolnymi środkami. Zasady dotyczące monitorowania terminowości spłaty zaciągniętych zobowiązań, w tym wytyczne co do zarządzania wolnymi środkami ujęte zostały w „Programie naprawczym na lata 2019–2021”. Określono w nim, że wolne środki finansowe szpital może

Zarządzanie płynnością UCK oparte było na analizach przepływów finansowych

SPWSZ nie posiadał znacznych kwot wolnych środków

lokować w instrumenty, o których mowa w art. 48 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na okresy odpowiadające zapotrzebowaniu szpitala z uwzględnieniem relacji: korzyści – koszt. Wolne środki mogły być nielokowane w przypadku, gdy termin ich wykorzystania nie był jednoznacznie określony lub zachodziła konieczność przyśpieszonego wykorzystania ich. Natomiast wszystkie dodatkowe działania wykraczające poza określone należało koncentrować na dążeniu do realizacji nadrzędnego celu, tj.: uzyskaniu płynności finansowej. Z uwagi na sytuację finansową szpitala, tj. niedobór środków i konieczność finansowania bieżącej działalności z przyznanego kredytu w rachunku bieżącym szpital nie posiadał na swoich rachunkach znacznych kwot wolnych środków, które mógł ulokować i osiągnąć dodatkowe przychody.

Pomimo, że KSW aktywnie zarządzał wolnymi środkami to nie wykorzystywał do zarządzania płynnością wszystkich środków

KSW nie uregulował w sposób formalny procedur gospodarowania wolnymi środkami pieniężnymi. Szpital posiadał kilkanaście rachunków bankowych założonych w PEKAO S.A. i BGK. Część z nich była oprocentowana, część nie była oprocentowana. Rachunek bieżący w BGK nie był oprocentowany natomiast zawierał mechanizm autoinwestycji tzn. automatycznego inwestowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku bankowym bieżącym na koniec dnia roboczego (lokata *overnight*). Stawki oprocentowania środków pieniężnych były uzależnione od salda tych środków. Szpital posiadał także dla tego rachunku umowę ramową lokat negocjowanych rynku pieniężnego z BGK. Na jej podstawie w 2017 r. szpital założył 86 lokat w kwotach od 300 tys. zł do 19 770 tys. zł na okres od 1 do 15 dni, w 2018 r. – 123 lokaty w kwotach od 45,2 tys. zł do 15 000 tys. zł na okres od 1 do 49 dni i jedną lokatę w kwocie 45,2 tys. zł na okres 287 dni (od 14 września 2018 r. do 28 czerwca 2019 r.), w 2019 r. (do sierpnia) – 70 lokat w kwotach od 1 000 tys. zł do 11 000 tys. zł na okres od 1 do 34 dni i jedną lokatę w kwocie 2150,4 tys. zł na okres 141 dni (od 8 stycznia do 29 maja 2019 r.). W 2017 r. szpital uzyskiwał oprocentowanie lokat w wysokości od 1,1% do 1,7%, w 2018 r. od 1,1% do 1,87%, w 2019 r. od 1,2% do 1,79%. Z tytułu lokowania środków na negocjowanych lokatach terminowych i *overnight* w BGK, szpital osiągnął przychody w wysokości: 24,6 tys. zł – 2017 r., 276,8 tys. zł – 2018 r., 185,2 tys. zł – 2019 r. (do sierpnia łącznie). Z ustaleń kontroli wynika, że na innych rachunkach bankowych KSW znajdowały się środki o wysokości ponad 50 tys. zł, tj. najniższej kwocie podlegającej inwestowaniu w ramach autoinwestycji w rachunku bieżącym prowadzonym w Banku BGK. Stwierdzoną nieprawidłowością w zarządzaniu płynnością KSW było niekumulowanie na koniec dnia wolnych środków pieniężnych z wszystkich rachunków na jednym, w celu założenia lokaty terminowej wyżej oprocentowanej od oprocentowania rachunków bankowych, gdzie środki pozostawały. W ocenie NIK KSW podejmował działania w zakresie lokowania wolnych środków pieniężnych, jednak nie obejmowały one wszystkich zasobów będących w jego dyspozycji. Decyzje w zakresie wykorzystania wolnych środków pieniężnych, z powodu braku sformalizowanych procedur, nie były podejmowane systemowo według jednolitych zasad i kryteriów, w sposób zapewniający zmaksymalizowanie uzyskiwanych przychodów.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy jednostki sektora finansów publicznych zarządzają długiem i płynnością w sposób skuteczny i efektywny, a wysokość długu jest wykazywana rzetelnie?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy cele zarządzania długiem są określane w sposób rzetelny i rozliczalny?
2. Czy zarządzanie długiem odbywa się w sposób skuteczny i efektywny?
3. Czy zarządzanie płynnością odbywa się w sposób skuteczny i efektywny?
4. Czy stosowane zasady ewidencji i obliczania długu zapewniają rzetelność prezentacji danych o zadłużeniu?

Kontrolą objęto 14 jednostek w okresie od 26 września 2019 r. do 20 marca 2020 r., w tym: Ministerstwo Finansów, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, siedem jednostek samorządu terytorialnego, cztery samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w:

Kryteria kontroli

- Ministerstwie Finansów, Głównym Urzędzie Statystycznym, Ministerstwie Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej (podległych Ministrowi Zdrowia, Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji), na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności;
- w jednostkach samorządu terytorialnego i podległych samorządom województw samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności i gospodarności.

Ministerstwo Finansów (zarządzenie długiem): lata 2014–2019

Okres objęty kontrolą

Główny Urząd Statystyczny: lata 2017–2019

Ministerstwo Finansów (Fundusz Reprywatyzacji), Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Fundusz Pracy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych): lata 2017–2019

Jednostki samorządu terytorialnego, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej: lata 2017–2019

W ramach przygotowania do kontroli i postępowania kontrolnego nie pozyskiwano informacji, nie żądano dokumentów od jednostek niekontrolowanych ani nie żądano wyjaśnień od pracowników tych jednostek w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły organy kontroli, rewizji, inspekcji, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym. Nie wykorzystano również wyników kontroli tych organów.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

⁵⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

ZAŁĄCZNIKI

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożył jedynie Minister Finansów. Z dziesięciu zastrzeżeń dwa uwzględniono w całości, dwa w części, a pozostałe oddalono⁵¹.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w 14 wystąpieniach pokontrolnych. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowanych zostało 21 wniosków pokontrolnych skierowanych do kierowników poszczególnych jednostek objętych kontrolą. Według informacji przekazanych przez kierowników tych jednostek w ciągu 21 dni od otrzymania ostatecznego wystąpienia pokontrolnego zrealizowanych zostało pięć wniosków pokontrolnych, w trakcie realizacji było 11 wniosków pokontrolnych, a pięć nadal nie zostało zrealizowanych.

W kontroli uczestniczyło sześć jednostek kontrolnych NIK – Departament Budżetu i Finansów oraz pięć delegatur NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju od 20 września do 15 listopada 2019 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów od 30 sierpnia do 20 września 2019 r. Marian Banaś, Minister Finansów od 4 czerwca do 30 sierpnia 2019 r. Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r. Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 11 grudnia 2017 r. do 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 11 grudnia 2017 r. Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r. Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.
2.	Departament Budżetu i Finansów	Główny Urząd Statystyczny	Dominik Antoni Rozkrut, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego od 8 czerwca 2016 r.

⁵¹ Uchwała Nr 54/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 1 lipca 2020 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
3.	Departament Budżetu i Finansów	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Marlena Małąg, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 15 listopada 2019 r. Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od 16 listopada 2015 r. do 3 czerwca 2019 r.
4.	Departament Budżetu i Finansów	Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego	Robert Tomasz Krawczyk, Dyrektor UCK od 1 stycznia 2019 r.
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski, Marszałek Województwa Śląskiego od 21 listopada 2018 r. Wojciech Saługa, Marszałek Województwa Śląskiego od 1 grudnia 2014 r. do 20 listopada 2018 r.
6.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Częstochowy	Krzysztof Matyjaszczyk, Prezydent Częstochowy od 5 grudnia 2010 r.
7.	Delegatura NIK w Olsztynie	Urząd Miejski w Elblągu	Witold Wróblewski, Prezydent Miasta Elbląg od 3 grudnia 2014 r.
8.	Delegatura NIK w Olsztynie	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko-Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie	Krystyna Futyma, Dyrektor SPZOZ MSWiA od 11 października 2016 r.
9.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego od 10 października 2005 r.
10.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Miasta Poznania	Jacek Jaškowiak, Prezydent Miasta Poznania od 2 grudnia 2014 r.
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Krosna	Piotr Przytockii, Prezydent Miasta Krosna od 12 listopada 2002 r.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
12.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. Świętej Jadwigi Królowej w Rzeszowie	Krzysztof Bałata, Dyrektor KSW od 26 maja 2017 r. do 31 stycznia 2020 r. Janusz Solarz, Dyrektor KSW od 22 lutego 2001 r. do 30 czerwca 2017 r. Justyna Lis, Dyrektor KSW od 6 marca 2017 r. do 25 maja 2017 r.
13.	Delegatura NIK w Szczecinie	Urząd Miejski w Koszalinie	Piotr Jedliński, Prezydent Miasta Koszalina od 9 grudnia 2010 r.
14.		Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie	Małgorzata Usielska, Dyrektor SPWSZ od 1 września 2015 r.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Finansów	W formie opisowej	<p>W latach 2014–2019 zarówno relacja długu Skarbu Państwa do produktu krajowego brutto, jak i koszty jego obsługi uległy obniżeniu. Zmniejszenie relacji długu publicznego do PKB stworzyło przestrzeń do finansowania działań antykryzysowych związanych z epidemią COVID-19.</p> <p>Do zmniejszenia wydatków na obsługę długu przyczyniły się działania Ministra Finansów na rzecz zwiększenia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych.</p> <p>Minister Finansów prawidłowo obliczał dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny.</p> <p>Ministerstwo Finansów wprowadziło zasadnicze elementy kontroli zarządczej w zarządzaniu długiem.</p> <p>Minister Finansów skutecznie zarządzał płynnością budżetu państwa. W okresie objętym kontrolą zapewnił pełne, terminowe i bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych.</p> <p>Na podstawie danych historycznych rzetelnie określił poziom wolnych środków, jaki powinien być utrzymywany w celu zapewnienia płynności budżetu państwa.</p>	<p>W ramach konsolidacji zobowiązań przy obliczaniu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie były eliminowane wzajemne zobowiązania przedsiębiorstw zaliczonych do tego sektora.</p> <p>Cel zarządzania długiem dotyczący minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie nie był rozliczalny. Minister nie określił dla niego miernika. Przedstawiając efekty realizacji strategii nie wykazywał, że został on osiągnięty.</p> <p>Część ograniczeń ryzyka ustalonych w strategiach była ustalona elastycznie.</p> <p>W niektórych okresach dysponent Funduszu Reprywatyzacji utrzymywał stany wolnych środków w zarządzaniu overnight w wysokości przekraczającej bieżące potrzeby wraz z uzasadnioną rezerwą płynnościową (łącznie 30,0 mln zł), zamiast przekazać nadwyżkę w zarządzanie terminowe.</p> <p>Spowodowało to obniżenie przychodów Funduszu z tytułu odsetek o kwotę co najmniej 2149 tys. zł.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
2.	Główny Urząd Statystyczny	Pozytywna	GUS podejmował niezbędne działania w celu zapewnienia rzetelności danych przesyłanych Ministrowi Finansów, służących do ustalenia poziomu długu publicznego według metodologii krajowej i unijnej.	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
3.	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	W formie opisowej	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej skutecznie zarządzał płynnością FP i FGŚP zapewniając przekazanie środków tych funduszy uprawnionym podmiotom w sposób umożliwiający im terminową realizację zadań.	Przekazywanie Ministrowi Finansów wolnych środków obu funduszy w zarządzanie terminowe odbywało się na zbyt krótkie terminy i na zbyt niskie kwoty w stosunku do istniejących możliwości lokowania tych środków bez zagrożeń dla finansowania zadań. Do nieprawidłowości tych przyczyniło się nieopracowanie strategii zarządzania płynnością funduszy.
4.	Uniwersyteckie Centrum Kliniczne Warszawskiego Uniwersytetu Medycznego	W formie opisowej	Szpital opracował strategię zarządzania długiem i systematycznie ograniczał koszty finansowe, odchodząc od najdroższych instrumentów finansowych i zastępując je tańszymi. Szpital stosował zasady regulowania zobowiązań według priorytetów przyjętych w strategii. Podjął działania w zakresie zarządzania płynnością mające na celu zabezpieczenie finansowe jego funkcjonowania.	UCK nie regulowało terminowo swoich zobowiązań wobec dostawców, co skutkowało koniecznością zapłaty odsetek za zwłokę. Poddane weryfikacji sprawozdania Rb-Z UCK sporządzone w 2019 r. zawierały nieprawidłowości i nie przedstawiały faktycznego stanu zadłużenia Szpitala.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	W formie opisowej	<p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>W Urzędzie, przed założeniem lokat bankowych, przeprowadzano rzetelne analizy pod kątem wyboru banku.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z sporządzeniem sprawozdań Rb-Z.</p>	<p>Wolne środki pozostające na rachunku bieżącym budżetu Województwa nie były optymalnie (efektywnie) wykorzystywane.</p>
6.	Urząd Miasta Częstochowy	Pozytywna	<p>W Urzędzie rzetelnie zdefiniowano cele zarządzania długiem oraz monitorowano stopień ich realizacji poprzez przyjęte mierniki.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>Podejmując decyzje o zaciągnięciu kredytów, dokonywano analiz pod kątem minimalizacji kosztów obsługi długu.</p> <p>Zapewniono efektywne zarządzanie płynnością budżetu Miasta.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z sporządzeniem sprawozdań Rb-Z.</p>	<p>Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
7.	Urząd Miejski w Elblągu	Pozytywna	<p>Opracowano dokumentację w zakresie oddłużenia Gminy Miasta Elbląg, a także prawidłowo realizowano jej założenia – zmniejszono zadłużenie jst i obciążenie dochodów własnych kosztami obsługi zadłużenia.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>Miasto efektywnie zarządzało płynnością finansową.</p> <p>Rzetelnie sporządzono sprawozdania Rb-Z.</p>	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
8.	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji z Warmińsko – Mazurskim Centrum Onkologii w Olsztynie	W formie opisowej	Szpital podejmował prawidłowe działania w zakresie zarządzania długiem i płynnością finansową. Opracowano program restrukturyzacji, zmieniono strukturę zobowiązań i zmniejszono koszty obsługi długu. Wolne środki przekazywano w depozyt Ministrowi Finansów.	Niewykazanie w sprawozdaniach Rb-Z wartości zobowiązań, których termin płatności upłynął (i stały się wymagalne) i zostały objęte porozumieniami w sprawie ich spłaty jako pożyczki długoterminowe oraz jako zrestrukturyzowane zobowiązania krótkoterminowe.
9.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	W formie opisowej	<p>Skutecznie zarządzało długiem Województwa Wielkopolskiego, przyczyniając się do ograniczania kosztów jego obsługi.</p> <p>Efektywnie gospodarowano wolnymi środkami finansowymi budżetu.</p> <p>Sprawozdania Rb-Z zostały sporządzone rzetelnie.</p>	W przypadku trzech umów pożyczek naruszono zasady zaciągania zobowiązań finansowych dotyczące reprezentacji jst przy zaciąganiu zobowiązań.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
10.	Urząd Miasta Poznania	Pozytywna	<p>Podejmowano rzetelne i gospodarne działania w celu minimalizacji kosztów obsługi długu oraz pozyskania dochodów z lokowania wolnych środków na rachunkach bankowych Miasta, a także z wirtualnej konsolidacji tych rachunków.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>Rzetelnie sporządzono sprawozdania Rb-Z.</p>	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
11.	Urząd Miasta Krosna	Pozytywna	<p>Wypracowano i stosowano dobre praktyki w zarządzaniu długiem.</p> <p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>Podejmowano działania mające na celu efektywne deponowanie środków finansowych.</p> <p>Rzetelnie sporządzono sprawozdania Rb-Z.</p>	Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę.
12.	Kliniczny Szpital Wojewódzki nr 2 im. św. Jadwigi Królowej w Rzeszowie	W formie opisowej	<p>Szpital podejmował efektywne działania w celu zmniejszenia kosztów obsługi zadłużenia oraz ograniczenia ryzyka powstania długu powodującego utratę płynności finansowej.</p> <p>Szpital podejmował działania w celu lokowania wolnych środków pieniężnych.</p>	W sprawozdaniach Rb-Z Szpital zawiązał zobowiązania wobec przedsiębiorstw niefinansowych ujmując w tej grupie zobowiązania długoterminowe z tytułu zawartych umów leasingu operacyjnego.
13.	Urząd Miejski w Koszalinie	W formie opisowej	<p>Nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z zaciąganiem zobowiązań.</p> <p>Rzetelnie sporządzono sprawozdania Rb-Z.</p>	<p>Nie dokumentowano analiz dotyczących wyboru instrumentów zaciąganych zobowiązań, minimalizacji kosztów obsługi długu, możliwości refinansowania długu innymi instrumentami.</p> <p>Nie prowadzono analiz korzyści lokowania środków w różnych formach.</p>

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*)	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Samodzielny Publiczny Wojewódzki Szpital Zespolony w Szczecinie	W formie opisowej	<p>Szpital przeprowadził restrukturyzację zadłużenia. Monitoring procesu zarządzania długiem był prowadzony przez Szpital w każdym roku.</p> <p>Szpital podejmował działania w celu uzyskania płynności finansowej.</p>	Szpital nie regulował terminowo zobowiązań.

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Zgodnie z art. 216 ust. 4 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁵² zaciąganie pożyczek oraz udzielanie gwarancji i poręczeń finansowych przez państwo następuje na zasadach i w trybie określonych w ustawie o finansach publicznych.

Konstytucyjny limit
długu publicznego

Na podstawie art. 216 ust. 5 ustawy zasadniczej nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto. Sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa o finansach publicznych.

P. Pomorski (w Komentarzu do ustawy o finansach publicznych, pod red. P. Smolenia, Warszawa 2014, str. 525) wyraził pogląd, iż art. 216 ust. 5 Konstytucji należy odnieść do wszystkich źródeł i tytułów długu publicznego, mimo że ustawa zasadnicza *expressis verbis* wymienia jedynie takie czynności jak „zaciąganie pożyczek” oraz „udzielanie i gwarancji i poręczeń finansowych”.

Podobnie K.M. Szmaj (Teza 1, Krajowe regulacje ostrożnościowe w zakresie finansów publicznych – analiza i wnioski, LEX) wskazuje, iż zakaz określony w art. 216 ust. 5 Konstytucji dotyczy zaciągania pożyczek (które należy rozumieć szeroko jako przychody publiczne o charakterze zwrotnym, w szczególności pochodzące z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych) oraz udzielania gwarancji i poręczeń finansowych przez jednostki sektora finansów publicznych.

M. Bitner (Wybrane problemy związane z definicją długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego, Lex 2010) również uważa, iż termin „pożyczka” został użyty w przepisie art. 216 ust. 5 nie w sensie nadanym mu przez art. 720 kodeksu cywilnego, ale w znaczeniu potocznym jako zbiorcza nazwa wszelkich form pozyskiwania środków pożyczkowych. Teleologiczna wykładnia przepisu wskazuje, że w rachubę mogą wchodzić nie tylko pożyczki i kredyty, ale także dłużne papiery wartościowe.

Taka wykładania w ocenie NIK ma swoje uzasadnienie, także z tego względu, gdyż wydaje mi się, iż można ją pośrednio powiązać z zawartym w ustawie o finansach publicznych pojęciem „potrzeb pożyczkowych” budżetu państwa. Przepis ten należy rozumieć całościowo jako normę ograniczającą możliwość finansowania deficytów budżetowych i rozchodów poprzez zaciąganie zadłużenia.

Zgodnie z art. 38 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów ogłasza, w terminie do dnia 31 maja roku następnego, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”:

Obowiązki informacyjne
Ministra Finansów

⁵² Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.

1) kwotę i relację do produktu krajowego brutto:

- państwowego długu publicznego,
- długu Skarbu Państwa,
- niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa,
- 2) kwotę niewymagalnych zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostki sektora finansów publicznych
- według stanu na koniec roku budżetowego

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne

Procedury ostrożnościowe i sanacyjne zostały wprowadzone do ustawy o finansach publicznych głównie w celu zapobieżeniu sytuacji, w której nastąpiłoby przekroczenie konstytucyjnego limitu zadłużenia publicznego. Zostały one określone w art. 86 ust. 1 pkt 10–3 ustawy o finansach publicznych.

Odpowiedzialność kierownika jednostki i funkcjonowanie kontroli zarządczej

Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o finansach publicznych kierownik jednostki sektora finansów publicznych, jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej tej jednostki. Zgodnie z art. 68 ustawy o finansach publicznych kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej, wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego oraz kierownika jednostki (art. 69 ustawy o finansach publicznych).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483, ze zm.)
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.)
3. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019 r. poz. 506, ze zm.)
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512)
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.)
6. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 2190, ze zm.)
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 298, poz. 1767)
8. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu ustalania wartości zobowiązań zaliczanych do państwowego długu publicznego, długu Skarbu Państwa, wartości zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji (Dz.U. Nr 57, poz. 366)
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U z 2014 r., poz. 1773)
10. Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 15, poz. 84)
11. Komunikat Nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samooceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. Nr 2, poz. 11)
12. Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE L 145 z 10.06.2009, str. 1, ze zm.)
13. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 174 z 26.06.2013, str. 1, ze zm.)

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Minister Finansów
13. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
14. Prezes Głównego Urzędu Statystycznego

6.5. Stanowisko Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW
DP3.0811.22.2020

Warszawa, dnia 22 września 2020 r.

DP3.0811.22.2020

**Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowna Pani Prezes,

w związku z informacją Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli „Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych”, dalej „Informacja”, z dnia 3 września 2020 r., zgodnie z art. 64 *ustawy o NIK*, przedstawiam stanowisko w następujących kwestiach:

- 1) Stwierdzenia na str. 11 Informacji dotyczące wpływu długu PFR na dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, że „W przypadku długu PFR jest to uwarunkowane uznaniem przez GUS lub Eurostat, że podmiot ten jest jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych”

oraz stwierdzenie na str. 21, że „W 2020 r. zostanie rozstrzygnięte, czy do tych podmiotów powinien zostać zaliczony także PFR realizujący zadania antykryzysowe.”

Według wiedzy MF przedmiotem rozstrzygnięcia jest sposób klasyfikacji Tarczy Finansowej PFR, a nie klasyfikacja samej jednostki, która jest od kilku lat stale monitorowana przez GUS/Eurostat i obecnie jest sklasyfikowana poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

- 2) Stwierdzenia zawartego na str. 13 Informacji, iż „Za obliczanie długu publicznego według dwóch metodologii odpowiada Minister Finansów.”

Pragniemy uściślić, że stosownie do *rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, z późniejszymi zmianami*, to Prezes GUS przesyła do Komisji Europejskiej (Eurostatu) dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ramach tzw. notyfikacji fiskalnej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 w/w rozporządzenia państwa członkowskie składają Komisji (Eurostatowi) sprawozdania na temat planowanego i rzeczywistego deficytu publicznego oraz wysokości długu publicznego dwa razy w roku: po raz pierwszy - przed dniem 1 kwietnia roku bieżącego (roku "n"), a po raz drugi - przed dniem 1 października roku "n". Państwa członkowskie informują Komisję (Eurostat), które organy krajowe są odpowiedzialne za składanie sprawozdań w ramach procedury nadmiernego deficytu.

Natomiast zgodnie z art. 16 ust. 1 w/w rozporządzenia państwa członkowskie zapewniają, aby rzeczywiste dane przekazane Komisji (Eurostatowi) zostały dostarczone zgodnie z zasadami ustanowionymi w art. 2 rozporządzenia (WE) nr 223/2009. W tym względzie obowiązkiem krajowych organów statystycznych jest zapewnienie zgodności przekazanych danych z art. 1 rozporządzenia oraz z zasadami rachunkowości ESA 2010 będących ich podstawą. Państwa członkowskie zapewniają, aby krajowe organy statystyczne miały dostęp do wszystkich istotnych informacji niezbędnych do wykonania tych zadań.

3) Wnioski NIK na str. 17 Informacji

Wnioski przedstawione na str. 17 Informacji nie były wobec Ministra Finansów formułowane na wcześniejszych etapach kontroli, w tym w wystąpieniu pokontrolnym. Ministerstwo Finansów dokona stosownej analizy przedstawionych wniosków.

4) Stwierdzenia na str. 10, 13 i 30 Informacji dotyczące sformułowania celu zarządzania długiem w sposób nierozliczalny, co uniemożliwia ocenę czy Minister Finansów działał w pełni efektywnie

Cel Strategii zarządzania długiem sformułowany jako minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do:

- ryzyka refinansowania
- ryzyka kursowego
- ryzyka stopy procentowej
- ryzyka płynności budżetu państwa
- pozostałych rodzajów ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego i operacyjnego
- rozkładu kosztów obsługi długu w czasie

jest zgodny z międzynarodowymi wytycznymi opracowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy (z 1999 r., zaktualizowanymi w 2014 r.) oraz powszechną praktyką w krajach rozwiniętych.

Cel zarządzania długiem ma charakter złożony (minimalizacja jednego kryterium przy przyjętych ograniczeniach na inne kryteria), co odzwierciedla wielowymiarowość problemu decyzyjnego, przed jakim stoi zarządzający długiem publicznym. Ma on de facto naturę wielokryterialną – efektywne zarządzanie długiem publicznym polega na jednoczesnej minimalizacji długoterminowego kosztu jak również ryzyka poszczególnych rodzajów. Jednocześnie złożoność problemu wynika z jego niedeterministycznej natury - zarówno na wartość kosztów, jak i parametrów ryzyka wpływ mają nieznane przyszłe zdarzenia, przekładające się na wartości zmiennych rynkowych.

Długi horyzont, w którym realizowany jest cel Strategii zarządzania długiem jest konsekwencją długoterminowych skutków długu, z jakimi związane jest jego zaciąganie, wynikających z potrzeby jego obsługi i wykupu. Skutki te wykraczają poza roczny horyzont ustawy budżetowej i 4-letni horyzont Strategii.

Długoterminowy horyzont celu strategii wskazuje zarządzającemu długiem, że podejmowane decyzje muszą uwzględniać nie tylko bieżący koszt, ale koszty w całym horyzoncie życia emitowanych instrumentów. Roczny cel dotyczący minimalizacji kosztów obsługi długu publicznego nie byłby zasadny ze względu na jego fundamentalną sprzeczność z celem długoterminowym, co zachęcałoby do obniżania bieżących kosztów poprzez np. konstrukcję instrumentów dłużnych lub zastosowanie instrumentów pochodnych, przerzucających ciężar

obsługi długu na kolejne lata lub też nadmiernie zwiększających ryzyko związane ze strukturą długu (np. poprzez nadmierne stosowanie instrumentów krótkoterminowych lub wyrażonych w walutach obcych). W związku z tym tylko długi horyzont analizy, dostosowany do długoterminowych konsekwencji zaciągania długu, ma uzasadnienie.

W sensie formalnym stosowany przez MF cel jest w pełni mierzalny – zarówno w aspekcie długoterminowego kosztu, jak i ograniczeń na ryzyko. Obiektywną okolicznością w przypadku kryterium długoterminowego kosztu jest to, że jego miary opierają się nie tylko na znanych wartościach wykonanych, lecz także nieznanymi przyszłych. W związku z tym MF dokonuje pełnego rozliczenia realizacji celu w poszczególnych latach (w odpowiednim rozdziale strategii oraz przy okazji corocznej kontroli NIK wykonania budżetu państwa), przy czym rozliczenie dokonywane jest częściowo w sposób ilościowy (w zakresie ograniczeń), a częściowo jakościowy (w zakresie kosztu długoterminowego).

W takim zakresie, w jakim jest to możliwe i zasadne, cele Strategii są przekładane na cele roczne. Roczny charakter ma limit wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (uwzględniający obsługę istniejącego długu, potrzeby pożyczkowe założone w ustawie budżetowej oraz niepewność co do zmiennych rynkowych) oraz cele ilościowe określone w celach Ministra Finansów i Ministerstwa Finansów.

Rozliczenie realizacji celu poprzedniej strategii jest co roku przedstawiane w Strategii w takim zakresie, w jakim jest to możliwe i zasadne. Rozliczenie celu minimalizacji kosztów dokonywane jest w sposób jakościowy (czy i w jaki sposób zarządzanie długiem, w tym polityka emisyjna, realizowały założenia Strategii), natomiast ograniczeń związanych z poszczególnymi rodzajami ryzyka w sposób ilościowy (w takim zakresie, w jakim jest to możliwe) i jakościowy.

MF stoi na stanowisku, że cel powinien być przede wszystkim poprawny merytorycznie, dopiero w dalszej kolejności wygodny do rozliczania. Z przeprowadzonej w MF analizy wynika, że ewentualne modyfikacje ułatwiające rozliczenie ilościowe (np. skracające horyzont minimalizacji celu lub uchylające poszczególne ograniczenia) byłyby niepoprawne, a zmodyfikowany cel, konsekwentnie realizowany, prowadziłyby najczęściej do destabilizacji finansów publicznych.

Podsumowując, przyjęte w Ministerstwie Finansów sformułowanie celu zarządzania długiem, zgodne ze standardami międzynarodowymi, jest wynikiem przemyślanej decyzji. Rozważane alternatywy, które umożliwiłyby w pełni ilościowe rozliczenie jego realizacji w danym okresie, zostały odrzucone jako prowadzące do działań nieracjonalnych czy wręcz niebezpiecznych dla stabilności finansowej państwa.

5) Stwierdzenia na str. 13 i 29 dotyczące uwzględnienia objaśnienia do publikowanych informacji o wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych o braku wyłączenia zobowiązań między podmiotami spoza sektora finansów publicznych zaliczonymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych

Ministerstwo Finansów uwzględniło wniosek NIK i w biuletynie „Zadłużenie sektora finansów publicznych” umieściło stosowny komentarz o braku konsolidacji zobowiązań między podmiotami spoza sektora finansów publicznych zaliczonymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

6) Stwierdzenia na str. 39 Informacji dotyczące zapewnienia pisemnego dokumentowania przez dyrektora Departamentu Długu Publicznego samooceny kontroli zarządczej

Ministerstwo Finansów przyjęło wniosek Najwyższej Izby Kontroli do realizacji. Poczawszy od oceny za rok 2020, samoocena systemu kontroli zarządczej będzie pisemnie udokumentowana przez dyrektora Departamentu Długu Publicznego.

7) Stwierdzenia na str. 39 dotyczące braku zapewnienia zapasowej lokalizacji do przeniesienia działalności Departamentu DP (dealing-room, system Kondor+) umiejscowionej poza budynkiem MF, braku przechowywania kopii zapasowych dla operacji związanych z zarządzaniem długiem publicznym dodatkowo poza budynkiem MF oraz nieuwzględnienia systemów informatycznych wykorzystywanych w Departamencie DP (Kondor+) w testach bezpieczeństwa, które w opinii NIK nie stanowią naruszenia procedur działania, jednak mogą być przedmiotem działań Ministerstwa Finansów w celu podniesienia skuteczności kontroli zarządczej.

Centralna infrastruktura techniczna, na której umieszczono system Kondor+ jest zabezpieczona fizycznie w taki sposób, aby minimalizować ryzyka związane z działaniem takich czynników jak pożar, zalanie, przegrzanie, włamanie, działanie oprogramowania złośliwego, awarie urządzeń IT, sabotaż itp. poprzez zastosowanie wielu rozwiązań technicznych (Samoczynne Urządzenia Gaśnicze, system wczesnego wykrywania dymu VESDA, system przeciwpożarowy, systemy CCTV, SWWiN i SKD, redundancja urządzeń IT, urządzenia firewall, IDS/IPS, systemy antymalware) oraz organizacyjnych (polityka bezpieczeństwa, Instrukcje ruchu osobowego itp.). Dzięki temu zapewniono wysoką dostępność i niezawodność infrastruktury. Z uwagi na brak środków w tegorocznym budżecie, przeniesienie systemu Kondor+ do zapasowej lokalizacji jest obecnie na etapie planowania.

Jednocześnie prowadzone są działania zmierzające do wdrożenia Systemu Zarządzania Ciągłością Działania. Ministerstwo Finansów podkreśla, że wypracowane w trakcie realizacji projektu pt. *Wdrożenie Systemu Zarządzania Ciągłością Działania w Departamentach Budżetu Państwa (BP) i Długu Publicznego (DP) dla procesów krytycznych realizowanych zgodnie z normą ISO 22301 (SZCD)* rozwiązania zostały sprawdzone w praktyce w marcu 2020 r. w związku z ryzykiem zamknięcia gmachu MF dla pracowników z uwagi na COVID-19. Kluczowi pracownicy DP (ok. 60% stanu osobowego komórki) zostali wyposażeni w przenośne laptopy z dostępem do Internetu oraz zapewniono wskazanym pracownikom zdalny dostęp do kluczowych, z punktu widzenia realizacji zadań, systemów informatycznych (m. in. Kondor+). Podjęte opisane powyżej działania związane z wyposażaniem kluczowych pracowników DP w przenośne laptopy z dostępem do Internetu oraz zapewnieniem wskazanym pracownikom zdalnego dostępu do kluczowych systemów informatycznych pozwalają na realizację zadań DP poza główną siedzibą MF.

Ministerstwo Finansów uruchomiło również postępowanie na realizację audytów bezpieczeństwa systemów IT poprzez zawarcie umowy ramowej, które obecnie jest w końcowej fazie realizacji. W związku z powyższym, audyt bezpieczeństwa systemu Kondor+ zostanie wykonany jeszcze w tym roku w ramach umowy wykonawczej do ww. umowy.

8) Stwierdzenia na str. 77 i 79 Informacji dotyczące przyjętego maksymalnego poziomu wskaźnika związanego z poziomem środków budżetowych

Celem wprowadzenia wskaźnika pokrycia (WP) było stworzenie ilościowej miary poziomu wolnych środków, która w syntetyczny sposób podsumowuje złożone uwarunkowania rynkowe

i budżetowe brane pod uwagę w zarządzaniu płynnością, jak również może stanowić punkt odniesienia dla oceny sytuacji budżetowej (płynności) w dłuższym horyzoncie czasowym.

Brzegowe wartości wskaźnika WP zostały wyznaczone ze względu na pożądany minimalny i maksymalny poziom bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych mierzony długością okresu, na jaki powinny wystarczać środki (WP_{\min} oraz WP_{\max}). Zostały wyznaczone jako przedział (min = 2 miesiące, max = 4 miesiące) na cały rok (średnioterminowo) w odniesieniu do planowanych potrzeb pożyczkowych brutto. Takie podejście ma zapewnić bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i niezbędną elastyczność w zarządzaniu długiem w ciągu całego roku przy realizacji strategicznego celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie.

Zakres wskaźnika został przyjęty w przedziale 2-4 miesiące ze względu na:

- możliwość dostosowania polityki emisyjnej w przypadku zawirowań rynkowych, zarówno na rynku lokalnym, jak i na rynkach globalnych. Zapewnienie odpowiedniej elastyczności w zarządzaniu długiem w takim czasie jest kluczowe i niezbędne w celu niezakłóconej realizacji podstawowej funkcji zarządzania długiem Skarbu Państwa (pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i zapewnienie realizacji zadań państwa) oraz właściwej realizacji długoterminowego celu zarządzania długiem (minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie);
- możliwość odbudowy popytu na SPW w efekcie samoistnego ustabilizowania się sytuacji rynkowej lub w wyniku działań podjętych przez odpowiednie instytucje o charakterze regulacyjnym, nadzorczym czy makroostrożnościowym;
- możliwość podjęcia przez władze publiczne ewentualnych niestandardowych działań o charakterze naprawczym mających na celu poprawę bieżącej sytuacji budżetowej i zapewnienie finansowania potrzeb pożyczkowych.

Przyjęcie wskaźnika na poziomie 2-4 miesiące wymuszało również przyjęcie dokładniejszej, matematycznej interpretacji w praktyce w postaci przedziału 1,5-4,4 miesiąca (ze względu na zaokrąglenia). Nie miało miejsca zatem podniesienie wartości wskaźnika z 3,7 (maksymalny w latach 2011-16) do 4,4, a jedynie przełożenie teoretycznych założeń na praktyczne zastosowanie.

Jednocześnie MF zauważa, że:

- w latach 2017-19 wysokość wskaźnika kształtowała się w przedziale 3,4-4,4, co potwierdza zasadność przedziału 2-4 (1,5-4,4) miesięcy,
- zapewnienie odpowiedniego poziomu bieżącej płynności jest niezwykle istotne zarówno dla budżetu państwa, jak i wszystkich podmiotów gospodarczych. Dowodzi tego w szczególności obecna sytuacja gospodarcza związana z zatrzymaniem działalności gospodarczej w wielu obszarach i koniecznością uruchomienia działań osłonowych państwa. W takich kryzysowych sytuacjach odpowiedni poziom płynności jest jednym z najważniejszych zabezpieczeń zarówno krótkookresowej stabilności finansów publicznych, jak i całego kraju. Odpowiednio wysoki poziom rezerwy zarówno w „dobrych”, jak i „złych” czasach ma zatem fundamentalne znaczenie dla zarządzania długiem Skarbu Państwa i finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i w konsekwencji niezakłóconej realizacji zadań państwa. Z tego względu pożądanym oraz preferowanym stanem musi być odpowiednio wysoki stan środków i stan wskaźnika pokrycia (stąd górna granica przedziału na poziomie 4,4 miesiąca zgodnie z przyjętymi założeniami). Można wysnuć przypuszczenie, że NIK akceptuje i zgadza się z takim kierunkiem działania MF stwierdzając, że „wyniki tej analizy mogą jednak ulec zmianie w świetle aktualnej sytuacji epidemiologicznej w Polsce oraz finansowych jej skutków dla

gospodarki i finansów publicznych”. Odpowiednio wysoki poziom zabezpieczenia musi funkcjonować w budżecie państwa cały czas. Bez tego sytuacja w okresie trudności budżetowych i rynkowych byłaby dużo bardziej ryzykowna i niebezpieczna. Zabezpieczenie płynności w dobrych czasach pozwala na dużo bezpieczniejszą politykę gospodarczą w okresach zaburzeń i niestabilności, które z reguły pojawiają się gwałtownie, a prawdopodobieństwo ich przewidzenia jest praktycznie zerowe (czego dobitnym przykładem stała się pandemia wirusa SARS-CoV-2). Umożliwia sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w warunkach niepewności oraz przyczynia się do realizacji celu Strategii – minimalizacji kosztów obsługi w długim terminie przy ograniczeniach na ryzyko.

Podsumowując, MF uważa obecny poziom wskaźnika za właściwie określony.

9) Stwierdzenia na str. 82 Informacji o koszcie utrzymywania lokat walutowych ze środków pochodzących z Komisji Europejskiej

Przekazanie środków w latach 2014-18 w wysokości 287,5 mld zł na dochody budżetu środków europejskich (bśe) odbyło się przy wpływach z Komisji Europejskiej o wartości 284,9 mld zł oraz środkach z KE w dyspozycji MF na koniec 2013 r. w wysokości 18,1 mld zł. Oznacza to, że na przekazanie do bśe nie były potrzebne dodatkowe środki z tytułu emisji długu oprócz tych otrzymanych z KE. Realizacja dochodów bśe w wysokości 287,5 mld zł przy sprzedaży walut w wysokości 232,9 mld zł nie oznaczała zatem konieczności zaciągania długu. Oznaczała jedynie w sytuacji rozdzielania finansowania budżetu środków europejskich od mechanizmu zarządzania płynnością walutową, że część środków pochodziła ze środków złotych uzyskanych np. z innych potrzeb pożyczkowych netto (dodatnie saldo konsolidacji złotej wyniosło w tym czasie 26,8 mld zł, potrzeby netto należy traktować łącznie z punktu widzenia ich finansowania), a w ostateczności ze środków zaciągniętych na krajowym rynku długu. Jednocześnie w takiej sytuacji środki walutowe niewykorzystane na sprzedaż walut posłużyły do wykupu i obsługi długu zagranicznego. W tych latach wielkości te łącznie wyniosły 152,2 mld zł przy wpływach z emisji długu zagranicznego w wysokości 104,5 mld zł.

Realizowana polityka była zgodna z założeniami strategii zarządzania długiem o ograniczaniu udziału długu zagranicznego, jak również rządowej Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju. Zaciąganie długu na rynku krajowym przy dysparytecie stóp procentowych jest generalnie droższe niż na rynkach zagranicznych, jednak wiąże się z niższym ryzykiem kursowym, którego ograniczenie założone było w strategii zarządzania długiem, a zatem ponoszenie dodatkowego kosztu z tym związanego było naturalne i nieuniknione.

Podsumowując, koszt utrzymywania lokat walutowych ze środków pochodzących z KE jest zerowy bez względu na sposób analizy i przeprowadzania rachunku ekonomicznego. Ich wykorzystanie przyniosło wymierne efekty w zarządzaniu długiem - zmianę struktury walutowej. Polityka emisyjna i zarządzania płynnością budżetu państwa była realizowana zatem w sposób celowy i oszczędny w celu uzyskania jak najlepszych efektów.

10) Stwierdzenia na str. 82 Informacji o kosztach finansowania deficytów budżetu środków europejskich w efekcie wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej

Ze względu na zależności pomiędzy przepływami w budżecie środków europejskich (bśe) a konsolidacją walutową wielkości te są wymienne, tzn. większy deficyt bśe oznacza mniejsze potrzeby z tytułu konsolidacji i odwrotnie. Wysokość deficytu budżetu środków europejskich jest zatem bezpośrednio powiązana z wielkością przepływów w mechanizmie konsolidacji i

odwrotnie. Jednocześnie w obu sytuacjach suma potrzeb pożyczkowych netto i emisja długu pozostaje bez zmian.

Podsumowując, stwierdzenia o powstawaniu dodatkowych potrzeb pożyczkowych netto i ponoszeniu dodatkowych kosztów z tytułu finansowania deficytu bę w efekcie wprowadzenia konsolidacji walutowej są niezasadne.

11) Stwierdzenia na str. 83 Informacji o kosztach utrzymywania płynności

Przedstawione przez NIK wyniki dotyczą kosztu utrzymywania całości środków budżetowych (złotowych i walutowych) i nie uwzględniają tzw. efektów pośrednich utrzymywania płynności związanych z minimalizacją kosztów obsługi długu w długim czasie (tj. lepszej wyceny rynkowej całego długu i braku konieczności skokowego zwiększania sprzedaży w sytuacji potrzeb lub napięć rynkowych). Po uwzględnieniu tych czynników kształtowanie rezerw na podwyższonym poziomie w całościowym rachunku powinno generować korzystny wynik dla budżetu w horyzoncie zapadalności sprzedawanych obligacji. Pośrednie korzyści nie są bezpośrednio obserwowalne, można je jedynie szacować bądź uwzględniać w sposób jakościowy. Z pewnością jednak poprawiają one w sposób zauważalny efektywność ekonomiczną procesu zarządzania długiem i zarządzania płynnością budżetu państwa. Z tego względu pominięcie efektów pośrednich w analizie i ocenie ekonomicznej tych procesów daje niepełny, a zatem błędny obraz sytuacji.

12) Stwierdzenia na str. 86-88 Informacji o zarządzaniu płynnością Funduszu Reprywatyzacji

Fundusz Reprywatyzacji jako specjalizowane rozwiązanie został powołany, a kolejnymi nowelizacjami przepisów dookreślony, jako narzędzie realizacji zadań o charakterze odszkodowawczym, pożyczkowym i inwestycyjnym. Jest więc narzędziem pozwalającym na wypłaty zasądzonych sądowo odszkodowań wraz z kosztami i odsetkami oraz realizację projektów inwestycyjnych stanowiących dodatkowy mechanizm aktywnego oddziaływania na gospodarkę. Ta ostatnia funkcja została również podkreślona w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, przewidującej dodatkowe źródło przychodu Funduszu w postaci wpłaty z budżetu państwa w wysokości 2.100 mln zł. Wobec powyższej charakterystyki jego priorytetem jest zapewnienie bieżącej płynności, gwarantującej sprawną politykę państwa w obszarze strategicznych inwestycji, o których decyduje Prezes Rady Ministrów. Polityka lokowania środków musi godzić intencję ułatwienia prowadzenia polityki płynnościowej Ministrowi Finansów z polityką lokacyjną pozwalającą na sprawą realizację płatności i unikanie zajęć komorniczych, ale również postawienia do dyspozycji Prezesa Rady Ministrów i stron zawartych przez niego umów środków w wymaganym rozmiarze i w oczekiwanym terminie. Tak też określił cele Funduszu ustawodawca, wskazując jedynie w art. 56 ust.1., iż z przychodów uzyskanych ze zbycia akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa tworzy się państwowy fundusz celowy pod nazwą Fundusz Reprywatyzacji, na rachunku którego są gromadzone środki pochodzące ze sprzedaży 5% akcji należących do Skarbu Państwa w każdej ze spółek powstałych w wyniku komercjalizacji, a także odsetki od tych środków.

Dynamika sytuacji dotyczących zarządzania płynnością i regulowania zobowiązań nie znajduje idealnego odzwierciedlenia we wcześniejszym, historycznym przebiegu wydarzeń z czego wynika silna potrzeba skupienia się na bieżącym reagowaniu na potrzeby wydatkowe (w tym potencjalne, które ostatecznie nie zmaterializowały się). Analiza post factum rocznego zestawienia lokat może sugerować wnioski formułowane przez NIK, jednakże w poszczególnych okresach informacje będące podstawą decyzji o lokowaniu nie zawsze pokrywały się z faktycznymi datami

przedłożonych później zleceń wypłaty, jednocześnie nie pozwalając jednak dysponentowi na pomijanie ich w procesie lokowania środków z uwagi na istotne ryzyko braku środków na czas. Kwota pozostająca w bieżącej dyspozycji, biorąc pod uwagę posiadane na daną chwilę informacje od organów zewnętrznych, nigdy nie była nadmierna, a jedynie bezpieczna i odpowiadająca przewidywanemu zapotrzebowaniu, wynikającemu z planów inwestycyjnych tworzonych przez inne organy administracji, a także spółki w uzgodnieniu z tymi organami. Zaznaczyć należy, że wspomniana przez NIK kwota 30 mln zł nie wynika z przepisów, ani nie jest obiektywnie wyznaczoną granicą – ma charakter jedynie orientacyjny. Uzyskiwane na bieżąco, względnie weryfikowane informacje, były każdorazowo podstawą decyzji o kwotach środków lokowanych i pozostawianych w bieżącej dyspozycji.

Z poważaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
Podsekretarz Stanu
Piotr Nowak

/ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Stanowisko Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do informacji o wynikach kontroli



Prezes Głównego Urzędu Statystycznego
dr Dominik Rozkrut

Warszawa, 2020-09-24

Znak sprawy: GUS-GP01.093.4.2020

Znak pisma: GUS-GP01.093.4.2020.15

Pani
Małgorzata Motylow
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Wiceprezes,

w odpowiedzi na pismo KBF.430.004.2020 z dnia 3 września 2020 r., uprzejmie przekazuję uwagi Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące przesłanej do GUS informacji o wynikach kontroli „Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych”. Zestawienie uwag:

- Strona 11:
Zapis dotyczący powiększania różnicy pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a długiem według metodologii unijnej: Do powiększenia różnicy pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a długiem według metodologii unijnej nie jest konieczne uznanie danej jednostki (w tym przypadku Polskiego Funduszu Rozwoju) za jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostka może nadal pozostawać poza tym sektorem, natomiast niektóre jej transakcje mogą zostać uznane za transakcje wykonywane w imieniu lub na zlecenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. W takim przypadku, zgodnie z zasadami Eurostatu, transakcje te są przeklasyfikowane (ang. rearrangement) do tego sektora, wpływając na jego deficyt i dług.
Dodatkowo, należy zaznaczyć, że kwestie związane z finansowaniem programów antykrzysowych dla polskiej gospodarki związanych z epidemią COVID-19 oraz podejmowane w tym zakresie działania wystąpiły po przeprowadzeniu przedmiotowej kontroli.
- Strony 13 i 29:
Zapis dotyczący braku możliwości wyeliminowania w obliczeniach zobowiązań wzajemnych podmiotów zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (dane pozyskiwane w ramach sprawozdania RF-02) oraz konieczności informowania o tym fakcie odbiorców danych: W celu zapewnienia możliwości pozyskania informacji niezbędnych do przeprowadzenia konsolidacji danych konieczna byłaby modyfikacja sprawozdania RF-02 w sposób umożliwiający respondentowi wskazanie kontrpartнера transakcji wraz z jej

kwotą, przy czym respondent musiałby posiadać wiedzę o podmiotach zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Rozwiązanie takie wiązałoby się z koniecznością publikowania listy jednostek zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych wraz z danymi identyfikacyjnymi, jednakże zgodnie z aktualnym stanowiskiem GUS, publikacja takich informacji naruszałaby tajemnicę statyczną.

W kwestii publikowania informacji dotyczących braku możliwości wyeliminowania w obliczeniach zobowiązań wzajemnych podmiotów zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, uprzejmie informuję, że niezbędne są uzgodnienia z Ministerstwem Finansów w zakresie ostatecznej formy zapisów, które będą musiały znaleźć się we wszystkich publikacjach GUS i Ministerstwa Finansów dotyczących wartości długu EDP.

- Strona 21:

Zapis dotyczący sprywatyzowanych szpitali w sektorze instytucji rządowych i samorządowych: Do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczone są szpitale publiczne działające w formie spółek kapitałowych, które są utworzone (lub powstały w wyniku przekształcania) i są kontrolowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki). W związku z powyższym stwierdzenie, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych zalicza się „sprywatyzowane szpitale oraz jednostki ochrony zdrowia” jest niezgodne ze stanem faktycznym.

Zapis dotyczący rozstrzygnięcia w 2020 r. klasyfikacji sektorowej Polskiego Funduszu Rozwoju S.A: Klasyfikacja sektorowa PFR (a wcześniej jego poprzednika PIR) jest przedmiotem stałej analizy GUS (w porozumieniu z Eurostatem). Wynika to ze zmieniających się historycznie zadań, obszarów zaangażowania, skali funkcjonowania i sposobów realizacji przedsięwzięć tego podmiotu. Możliwy brak zaliczenia PFR do sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2020 nie wyklucza wystąpienia takiej konieczności w przyszłości. Niezależnie od powyższego możliwe jest przeklasyfikowanie niektórych przedsięwzięć PFR jako de facto przedsięwzięć sektora instytucji rządowych i samorządowych (patrz uwaga do akapitu na str.11).

Zapis dotyczący zaliczenia do sektora instytucji rządowych i samorządowych Funduszu Przeciwdziałania COVID-19: Klasyfikacja sektorowa Funduszu była przedmiotem analiz po zakończeniu kontroli.

- Strona 27:

Zapis dotyczący obowiązku szacowania danych o wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych: Obowiązek szacowania wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej wynika z ESA 2010¹. Głównym celem sprawozdawczości w zakresie emerytur w rachunkach narodowych jest zapewnienie kompleksowego i porównywalnego przeglądu uprawnień emerytalno-rentowych gospodarstw domowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, obejmującego wszystkie systemy ubezpieczeń społecznych. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że statystyki dotyczące zobowiązań emerytalno-rentowych nie stanowią miary stabilności finansów publicznych, jak i nie powinny być określane jako „dług ukryty”.

- Strona 12 oraz 27-28:

Odnosząc się do zapisu dotyczącego możliwości uszczelnienia systemu zbierania danych o zadłużeniu, przez wprowadzenie obowiązku badania kompletności sprawozdań służących do obliczania długu publicznego należy

¹ 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 (ESA 2010)

zaznaczyć, że w rozporządzeniu Ministra Finansów nie określono osobnej kategorii „odbiorcy sprawozdań”, co oznacza że chodzi o każdy podmiot, który je otrzymuje, niezależnie od jego usytuowania względem podmiotu przekazującego sprawozdanie. O ile postulat ten należałoby poprzeć w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego, RIO, dysponentów budżetowych wyższych szczebli, a w szczególności wobec Ministerstwa Finansów (z uwagi na jego odpowiedzialność i kluczową rolę w systemie finansów publicznych), to służby statystyki pełnią i powinny pełnić inną rolę. Jest to rola jednostki agregującej dane, sygnalizującej ewentualne niezgodności w zakresie formalnej poprawności sprawozdań lub braku sprawozdania od podmiotu z listy tych, które powinny przekazać sprawozdania do GUS. Jednak to Minister Finansów powinien odpowiadać za przygotowanie tej listy, jako organ właściwy i odpowiedzialny w tym zakresie.

GUS nie posiada narzędzi ani podstaw prawnych do tego rodzaju weryfikacji, a także identyfikacji jednostek sektora finansów publicznych, które mimo obowiązku sporządzania sprawozdań Rb-Z, nigdy się z tego obowiązku nie wywiązały. Rola statystyki publicznej została bowiem wpisana w system prawny jako podmiotu agregującego dane i z tego obowiązku się wywiązuje rzetelnie i sprawnie.

Statystyka publiczna nie ma odpowiednich uprawnień do kontroli sprawozdawców, a tylko wykorzystanie takich elementów, jak: wielokanałowe procedury nadzoru i kontroli, możliwości weryfikacyjne i dyscyplinujące, odpowiedzialność za złamanie dyscypliny budżetowej, odpowiedzialność głównych księgowych, podległość służbowa, audyty oraz uprawnienia Ministra Finansów, jakie nadają mu ustawy (np. ustawa o finansach publicznych, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, ustawa o rachunkowości), mogą zapewnić standard jakości sprawozdawczej danym o państwowym długu publicznym. Ponadto, przypisanie statystyce publicznej funkcji nadzorczych i kontrolnych stanowiłoby precedens w praktyce statystyki publicznej, co mogłoby wpłynąć na podważenie zaufania w relacjach z respondentami statystyki przy szeregu innych badań statystycznych.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że w przypadku wypracowania nowych zasad przekazywania danych do Ministerstwa Finansów GUS jest gotowy do współpracy i realizacji badania w zakresie właściwym dla statystyki publicznej i wynikającym z jej uprawnień i charakteru.

Prezes

Głównego Urzędu Statystycznego

dr Dominik Rozkrut

-podpisano podpisem elektronicznym

6.7. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.004.2020

Warszawa, 08 października 2020 r.

Opinia
do stanowiska Ministra Finansów do informacji o wynikach kontroli
Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej: ustawa o NIK) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Finansów² do informacji o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* (dalej: *Informacja*). Stanowisko jest w znaczącej części (w punktach 4, 8-10, 12) powtórzeniem zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Finansów³ do wystąpienia pokontrolnego. Zostały one rozstrzygnięte przez Kolegium NIK w uchwale Nr 54/2020 z dnia 1 lipca 2020 r. W pozostałym zakresie Minister Finansów przedstawił informację o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych NIK, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym albo *Informacji*, bądź doprecyzował treści przedstawione przez NIK w tych dokumentach.

- 1) W punkcie 1 stanowiska Minister Finansów doprecyzował zapisy na str. 11 i 21 *Informacji* dotyczące zaliczenia długu Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej: PFR) do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. NIK stwierdziła w nich, że:
 - „w przypadku długu PFR jest to uwarunkowane uznaniem przez GUS lub Eurostat, że podmiot ten jest jednostką sektora instytucji rządowych i samorządowych”;
 - „w 2020 r. zostanie rozstrzygnięte, czy do tych podmiotów powinien zostać zaliczony także PFR realizujący zadania antykryzysowe.”

Według wiedzy Ministra Finansów przedmiotem rozstrzygnięcia jest sposób klasyfikacji Tarczy Finansowej PFR, a nie klasyfikacja samej jednostki, która od kilku lat jest stale monitorowana przez GUS/Eurostat i obecnie jest sklasyfikowana poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

Powyższe doprecyzowanie jest zasadne. Zaliczenie długu zaciąganego przez PFR w celu sfinansowania działań antykryzysowych mogło nastąpić w wyniku zmiany klasyfikacji tej jednostki, o ile wystąpiłyby do tego przesłanki dotyczące całego podmiotu, lub na skutek zakwalifikowania wspomnianych transakcji PFR do realizowanych w imieniu lub na zlecenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Za właściwy uznano ten drugi sposób kwalifikacji. W efekcie, tak jak NIK wskazała w *Informacji*, nastąpiło zwiększenie różnicy między wysokością długu publicznego obliczonego według metodologii unijnej i krajowej. Dług PFR nie jest bowiem zaliczany do długu według metodologii krajowej.

- 2) W punkcie 2 stanowiska Minister Finansów uzupełnił stwierdzenie zawarte na str. 12 *Informacji* (w stanowisku Minister Finansów wskazał na str. 13 *Informacji*), że za obliczanie długu publicznego według dwóch metodologii – krajowej i unijnej – odpowiada Minister Finansów. Minister, powołując się na przepisy unijne, wskazał, że to Prezes GUS przesyła do Komisji Europejskiej (Eurostatu) dane dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w ramach tzw. notyfikacji fiskalnej.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Pismo DP3.0811.22.2020 z 22 września 2020 r.

³ Pismo DP3.0811.18.2020 z 14 kwietnia 2020 r.

NIK nie neguje powyższego uzupełnienia. Analogiczne informacje o roli Prezesa GUS w przekazywaniu danych do Eurostatu zostały podane na str. 26 *Informacji*.

- 3) W punkcie 3 stanowiska Minister Finansów stwierdził, że wnioski zamieszczone na str. 17 *Informacji* nie były do Ministra Finansów kierowane na wcześniejszych etapach kontroli, w tym w wystąpieniu pokontrolnym. Ministerstwo Finansów dokona stosownej analizy przedstawionych wniosków.

Pragnę wyjaśnić, że zgodnie z art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK w wystąpieniach pokontrolnych formułowane są wnioski w sprawie usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli w danej jednostce kontrolowanej. Natomiast w informacji o wynikach kontroli, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 65 ustawy o NIK, przedstawiane są wnioski wynikające z kontroli we wszystkich jednostkach objętych badaniem, mające charakter systemowy, wskazujące na konieczność podjęcia działań usprawniających, w tym wnioski co do stosowania prawa lub potrzeby zmiany obowiązującego prawa. Tego typu wnioski zostały zamieszczone w *Informacji*. Przyjmuję do wiadomości oświadczenie Ministra Finansów, że dokona analizy przedstawionych wniosków.

- 4) W punkcie 4 stanowiska Minister Finansów odniósł się do stwierdzeń na str. 9 (w stanowisku wskazał na str. 10), 13 i 30 *Informacji* dotyczących sformułowania celu zarządzania długiem w sposób nierozliczalny, co uniemożliwia ocenę, czy Minister Finansów działał w pełni efektywnie. Przedstawiona argumentacja Ministra Finansów jest zbieżna z treścią zastrzeżeń zgłoszonych przez Ministra Finansów do wystąpienia pokontrolnego. W uzasadnieniu stanowiska w kwestii sformułowania celu zarządzania długiem stwierdził ponownie, że rozliczenie realizacji celu poprzedniej strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych (dalej: Strategia) jest co roku przedstawiane w Strategii w takim zakresie, w jakim jest to możliwe i zasadne. Rozliczenie celu minimalizacji kosztów dokonywane jest w sposób jakościowy (czy i w jaki sposób zarządzanie długiem, w tym polityka emisyjna, realizowały założenia Strategii), natomiast ograniczeń związanych z poszczególnymi rodzajami ryzyka – w sposób ilościowy (w takim zakresie, w jakim jest to możliwe) i jakościowy. W podsumowaniu Minister Finansów powtórzył zdanie ze zgłoszonych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, że przyjęte w Ministerstwie Finansów sformułowanie celu zarządzania długiem, zgodne ze standardami międzynarodowymi, jest wynikiem przemyślanej decyzji. Rozważane alternatywy, które umożliwiałyby w pełni ilościowe rozliczenie jego realizacji w danym okresie, zostały odrzucone jako prowadzące do działań nieracjonalnych czy wręcz niebezpiecznych dla stabilności finansowej państwa.

Kolegium NIK w uchwale Nr 54/2020 z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego nie znalazło podstaw do uwzględnienia zastrzeżenia w tej części i wykreślenia oceny o nierozliczalności celu. Stwierdziło m.in., że w kolejnych strategiach zarządzania długiem sektora finansów publicznych⁴ w rozdziale „Ocena realizacji celu strategii ...” w zakresie minimalizacji kosztów były przedstawiane przede wszystkim działania podejmowane przez Ministra Finansów. Nie prezentowano natomiast informacji, jak te działania przełożyły się na realizację celu ani nie wskazywano argumentów o charakterze ilościowym lub jakościowym wskazujących, że koszty rzeczywiście były minimalne. Nie podawano całościowych danych o rentowności instrumentów składających się na zrealizowaną strukturę finansowania i wpływie poszczególnych operacji na minimalizację kosztów, a jedynie informacje o rentowności pojedynczych instrumentów, wybranych bez bliżej określonego klucza. Odbiorca strategii nie miał zatem możliwości oceny na podstawie jej treści, czy koszty obsługi długu w minionym okresie były rzeczywiście najmniejsze w danych warunkach rynkowych, przy istniejącym ryzyku, i czy inna struktura finansowania nie prowadziłaby do jeszcze niższych kosztów przy podobnych lub takich samych ograniczeniach związanych z ryzykiem. W związku z tym, w ocenie Kolegium NIK, cel strategii został określony w sposób nierozliczalny, a przedstawiane efekty jej realizacji nie wskazują, że został on osiągnięty. Powyższa konstatacja jest tym bardziej uzasadniona, że w toku kontroli stwierdzono, iż na każdym z pięciu wybranych do badania przetargów w latach 2014-2018 była możliwość wyboru innej struktury sprzedaży obligacji, tj. większej sprzedaży najtańszych instrumentów (obligacji dwuletnich), gdyż istniał margines niewykorzystanego popytu ze strony inwestorów. Oferty te spełniały akceptowalne warunki cenowe założone przed przetargiem i nie naruszały założeń dotyczących struktury oferty. Ich zaakceptowanie spowodowałoby

⁴ Np. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014-2017, Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015-2018, <https://www.gov.pl/web/finanse/strategie-zarzadzania-dlugiem>.

pogorszenie parametrów ryzyka, w tym refinansowania, lecz nie w skali, która prowadziłaby do naruszenia założeń określonych w strategii. Przyczyniłoby się natomiast w perspektywie krótkookresowej do obniżenia wydatków na obsługę długu wynikającej z różnicy rentowności instrumentów krótko-, średnio- i długoterminowych.

- 5) W punktach 5-7 stanowiska Minister Finansów przedstawił sposób realizacji wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym w celu usunięcia nieprawidłowości, opisanych w tym dokumencie, a następnie przedstawionych także na str. 13, 29 i 39 *Informacji*.

NIK przyjmuje do wiadomości informację o podjętych działaniach, wyrażając nadzieję, że przyczynią się one do ograniczenia ryzyk negatywnych zdarzeń przy realizacji zadań przez Ministra Finansów oraz podniesienia przejrzystości danych o wysokości długu publicznego.

- 6) W punkcie 8 stanowiska Minister Finansów przedstawił swoją opinię dotyczącą określenia maksymalnego poziomu wskaźnika utrzymywanych środków budżetowych w relacji do planowanych potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa. Punkt widzenia NIK w tej kwestii został przedstawiony na str. 78-79 *Informacji*, adekwatnie do zapisów w wystąpieniu pokontrolnym (str. 42), do których Minister Finansów wniósł zastrzeżenia. NIK sformułowała wniosek o zweryfikowanie przyjętego wskaźnika pokrycia potrzeb pożyczkowych brutto płynnymi środkami (WP) w celu określenia jego maksymalnej wysokości. Opowiedziała się za przyjęciem wielkości wynikającej z analizy przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów w 2017 r. na poziomie 3,7 miesiąca, bez zaokrąglania jej w górę, lub wyznaczeniem nowego wskaźnika z uwzględnieniem aktualnych zdarzeń w gospodarce i na rynku finansowym, jakie mają miejsce w 2020 r. w związku z epidemią COVID-19. Do tego wniosku Minister Finansów również złożył zastrzeżenia, stwierdzając, że przyjęty poziom wskaźnika WP uważa za właściwie określony i nie widzi zasadności ani potrzeby zmian w tym zakresie. W stanowisku Minister Finansów powtórzył argumenty prezentowane w uzasadnieniu składanych zastrzeżeń.

Kolegium NIK, rozpatrując zastrzeżenia, nie podzieliło argumentów Ministra Finansów. W uchwale Nr 54/2020 z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego stwierdziło m.in., że argumenty podniesione w zastrzeżeniu nie przedstawiają nowych okoliczności w porównaniu do wskazywanych w trakcie kontroli. Nie wpłynęły one zatem na zmianę oceny działań Ministra Finansów i zasadności wniosku zamieszczonego w wystąpieniu pokontrolnym. Kolegium NIK nie uwzględniło stanowiska, że ze względu na stosowane w matematyce zaokrąglania, należy podnieść wskaźnik z 3,7 do 4,4 miesiący, tj. o 19%, bez ekonomicznego uzasadnienia. Kolegium NIK nie podzieliło również argumentu Ministra Finansów, że skoro w latach 2017-2019 wysokość wskaźnika kształtowała się w przedziale 3,4-4,4 miesiący, to potwierdza to zasadność przyjęcia przedziału dla wskaźnika WP 2-4 (1,5-4,4) miesiący. Wymienione lata cechowały się bowiem relatywnie dobrą sytuacją rynkową i budżetową, która nie generowała dodatkowych ryzyk dla płynności budżetu państwa. Nie została zidentyfikowana żadna obiektywna okoliczność wymagająca zgromadzenia wyższych wolnych środków w relacji do potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa. W związku z tym, w ocenie Kolegium NIK, takie kształtowanie wskaźnika oznaczało, że średni poziom wolnych środków był za wysoki, na co NIK wskazywała w wystąpieniach z kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2017-2018.

W informacji na temat sposobu wykonania wniosków pokontrolnych⁵ Minister Finansów poinformował NIK, że Ministerstwo Finansów, po ponownym przeanalizowaniu stosowanej metodyki zarządzania płynnością budżetu państwa, w tym weryfikacji pomocniczych wskaźników służących realizacji celu Strategii w obszarze ryzyka płynności, uważa aktualny przedział wskaźnika za właściwie określony i nie widzi obecnie zasadności ani potrzeby zmian w tym zakresie. Przyjęcie górnej granicy na poziomie 4,4 miesiąca wynika zarówno z przesłanek natury finansowej, jak i operacyjnej. W stanowisku do *Informacji* Minister Finansów także wskazał, że uważa obecny poziom wskaźnika za właściwie określony. NIK przyjmuje powyższe stanowisko do wiadomości.

- 7) W punkcie 9 stanowiska Minister Finansów odniósł się także do stwierdzeń zawartych na str. 82 *Informacji* dotyczących kosztów utrzymania lokat walutowych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Stanowisko Ministra Finansów w tej kwestii jest znane NIK, gdyż było przedmiotem zastrzeżeń zgłoszonych

⁵ Pismo DP3.0811.21.2020 z 3 sierpnia 2020 r.

do wystąpienia pokontrolnego. Treść stanowiska w tej kwestii jest zbieżna z treścią uzasadnienia do zastrzeżenia. Minister Finansów nadal twierdzi, że koszt utrzymania lokat walutowych ze środków pochodzących z Unii Europejskiej jest zerowy, bez względu na sposób analizy i przeprowadzenia rachunku ekonomicznego.

NIK podtrzymuje swoje stanowisko w tej sprawie określone w uchwale Nr 54/2020 Kolegium NIK z dnia 1 lipca 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Kolegium NIK w uchwale tej stwierdziło m.in., że przekazanie środków w latach 2014-2018 na dochody budżetu środków europejskich odbyło się przy wpływach z Komisji Europejskiej, jednak nie bezpośrednio z tych wpływów. W wyniku wprowadzenia w 2013 r. mechanizmu konsolidacji walutowej nastąpiło rozdzielenie czasowe i kwotowe wpływów walutowych przekazywanych przez Komisję Europejską i kwot przekazywanych na dochody budżetu środków europejskich. Napływające środki walutowe były ewidencjonowane jako przychody w części 98 budżetu państwa, a następnie wykorzystywane na różne cele, nie tylko na zasilenie dochodów budżetu środków europejskich, ale także do zarządzania długiem Skarbu Państwa, płynnością budżetu państwa, w tym do utworzenia lokat walutowych.

Zbieżne dane przedstawione przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym i przez Ministra Finansów w zastrzeżeniu wskazują, że środki przekazane przez Komisję Europejską w latach 2014-2018, powiększone o środki przechodzące z 2013 r., stanowiące równowartość 303 mld zł, nie zostały w całości przekazane na dochody budżetu środków europejskich. W związku z tym, że wpływy realizowane są w walutach obcych, a dochody budżetu środków europejskich w złotych, oznacza to, że z całej powyższej puli tylko kwota odpowiadająca przewalutowanym środkom w wysokości 232,9 mld zł została przekazana do budżetu środków europejskich.

W sytuacji, gdy Minister Finansów nie zdecydował się na przewalutowanie całości środków otrzymanych bezkosztowo z Komisji Europejskiej, lecz utworzenie z części z nich lokat walutowych w średniej wysokości stanowiącej równowartość 19,9 mld zł, równocześnie emitował dług, żeby sfinansować wydatki. W związku z tym, że koszty obsługi długu w latach 2014-2018 były wyższe od dochodów z lokat walutowych, łączny wynik obu tych operacji był ujemny (średnio rocznie wynosił -177,8 mln zł). Uzasadnia to sformułowania zamieszczone w *Informacji*.

- 8) W punkcie 10 stanowiska Minister Finansów wskazał, że odnosi je do zapisów na str. 82 *Informacji* o kosztach finansowania deficytów budżetu środków europejskich w efekcie wprowadzenia mechanizmu konsolidacji walutowej. Podniósł, że ze względu na zależności pomiędzy przepływami w budżecie środków europejskich a konsolidacją walutową wielkości te są wymienne, tzn. większy deficyt budżetu środków europejskich oznacza mniejsze potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa z tytułu konsolidacji i odwrotnie. Wysokość deficytu budżetu środków europejskich jest zatem bezpośrednio powiązana z wielkością przepływów w mechanizmie konsolidacji. Jednocześnie w obu sytuacjach suma potrzeb pożyczkowych netto i emisja długu pozostaje bez zmian. Zatem stwierdzenia o powstawaniu dodatkowych potrzeb pożyczkowych netto i ponoszeniu dodatkowych kosztów z tytułu ich finansowania są niezasadne.

Pragnę zauważyć, że kwestia ta była przedmiotem zastrzeżeń złożonych do wystąpienia pokontrolnego i została uwzględniona przez Kolegium NIK. W efekcie z wystąpienia pokontrolnego został wykreślony zapis o wzroście potrzeb pożyczkowych netto w wyniku zastosowania mechanizmu konsolidacji. Nie został on także zamieszczony w *Informacji*. Wbrew sugestiom zawartym w stanowisku, na str. 82 nie ma zatem zapisów, które stwierdzałyby, że w wyniku konsolidacji wystąpiły dodatkowe potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

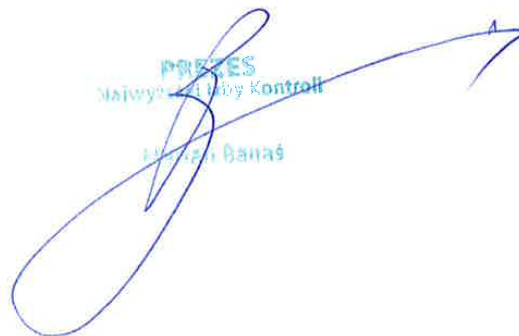
- 9) W punkcie 11 stanowiska Minister Finansów odniósł się do stwierdzenia na str. 83 *Informacji* o kosztach utrzymywania płynności. Stwierdził, że przedstawione przez NIK wyniki dotyczą kosztu utrzymywania całości środków budżetowych (złotowych i walutowych) i nie uwzględniają tzw. efektów pośrednich utrzymywania płynności związanych z minimalizacją kosztów obsługi długu w długim czasie (tj. lepszej wyceny rynkowej całego długu i braku konieczności skokowego zwiększania sprzedaży w sytuacji potrzeb lub napięć rynkowych). Po uwzględnieniu tych czynników kształtowanie rezerw na podwyższonym poziomie ilościowym rachunku powinno generować korzystny wynik dla budżetu w horyzoncie zapadalności sprzedawanych obligacji. Pośrednie korzyści nie są bezpośrednio obserwowalne, można je jedynie szacować bądź uwzględniać w sposób jakościowy. Z pewnością jednak poprawiają one w sposób zauważalny efektywność ekonomiczną procesu zarządzania długiem i zarządzania płynnością budżetu państwa. Z tego

względu pominięciu efektów pośrednich w analizie i ocenie ekonomicznej tych procesów, zdaniem Ministra Finansów, daje niepełny, a zatem błędny obraz sytuacji.

NIK zwraca uwagę, że fragment *Informacji* na str. 83 określający koszt utrzymania płynności – około 491 mln zł w latach 2014-2019 znajduje się również w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów na str. 46. Minister Finansów nie kwestionował tych zapisów w składanych zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że stanowisko Ministra Finansów w sprawie efektów pośrednich utrzymywania wysokiej płynności jest znane NIK. Było przedstawiane w corocznych kontrolach wykonania budżetu państwa, jednak z powodu niemierzalności kierunku i siły tego zjawiska ani w skali roku, ani w okresie zapadalności długu nie mogło być przedstawione w wymiarze kwotowym. Na niemierzalność tę zwrócił uwagę sam Minister Finansów w przedstawionym stanowisku. Dodatkowo odniósł się do omawianej kwestii w trybie przypuszczającym, że kształtowanie rezerw na podwyższonym poziomie w całościowym rachunku „powinno” generować korzystny wynik dla budżetu w horyzoncie zapadalności sprzedawanych obligacji. To także wskazuje na brak jednoznacznych dowodów co do kierunku i siły tego efektu. W tej sytuacji odniesienie się w *Informacji* do tych elementów, które można było zymiarować, należy uznać za uzasadnione.

- 10) W punkcie 12 Minister Finansów przedstawił stanowisko do stwierdzeń zawartych na str. 86-88 *Informacji* dotyczących zarządzania płynnością Funduszu Reprywatyzacji. Jest ono zbieżne z zastrzeżeniami zgłoszonymi wcześniej przez Ministra Finansów do analogicznych zapisów w wystąpieniu pokontrolnym.

Kolegium NIK w uchwale Nr 54/2020 z dnia 1 lipca 2020 r. oddaliło zastrzeżenia Ministra Finansów do powyższych zapisów w wystąpieniu pokontrolnym, nie podzielając przedstawionej argumentacji. Kolegium NIK na podstawie analizy zgromadzonego materiału dowodowego stwierdziło, że w okresie objętym kontrolą dysponent Funduszu miał prawne i faktyczne możliwości zarządzania płynnością Funduszu i lokowania środków ponad przyjęty margines płynności, jednak z tego prawa efektywnie nie korzystał. Możliwe było takie terminowe lokowanie środków, aby z jednej strony była zapewniona terminowa obsługa wszystkich płatności, a z drugiej były uzyskiwane wyższe przychody z lokowania wolnych środków. W tej sytuacji uzasadnienie znajduje takie przedstawienie omawianych kwestii, jak zaprezentowane na str. 86-88 *Informacji*.



PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Banaś

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KBF.430.004.2020

Warszawa, 23 października 2020 r.

Opinia do stanowiska Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do informacji o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (dalej: ustawa o NIK) przedstawiam opinię do stanowiska Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego² do informacji o wynikach kontroli *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* (dalej: *Informacja*).

1) W pierwszej kolejności Prezes Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS) odniósł się do zapisu na str. 11 *Informacji* dotyczącego powiększania się różnicy pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a długiem obliczanym według metodologii unijnej. Doprecyzował, że do powiększenia różnicy pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a długiem według metodologii unijnej nie jest konieczne uznanie danej jednostki (w tym przypadku Polskiego Funduszu Rozwoju) za jednostkę sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jednostka może nadal pozostawać poza tym sektorem, natomiast niektóre jej transakcje mogą zostać uznane za transakcje wykonywane w imieniu lub na zlecenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. W takim przypadku, zgodnie z zasadami Eurostatu, transakcje te są przeklasyfikowane do tego sektora, wpływając na jego deficyt i dług.

Doprecyzowanie to jest zasadne. Możliwe jest uwzględnienie długu PFR zaciąganego na finansowanie działań antykrzysowych w długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w formule wskazanej przez Prezesa GUS. W efekcie, tak jak wskazała NIK, finansowanie programów antykrzysowych dla polskiej gospodarki związanych z epidemią COVID-19 ze środków pozyskanych przez Polski Fundusz Rozwoju (dalej: PFR), a także przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK), zamiast bezpośrednio z budżetu państwa, powiększy w kolejnych latach i tak już istniejącą różnicę między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej. Według danych o długu publicznym na koniec II kwartału 2020 r. (informacja Ministra Finansów z dnia 10 września 2020 r.³) zadłużenie PFR związane z finansowaniem działań antykrzysowych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 prowadzonego przez BGK zwiększyło różnicę między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej odpowiednio o 62 mld zł i 42,6 mld zł.

Prezes GUS wskazał także, że finansowanie programów antykrzysowych dla polskiej gospodarki związanych z epidemią COVID-19 oraz podejmowane w tym zakresie działania wystąpiły po przeprowadzeniu przedmiotowej kontroli. Informacja ta jest prawdziwa w odniesieniu do kontroli realizowanej w GUS. Kontrola ta została zakończona sporządzeniem wystąpienia pokontrolnego w dniu 3 lutego 2020 r. Finalizacja kontroli w Ministerstwie Finansów miała jednak miejsce później, gdy były już podejmowane działania legislacyjne dotyczące tzw. tarczy antykrzysowej. Art. 64 ust. 1 ustawy o NIK dopuszcza sporządzenie informacji o wynikach kontroli nie tylko na podstawie wystąpień pokontrolnych i akt kontroli, ale także wszelkich innych dokumentów. W tym przypadku NIK skorzystała z tej możliwości, biorąc pod uwagę nadzwyczajne

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200.

² Znak sprawy: GUS-GP01.093.4.2020, znak pisma: GUS-GP01.093.4.2020.15.

³ <https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>.

okoliczności, jakie wystąpiły w związku z realizacją działań antykryzysowych i ich wpływem na sytuację finansową państwa i dług publiczny.

- 2) Prezes GUS zwrócił uwagę na zapisy na stronach 13 i 29 *Informacji* dotyczące nieeliminowania w obliczeniach wysokości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych zobowiązań wzajemnych niektórych podmiotów zaliczonych do tego sektora oraz konieczności informowania o tym fakcie odbiorców danych. Wskazał na działania, jakie byłyby potrzebne, aby było możliwe pozyskanie informacji niezbędnych do przeprowadzenia takich operacji oraz przeszkodę w tym zakresie wynikającą z interpretacji przepisów o tajemnicy statystycznej. Prezes GUS wskazał także, że niezbędne są uzgodnienia z Ministerstwem Finansów w zakresie ostatecznej formy zapisów, które będą musiały znaleźć się we wszystkich publikacjach GUS i Ministerstwa Finansów dotyczących wartości długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Najwyższa Izba Kontroli w *Informacji* podała, że Minister Finansów w danych o zadłużeniu sektora instytucji rządowych i samorządowych nie eliminował zobowiązań wzajemnych niektórych podmiotów zaliczonych do tego sektora, zawyżając wysokość tego zadłużenia. NIK dostrzegła jednocześnie, że wartość błędu z tego tytułu była niewielka oraz że pozyskanie danych potrzebnych do jego eliminacji byłoby skomplikowane i pracochłonne. W tej sytuacji nie sformułowała wniosku zmierzającego do nakładania dodatkowych obowiązków sprawozdawczych na podmioty sektora instytucji rządowych i samorządowych, w szczególności na przedsiębiorstwa, które jednocześnie nie należą do sektora finansów publicznych. Wskazała natomiast, że zasadne jest informowanie odbiorców danych o braku eliminowania tych zobowiązań. Minister Finansów poinformował już, że umieścił w biuletynie „Zadłużenie sektora finansów publicznych” stosowny komentarz o braku konsolidacji zobowiązań między podmiotami spoza sektora finansów publicznych zaliczonymi do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Niemniej, zdaniem NIK, nic nie stoi na przeszkodzie, aby Ministerstwo Finansów i GUS uzgodniły treść noty objaśniającej, która byłaby jednolicie stosowana przez obie instytucje. Byłoby to przejawem dobrej praktyki w funkcjonowaniu administracji państwowej.

- 3) Prezes GUS zgłosił uwagę do zapisów na str. 21 *Informacji* dotyczących ujęcia sprywatyzowanych szpitali w sektorze instytucji rządowych i samorządowych. Jak wskazał, do sektora instytucji rządowych i samorządowych zaliczone są szpitale publiczne działające w formie spółek kapitałowych – utworzone (lub powstałe w wyniku przekształcania) i kontrolowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych (wartość nominalna udziałów lub akcji posiadanych przez jednostki sektora nie może stanowić mniej niż 50% kapitału zakładowego spółki). W związku z tym stwierdzenie, że do sektora instytucji rządowych i samorządowych zalicza się „sprywatyzowane szpitale oraz jednostki ochrony zdrowia” jest niezgodne ze stanem faktycznym.

Prezes GUS zasadnie zwrócił uwagę na omyłkowe użycie przez NIK pojęcia „sprywatyzowane szpitale oraz jednostki ochrony zdrowia”. Właściwym sformułowaniem powinno być „skomercjalizowane publiczne szpitale oraz jednostki ochrony zdrowia”. Omyłka to została sprostowana poprzez dodanie erraty do *Informacji*.

- 4) Na stronie 21 *Informacji* zawarto zapisy, że w 2020 r. zostanie rozstrzygnięte, czy do jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych podmiotów powinien zostać zaliczony także PFR realizujący zadania antykryzysowe oraz że w zakres tego sektora zostanie włączony Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 w BGK. W odniesieniu do tych zapisów Prezes GUS wskazał, że klasyfikacja sektorowa PFR (a wcześniej jego poprzednika PIR) jest przedmiotem stałej analizy GUS (w porozumieniu z Eurostatem). Wynika to ze zmieniających się historycznie zadań, obszarów zaangażowania, skali funkcjonowania i sposobów realizacji przedsięwzięć tego podmiotu. Możliwy brak zaliczenia PFR do sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2020 nie wyklucza wystąpienia takiej konieczności w przyszłości. Niezależnie od powyższego możliwe jest przeklasyfikowanie niektórych przedsięwzięć PFR jako *de facto* przedsięwzięć sektora instytucji rządowych i samorządowych (co zostało omówione w pkt 1 niniejszej opinii). Natomiast klasyfikacja sektorowa Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 była przedmiotem analiz po zakończeniu kontroli. Informacje przedstawione przez Prezesa GUS stanowią wartościowe uzupełnienie i doprecyzowanie informacji prezentowanych przez NIK.
- 5) Prezes GUS zamieścił uwagę odnoszącą się do nabytych przez obywateli uprawnień emerytalno-rentowych nazywanych potocznie „długiem ukrytym”, na co NIK wskazała na str. 27 *Informacji*. W uzasadnieniu stwierdził, że obowiązek szacowania wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych przez państwa

członkowskie Unii Europejskiej wynika z ESA 2010⁴. Głównym celem sprawozdawczości w zakresie emerytur w rachunkach narodowych jest zapewnienie kompleksowego i porównywalnego przeglądu uprawnień emerytalno-rentowych gospodarstw domowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, obejmującego wszystkie systemy ubezpieczeń społecznych. Według Prezesa GUS, statystyki dotyczące zobowiązań emerytalno-rentowych nie stanowią miary stabilności finansów publicznych, jak i nie powinny być określane jako „dług ukryty”.

Pragnę podkreślić, że NIK nie określiła samoistnie wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych „długiem ukrytym”. Wskazała jedynie w *Informacji*, że zobowiązania te są nazywane potocznie „długiem ukrytym”. Z pojęciem takim można spotkać się w tekstach publicystycznych, mających w sposób przystępny przedstawić powyższą problematykę⁵. NIK wskazała jednocześnie, że obowiązek szacowania wartości nabytych uprawnień emerytalno-rentowych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej wynika z ESA 2010.

- 6) Ostatnia uwaga Prezesa GUS dotyczy zapisów zamieszczonych na str. 12 oraz 27-28 *Informacji*, związanych z wnioskiem NIK dotyczącym rozszerzenia obowiązków odbiorców sprawozdań, służących do obliczania zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych, o badanie ich kompletności. Prezes GUS zaznaczył, że wniosek NIK nie powinien dotyczyć GUS i przedstawił swoje stanowisko w tej sprawie. Jednocześnie zapewnił, że w przypadku wypracowania nowych zasad przekazywania danych do Ministerstwa Finansów GUS jest gotowy do współpracy i realizacji badania w zakresie właściwym dla statystyki publicznej i wynikającym z jej uprawnień i charakteru.

Wniosek NIK zamieszczony na stronie 17 *Informacji* określa, że obowiązek badania kompletności powinien dotyczyć sprawozdań Rb-Z agregowanych przez odbiorcę tych sprawozdań. Oznaczałoby to przykładowo, że jednostki samorządu terytorialnego musiałyby sprawdzić kompletność sprawozdań składanych przez własne jednostki budżetowe i samorządowe zakłady budżetowe, a regionalne izby obrachunkowe kompletność sprawozdań składanych przez zarządy jednostek samorządu terytorialnego. Dla GUS obowiązkiem byłoby sprawdzenie kompletności około 200 sprawozdań, których jest finalnym odbiorcą zgodnie z treścią załączników 6 i 7 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶. Zdaniem NIK, realizacja tego wniosku służyłaby zmniejszeniu ryzyka wystąpienia błędów w danych dotyczących wysokości zadłużenia.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś



⁴ 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 (ESA 2010).

⁵ <https://forsal.pl/artykuly/1119035.gus-oszacowal-ukryty-dlug-polski-to-biliony-zlotych-z-tytulu-obiecanych-emerytur.html>,
<https://www.bankier.pl/wiadomosc/GUS-pokazal-ukryty-dlug-Polski-7584464.html>,

<https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/ukryty-dlug-polski-gus-dane-za-2015-r/8jtk3c4>.

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

Errata do informacji o wynikach kontroli

str. 21	jest	powinno być
wiersz 13	sprywatyzowane	skomercjalizowane publiczne