

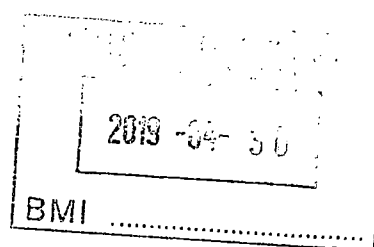


RPU/58684/2019 P
Data: 2019-04-30



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KBF.410.001.12.2019
P/19/001



WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r.
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF11/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. 2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. 3. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF10/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r. 4. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF13/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i wykonanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji państwowego długu publicznego do PKB,
- działania w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych kredytów i pożyczek oraz poręczeń i gwarancji,

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2018² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania.

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

- analizy kształtowania się potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w szczególności deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- analizy wyboru przez Ministra Finansów³ rynków i instrumentów pozyskania środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- analizy poziomu płynnych środków budżetu państwa i kosztów ponoszonych na ich utrzymanie,
- badania dotyczącego przetargów sprzedaży obligacji w wybranych miesiącach,
- sprawdzenia poprawności obliczenia długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego oraz relacji tych wielkości do produktu krajowego brutto (PKB),
- badania prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanych części

W części 98 budżetu państwa, której dysponentem jest Minister Finansów, ujmowane są przychody pozyskane w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w danym roku budżetowym oraz na prefinansowanie zadań w roku następnym. Przychody budżetu państwa pochodzą w szczególności ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (SPW), zaciągniętych pożyczek i kredytów, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych oraz wpływu środków przyjętych w zarządzanie od jednostek sektora finansów publicznych i przekazanych z Unii Europejskiej. Rozchodami są głównie wykupy skarbowych papierów wartościowych, spłaty kredytów oraz przyływy związane z środkami przyjętymi w zarządzanie. W celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa Minister Finansów jest upoważniony do przeprowadzania także innych operacji finansowych, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi⁴. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa powinno zapewnić w szczególności środki na pełną i terminową realizację zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa oraz obsługę zobowiązań Skarbu Państwa, w szczególności z tytułu papierów wartościowych wyemitowanych na rynek krajowy i zagraniczny oraz spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. Finansowanie to powinno być prowadzone z uwzględnieniem określonego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych* (dalej *Strategia*) celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu, przy przyjętych ograniczeniach, wynikających głównie z przyjętych poziomów ryzyka.

² Ustawa budżetowa na rok 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz.U. poz. 291), zwana dalej również ustawą budżetową.

³ Ilekroć w wystąpieniu pokontrolnym wskazany został Minister Finansów, należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, którym w okresie od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. był nim Minister Rozwoju i Finansów, w pozostałym okresie – Minister Finansów.

⁴ Art. 77 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej przychody i rozchody części 97 budżetu państwa oraz przychody i rozchody z prywatyzacji są ujęte jako pozycje przychodów i rozchodów części 98.

W części 97 ewidencjonowane są przepływy środków związane z pożyczkami dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, które udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁵.

IV. Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Stwierdzone w trakcie kontroli uchybienia i sformułowane uwagi nie wpłynęły na obniżenie oceny ogólnej.

Minister Finansów dla sfinansowania potrzeb pożyczkowych w 2018 r. działał w granicach limitów określonych w art. 1-8 ustawy budżetowej na rok 2018 oraz w załącznikach nr 5 i nr 18 do tej ustawy, określających poziom deficytu, rozchodów, wysokości udzielanych pożyczek, poręczeń i gwarancji. Minister Finansów terminowo regulował zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek.

W 2018 r. nietrafne okazały się prognozy deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich, stanowiące główne składowe potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Do listopada 2018 r. budżet państwa wykazywał nadwyżkę. Deficyt zrealizowany w grudniu spowodował, że na koniec roku budżet państwa zamknął się deficytem. Na zrealizowany deficyt budżetu państwa w 2018 r. wpłynęły głównie wydatki przeniesione przez dysponentów na grudzień 2018 r. oraz nieujęte w ustawie budżetowej wydatki, związane z realizacją znowelizowanej⁷ w grudniu 2018 r. tzw. ustawy o budżecie⁸, a także podjęcie decyzji o wydatkach niewygasających z końcem 2018 r.

W 2018 r. potrzeby pożyczkowe netto wyniosły jedynie 1,3 mld zł, pomimo że deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich wyniosły łącznie 13,9 mld zł. Zmniejszając na potrzeby pożyczkowe wpłynęło głównie odmienne od planowanego ukształtowanie się salda środków pozostających do dyspozycji Ministra Finansów z konsolidacji złotowej (różnica 14,2 mld zł), walutowej (2,4 mld zł) oraz salda pozostałych przychodów i rozchodów (1,1 mld zł).

W 2018 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w rozchodach budżetu państwa ujęto środki na refundację Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych (OFE) – 3.304,1 mln zł, które nie zostały sfinansowane z przychodów z prywatyzacji (13,6 mln zł). W ocenie NIK refundacja tego ubytku, jako nieznajdująca pokrycia w przychodach z prywatyzacji, powinna być ujmowana jako wydatek, co NIK wielokrotnie postulowała, mając

⁵ Dz.U z 2018 r. poz. 719.

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2383).

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

na względzie zapewnienie przejrzystości finansów publicznych. Zmiana w tym zakresie, realizująca częściowo wcześniejsze wnioski NIK, zostanie dokonana w budżecie na 2019 r. Na podstawie art. 20 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁹., rekompensata składek przekazywanych do OFE, o ile nie znajdzie pokrycia w zrealizowanych przychodach z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, finansowana będzie ze środków dotacji przekazywanej FUS.

Potrzeby pożyczkowe finansowane były głównie środkami pozyskanymi na rynku krajowym. Poza emisjami krajowych skarbowych papierów wartościowych (SPW) do finansowania wykorzystano środki zgromadzone na rachunkach budżetu na koniec 2017 r. oraz środki z 2018 r. pochodzące z depozytów przyjmowanych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych (dalej konsolidacja złotowa). Na koniec 2018 r. o 8,8 mld zł zwiększył się stan wolnych środków budżetu państwa wykorzystywanych do finansowania potrzeb (bez depozytów ON), ale ich wzrost nie wynikał bezpośrednio z działań Ministra Finansów, a był głównie wynikiem wyższych wpływów z konsolidacji złotowej i walutowej, tj. wykorzystania do zarządzania płynnością środków walutowych pochodzących z Unii Europejskiej.

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

Minister Finansów prawidłowo realizował zadania w części 97, związane z wyprzedzającym finansowaniem w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2018 r. zostało obliczone rzetelnie. Wyliczenie wielkości państwowego długu publicznego oraz długu instytucji rządowych i samorządowych dokonane zostało prawidłowo na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny.

Wzrost wartości długu Skarbu Państwa w niewielkim stopniu wynikał z konieczności zapewnienia finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa. Przyczyną wzrostu długu Skarbu Państwa było głównie osłabienie złotego oraz gromadzenie środków na rachunkach złotych i walutowych. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzone w 2018 r. przedterminowe wykupy długu zagranicznego oraz zmiany w strukturze zadłużenia – zmniejszenie udziału długu zagranicznego oraz udziału zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych w długu Skarbu Państwa.

Wartość długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego, długu instytucji rządowych i samorządowych oraz relacje tych wielkości do PKB ukształtowały się poniżej prognoz założonych w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021*.

⁹ Dz.U. poz. 2435.

V. Wyniki kontroli

1. Planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu
faktycznego

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa, ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej w kwocie 63.323,3 mln zł, zostały zaplanowane w głównej mierze w oparciu o planowane kwoty:

- deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, razem w kwocie 56.952,2 mln zł (89,9% potrzeb – pożyczkowych netto),
- refundacji dla FUS składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, niesfinansowanych przychodami z prywatyzacji – 3.269,2 mln zł,
- rozchodów zapewniających finansowanie procesu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych – 1.487,1 mln zł,
- salda udzielonych przez Ministra Finansów i spłaconych pożyczek i kredytów, ujętego w załączniku nr 5 – 1.402,4 mln zł.

Pozostałe potrzeby pożyczkowe, stanowiące 0,4% planu, wynikały z płatności z tytułu z udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (154,4 mln zł), z przewidywanego udzielenia pożyczek na prefinansowanie zadań w ramach części 97 budżetu państwa (72,5 mln zł) oraz z tytułu zarządzania środkami europejskimi (16,7 mln zł). W pozycji „pozostałe przychody i rozchody” zaplanowano ujemne saldo potrzeb w wysokości (minus) -31,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 753)

Założenia dotyczące poszczególnych potrzeb pożyczkowych netto wynikały z prognoz i założeń opracowywanych przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 793-794, 796-816)

Z ustaleń kontroli wynika, że w planie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa ujętym w ustawie budżetowej na 2018 r. w załączniku nr 5 zawyżono o kwotę 1,1 mln zł planowane rozchody zagraniczne z tytułu płatności związanych z udziałem Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych. Departament Współpracy Międzynarodowej w wyniku omyłki przekazał Departamentowi Długu Publicznego informację o planowanej płatności w styczniu 2018 r. w wysokości 259 tys. euro. Rozchód ten został ujęty przez Departament Długu Publicznego w planie rozchodów z tytułu płatności związanych z udziałem Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych w łącznej wysokości 154,4 mln zł. Płatność ta w 2018 r. nie nastąpiła, a z uwagi na jej niewielką kwotę nie miała także wpływu na decyzję o wysokości zaciąganego zadłużenia. Z uwagi na brak skutków finansowych NIK nie uznała powyższego przypadku za nieprawidłowość, a jedynie za uchybienie, niewpływające na formułowaną ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 816, 1246-1272)

Planowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i wynikająca z nich wysokość niezbędnego finansowania zostały zaktualizowane we wrześniu 2018 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2019 r. (w pozycji przewidywane wykonanie 2018 r.) do kwoty 39.713,8 mln zł (zmniejszenie o 37,3% od planu).

Uściślenie planów finansowania na następny miesiąc następowało również w notatkach Departamentu Długu Publicznego, przedkładanych podsekretarzowi stanu nadzorującemu tę jednostkę organizacyjną pod koniec każdego miesiąca. Uwzględniały one bieżącą realizację budżetu oraz nierównomierności rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ciągu roku budżetowego. Prognozy

w tym zakresie były częściowo skorelowane ze zmniejszającymi się potrzebami pożyczkowymi (opierały się na prognozach przekazywanych przez departamenty merytoryczne do Departamentu Długu Publicznego). Realizacja finansowania w poszczególnych miesiącach różniła się jednak od prognoz, zwłaszcza w odniesieniu do deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 463-562)

Różnica pomiędzy kwotami planowanego deficytu budżetu państwa ujmowanego w tych notatkach, a wartością deficytu zrealizowanego wynosiła w wartościach bezwzględnych średnio 4.416,9 mln zł. Największe odchylenia od planu miały miejsce w listopadzie (8.684,0 mln zł) oraz grudniu (10.078,2 mln zł). Na listopad 2018 r. planowano, że miesięczny deficyt budżetu państwa wyniesie 4.100,0 mln zł, podczas gdy faktycznie w listopadzie odnotowano nadwyżkę budżetu państwa w wysokości 4.584,0 mln zł. Na grudzień 2018 r. przyjęto założenie, że miesięczny deficyt budżetu państwa wyniesie 11.400 mln zł, zrealizowany w grudniu deficyt budżetu państwa wyniósł 21.478,2 mln zł. W kwocie tej 8.559,9 mln zł stanowiły wydatki pierwotnie niezaplanowane, w tym wynikające z realizacji znowelizowanej ustawy o budżecie oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁰. W trakcie trzech miesięcy 2018 r. zaplanowano realizację nadwyżek budżetu państwa i nadwyżki zostały zrealizowane w tych miesiącach (w dwóch przypadkach były to wyższe nadwyżki niż zaplanowano). W czterech innych miesiącach prognozowano deficyt a wystąpiła nadwyżka. W trzech miesiącach 2018 r. prognozy deficytu okazały się przeszacowane (wykonany deficyt był niższy niż planowano), a w dwóch miesiącach niedoszacowane (jak przy prognozie deficytu w grudniu).

W Ministerstwie Finansów nie sporządza się miesięcznych planów dochodów i wydatków budżetu środków europejskich, wobec czego brak jest również planowanych miesięcznych deficytów. Jednak na potrzeby finansowania potrzeb, w comiesięcznych notatkach kierowanych do podsekretarza stanu ujmuje się prognozę wyniku budżetu środków europejskich. Według tych prognoz deficyt budżetu środków europejskich miał wystąpić w czterech miesiącach 2018 r. W trzech miesiącach prognozy deficytu budżetu środków europejskich okazały się zawyżone – w tych przypadkach zrealizowano nadwyżki, w jednym przypadku zaniżono prognozę deficytu. W pozostałych miesiącach planowano równowagę wydatków i dochodów budżetu środków europejskich. W rzeczywistości w pięciu miesiącach wynik budżetu środków europejskich był ujemny, a w trzech budżet środków europejskich wykazał nadwyżki. Deficyt lub nadwyżka budżetu środków europejskich występowały w każdym miesiącu 2018 r. – średnia różnica zrealizowanego deficytu/nadwyżki względem planu w wartościach bezwzględnych wyniosła 1.505,0 mln zł. Największe odchylenia od planu wystąpiły w grudniu (9.318,9 mln zł). Na grudzień 2018 r. przyjęto założenie, że miesięczny deficyt budżetu środków europejskich wyniesie 7.900 mln zł, tymczasem zrealizowana w grudniu nadwyżka budżetu środków europejskich wyniosła 1.418,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 876-877, 880-881)

Wszystkie te dokumenty planistyczne i robocze (notatki) pokazały w 2018 r. znaczną skalę rozbieżności w zakresie prognoz wyniku budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

¹⁰ Dz. U. poz. 2346.

Roczny plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zawarty w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej wynikał z wielkości niezbędnych do sfinansowania planowanych potrzeb pożyczkowych. Przyjęto, że utrzymywane będzie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, podporządkowane dążeniu do minimalizacji kosztów obsługi i przy zachowaniu ograniczeń wynikających z przyjętych w *Strategii* poziomów ryzyka. Założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb będzie rynek krajowy, a udział długu w walutach obcych będzie docelowo ograniczany do poziomu poniżej 30%.

Z emisji długu na rynek krajowy przewidywano pozyskanie 91,5% finansowania potrzeb pożyczkowych (57.916,8 mln zł). W ramach finansowania zagranicznego planowano pozyskać 8,5% środków na finansowanie potrzeb (5.406,5 mln zł), środki miały pochodzić w większości z wykorzystania wolnych środków walutowych zgromadzonych w latach wcześniejszych (5.114,3 mln zł). Realizacja finansowania potrzeb pożyczkowych netto w 2018 r. została opisana w pkt V 2.2 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 755)

Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2018 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich wykorzystanie

W art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na 2018 r. ustalono limit deficytu budżetu państwa w wysokości 41.492,0 mln zł. Był on wynikiem dochodów zaplanowanych na kwotę 355.705,4 mln zł i wydatków w kwocie 397.197,4 mln zł. Zaplanowany na 2018 r. deficyt budżetu środków europejskich tworzył potrzebę pożyczkową w kwocie 15.460,2 mln zł. Zrealizowany, według stanu na 11 kwietnia 2019 r., deficyt budżetu państwa w 2018 r. wyniósł 10.406,2 mln zł (25,1% planu), a deficyt budżetu środków europejskich 3.524,5 mln zł (22,8% planu).

W art. 3 ust. 1 ustawy budżetowej określono kwotę planowanych przychodów budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych¹¹, w wysokości 347.297,8 mln zł. W 2018 r. przychody te wyniosły 263.089,5 mln zł, co stanowiło 75,8% dopuszczalnej kwoty. Suma rozchodów budżetu państwa określona w tym przepisie, po wskazanych wyłączeniach, stanowiąca dla Ministra Finansów nieprzekraczalny limit w kwocie 290.345,6 mln zł, została wykorzystana na poziomie 85,8% planu, w wysokości 249.158,8 mln zł. Planowane kwoty przychodów i rozchodów budżetu państwa, jak i wynikające z tych wielkości saldo w wysokości 56.952,2 mln zł, zostały ujęte odpowiednio w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1182)

W pozycji „Pozostałe przychody i rozchody” w części krajowej zaplanowana została kwota 40.000,0 mln zł rozchodów na wyższy wykup SPW i dodatkowe potrzeby pożyczkowe (m.in. pożyczki udzielane na podstawie upoważnień, wyższy stan środków na rachunku). Z zaplanowanych pozostałych rozchodów krajowych zrealizowano rozchody w łącznej wysokości około 11 mld zł (wartość tych rozchodów wykazana została w odpowiednich do charakteru pozycjach rozchodów w tabeli 1 załącznika nr 5). Było to głównie wynikiem wzrostu rozchodów z tytułu stanu środków na rachunkach budżetowych o 5.036,9 mln zł w stosunku do planowanych rozchodów z tego tytułu oraz o 4.587,5 mln zł z tytułu rozchodów

¹¹ Do rocznego limitu rozchodów określonego w ustawie budżetowej nie wlicza się rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów, działającego w imieniu Skarbu Państwa, w tym samym roku budżetowym oraz z tytułu operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów.

związanych z zarządzaniem płynnością sektora finansów publicznych (bez zobowiązań zaciąganych i spłacanych w ciągu roku). Na dodatkowe przedterminowe wykupy SPW na przetargach zamiany wykorzystano środki w wysokości 1.094,8 mln zł. Było to wynikiem zrealizowanych pod koniec 2017 r. (po opracowaniu projektu ustawy budżetowej na 2018 r.) odkupów SPW z 2018 r. na przetargach zamiany w kwocie 27.207,9 mln zł, co zmniejszyło rozchody 2018 r. W 2018 r. odkupiono na przetargach zamiany obligacje zapadające w 2019 r. w wysokości 28.302,7 mln zł.

W pozycji „Pozostałe przychody i rozchody” w części zagranicznej zaplanowano potencjalne rozchody w wysokości 20.000,0 mln zł. Z rozchodów tych zrealizowano przedterminowy wykup długu w wysokości 4.489,2 mln zł (odkup obligacji zapadających w 2019 r. – 846,1 mln zł, przedterminowa spłata trzech kredytów w EBI – 3.643,1 mln zł). W ramach przepływów związanych z rachunkiem walutowym w ustawie budżetowej zaplanowano, że środki walutowe będą stanowić źródło finansowania potrzeb pożyczkowych, co oznacza, że stan środków walutowych na rachunkach budżetowych powinien być w końcu roku mniejszy niż na początku roku. Tymczasem w 2018 r. stan środków walutowych wzrósł, powodując powstanie rozchodów zagranicznych w wysokości 5.483,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 453-454, 794-795)

W art. 8 ustawy budżetowej ustalono limit wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw (do kwoty 2.000 mln zł) oraz do udzielenia pożyczek dla: Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszy własnych (do 2.000 mln zł), Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (BFG) do 4.000 mln zł, jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego (do 200 mln zł), Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE) na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych (do 394,0 mln zł) oraz dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do 12.000,0 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 794)

Z limitów tych wykorzystano łącznie 428,6 mln zł. Żaden limit nie został przekroczony. Na wypłatę z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych rządów innych państw na podstawie umów międzynarodowych wykorzystana została kwota 341,9 mln zł, co stanowiło 17,1% limitu ustawowego. Na pożyczki z budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego wykorzystana została kwota 86,8 mln zł, co stanowiło 43,4% limitu. Kwota limitu została zaplanowana na podstawie złożonych wniosków, konsultacji z regionalnymi izbami obrachunkowymi oraz informacji uzyskiwanych bezpośrednio od zainteresowanych tym wsparciem jednostek samorządu terytorialnego. Rzeczywiste zainteresowanie pożyczkami było mniejsze, a niektóre wnioski były niekompletne.

Nie zostały udzielone przewidziane w ustawie budżetowej pożyczki dla KUKE z uwagi na wystraszające środki pozostające w 2018 r. na rachunku służącym do wypłaty gwarantowanych odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych. W 2018 r. pożyczek nie potrzebował także FUS. Z dniem 1 stycznia 2018 r., na podstawie art. 27 ustawy o budżecie, umorzono pożyczki udzielone FUS z budżetu państwa w latach 2014-2016 w wysokości 7.174,1 mln zł, których termin spłaty upływał 31 marca 2019 r. O pożyczki nie wystąpiły także BGK i BFG. Ujęcie w ustawie budżetowej na rok 2018 pożyczek dla BGK miało charakter ostrożnościowy i stanowiło dodatkową możliwość wsparcia finansowego banku w celu umożliwienia realizacji jego zadań. W 2018 r. BGK nie wystąpił także

z wnioskiem o zwiększenie funduszu statutowego banku poprzez przekazanie obligacji skarbowych. Planowane pożyczki dla BFG stanowiły mechanizm służący awaryjnemu zwiększeniu zasobów BFG na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej.

(akta kontroli str. 796-797, 1182, 1279)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Minister Finansów działał w ramach limitów i upoważnień wynikających z ustawy budżetowej, jednak w ramach nieprzekraczalnego limitu łącznych rozchodów ustanowionego w ustawie budżetowej, Minister Finansów dysponował znaczną swobodą pozostawioną przez ustawodawcę, w tym w wyniku zaakceptowania wysokich kwot tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”, które ze względu na ich potencjalny charakter, *de facto* stanowiły dla Ministra Finansów rezerwę w dysponowaniu rozchodami.

W ocenie NIK, Minister Finansów powinien dokonać analizy dotychczasowych metod planowania kwot deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w celu zmniejszenia odchyłań pomiędzy planem a wykonaniem.

2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2018 r. i ich finansowanie

2.1. Potrzeby pożyczkowe

Opis stanu
faktycznego

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

(dowód: akta kontroli str. 752-753, 1051-1053)

Potrzeby pożyczkowe były w 2018 r. kształtowane przez warunki gospodarcze, korzystniejsze od zakładanych na etapie projektowania ustawy budżetowej i od zrealizowanych w 2017 r. Osiągnięty produkt krajowy brutto na poziomie 4,9% był o 1,1 punktu procentowego wyższy od zakładanego (3,8%), a także o 0,3 punktu procentowego wyższy od wykonania w roku 2017. Korzystnie ukształtowały się dochody budżetu państwa, jednocześnie zrealizowane wydatki były niższe od planowanych. W rezultacie deficyt budżetu państwa, stanowiący podstawowy składnik potrzeb pożyczkowych, był o 74,9% niższy od planowanego.

Na zrealizowane potrzeby pożyczkowe netto złożyły się pozycje zwiększające potrzeby pożyczkowe w kwocie 17.589,2 mln zł oraz je zmniejszające w kwocie 16.242,9 mln zł.

Najwyższe kwoty potrzeb pożyczkowych wynikały z deficytów budżetu państwa w wysokości 10.406,2 mln zł oraz budżetu środków europejskich w wysokości 3.524,5 mln zł¹². Deficyt budżetu państwa stanowił 59,2%, a deficyt budżetu środków europejskich 20,0% łącznej sumy składników zwiększających potrzeby pożyczkowe. Kolejnymi składnikami były: refundacja do FUS środków z tytułu przekazywania składek emerytalnych do OFE (3.304,1 mln zł), kredyty i pożyczki udzielone (201,5 mln zł) oraz płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (140,5 mln zł).

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe netto w kwocie 16.242,9 mln zł wpływały:

¹² Według stanu na 11 kwietnia 2019 r.

- środki uzyskane z przedsięwzięć w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (-12.714,7 mln zł),
- zarządzanie środkami europejskimi (-2.386,8 mln zł),
- saldo pozostałych przychodów i rozchodów (-1.119,4 mln zł),
- ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (-9,8 mln zł).

Środki te stanowiły *de facto* źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 751, 1051-1053)

2.1.1. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Na wysokość rocznego deficytu budżetu państwa w 2018 r. w największym stopniu wpłynął deficyt, jaki został zrealizowany w jednym miesiącu – grudniu 2018 r. W okresie od stycznia do listopada 2018 r. średnia miesięczna nadwyżka wyniosła 5.719,2 mln zł. Na koniec listopada 2018 r. skumulowana nadwyżka wyniosła 11.060,1 mln zł. W grudniu natomiast nadwyżka wydatków nad dochodami wyniosła 21.466,3 mln zł, co w rezultacie spowodowało, że na dzień 31 grudnia 2018 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 10.406,2 mln zł. W porównaniu do deficytu zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2018 r. był on niższy o 74,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1291)

Dochody budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie wyższej o 24.342,7 mln zł od przyjętej w ustawie budżetowej, tj. o 6,8%.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1302)

Wydatki budżetu państwa zostały zrealizowane w kwocie 390.454,3 mln zł, co stanowiło 98,3% wydatków przyjętych w ustawie budżetowej. Jeszcze w trakcie roku powstały u niektórych dysponentów oszczędności w realizacji wydatków. Podejmowali oni decyzje o blokowaniu wydatków. Ponadto w kolejnych miesiącach roku, aż do listopada, wydatki w wielu częściach budżetowych były realizowane w kwotach niższych od założonych w harmonogramie. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, wpływ na to miała przede wszystkim niższa realizacja wydatków inwestycyjnych. W związku z tym dysponenci części budżetowych przenosili środki na te wydatki na grudzień 2018 r.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w sprawie wysokiego poziomu zrealizowanych wydatków w grudniu 2018 r. wynika, że *limit środków na wydatki na miesiąc grudzień został ustalony w dniu 29 listopada 2018 r. w łącznej wysokości 49.500 mln zł (tj. był wyższy o 6,7% od planowanego w harmonogramie dochodów i wydatków budżetu państwa na rok 2018 z marca 2018 r.) na podstawie zapotrzebowań na środki na wydatki budżetowe złożonych przez dysponentów części budżetowych, a następnie w dniu 28 grudnia 2018 r. został zwiększony do kwoty 54.500 mln zł. Ostatecznie, w grudniu przekazano do dysponentów środki w łącznej kwocie 53.688 mln zł, co stanowiło 98,5% limitu na grudzień.*

(dowód: akta kontroli str. 1156-1159)

Przyczyną zwiększenia limitu wydatków na grudzień była również realizacja znowelizowanej w grudniu 2018 r. ustawy o budżecie. W wyniku wykonania tej ustawy uruchomiono w dniu 31 grudnia 2018 r. kwotę 7.220,2 mln zł, w tym przekazano: do części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* – 2.100,0 mln zł, do części 46 *Zdrowie* – 2.120,2 mln zł, do części 73 *Zakład Ubezpieczeń Społecznych* – 2.100,0 mln zł, z przeznaczeniem określonym w znowelizowanej ustawie o budżecie (zgodnie z upoważnieniem zawartym

w art. 29g i 29h tej ustawy, na zasilenie Funduszu Rezerwy Demograficznej docelowa kwota wyniosła 2.000,0 mln zł, a na Funduszu Emerytur Pomostowych 1.000,0 mln zł). Pozostała kwota wynikająca ze zmienionych przepisów ustawy o budżecie w wysokości 3.777,5 mln zł, stanowiąca środki na wydatki niewygasające z końcem 2018 r. została zaewidencjonowana w wydatkach również w dniu 31 grudnia 2018 r. Razem w ostatnim dniu roku wydatki budżetu państwa, będące skutkiem ustawy o budżecie wyniosły 18.853,6 mln zł. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa w sprawie przyznania środków dla Funduszu Emerytur Pomostowych (FEP) oraz dla Funduszu Rezerwy Demograficznej (w sytuacji gdy fundusz ten miał środki, ulokowane m.in. w obligacjach Skarbu Państwa) wynikało, że składka, która opłacana jest przez pracodawców, pozwalała na sfinansowanie emerytur pomostowych bez konieczności uzupełniającego zasilenia FEP w postaci dotacji z budżetu państwa do roku 2015 włącznie. Od 2016 r. przychody ze składek nie rekompensują wydatków związanych z wypłacaniem emerytur pomostowych, co powoduje konieczność przekazywania corocznie dotacji uzupełniającej z budżetu państwa. Ponadto prognozuje się, iż wydatki związane z ich wypłatą, wraz ze wzrostem liczby uprawnionych do nich osób, w ciągu najbliższych lat będą stopniowo rosły rok do roku, podczas gdy wpływy ze składek będą kształtować się na zbliżonym poziomie. W świetle powyższego, w celu poprawy kondycji finansowej FEP na mocy art. 29h. ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018, umożliwiono dokonanie dodatkowego jednorazowego zasilenia FEP w 2018 r. w formie wpłaty z budżetu państwa w wysokości 1.000.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1167-1174)

Stan Funduszu Emerytur Pomostowych na koniec roku 2018 (wstępne wykonanie po otrzymaniu 1 mld zł) wyniósł 1.043.349 tys. zł.

Odnosząc się do kwestii wpłaty z budżetu państwa celem zasilenia Funduszu Rezerwy Demograficznej (FRD) Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że głównym celem utworzenia FRD było zwiększenie bezpieczeństwa wypłacalności świadczeń z ubezpieczenia emerytalnego. Fundusz pełni rolę funduszu rezerwowego dla funduszu emerytalnego wyodrębnionego w FUS. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż w momencie procedowania ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 trwały prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw, który przewidywał zmianę sposobu waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych w 2019 roku polegającą na zmodyfikowaniu dotychczasowej waloryzacji procentowej na waloryzację procentowo-kwotową z gwarantowaną minimalną podwyżką świadczeń emerytalno-rentowych na poziomie, co do zasady, 70 zł. W świetle powyższego środki zaoszczędzone z niewykorzystanej w 2018 roku części dotacji uzupełniającej z budżetu państwa do FUS zostały przekazane do FRD z intencją o uzupełnieniu w latach przyszłych wynikającego z przyczyn demograficznych niedoboru funduszu emerytalnego.

Stan Funduszu Rezerwy Demograficznej na koniec roku 2018 wyniósł – według wstępnych danych – 42.462.356 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1174)

W efekcie zaistnienia w 2018 r. korzystnej sytuacji budżetu, przeprowadzono, nieuwzględnione przy konstruowaniu ustawy budżetowej, operacje obciążające wydatki. Poza opisanymi powyżej wydatkami wynikającymi ze znowelizowanej ustawy o budżecie były to w szczególności:

- przeniesienie części wydatków z 2019 r. na 2018 r. w wyniku przeprowadzanych w okresie od maja do lipca operacji swap – oznaczało to wzrost wydatków w części 79 budżetu państwa w stosunku do zaplanowanych o 2.432,2 mln zł (przy czym inne czynniki, w tym odmienne od planowanych emisje i wykupy SPW, różnice kursowe i niższa od zakładanej wartość nominalna długu oddziaływały zmniejszająco na ponoszone wydatki, co *per saldo* spowodowało zmniejszenie wydatków w porównaniu z planem o 1.213,7 mln zł),
- wydatki niewygasające w wysokości 1.339,9 mln zł wynikające z rozporządzenia w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1291, 1303)

Na przestrzeni 2018 r. wydatki budżetu państwa były ponoszone nierównomiernie. Średniomiesięcznie wynosiły one 32.541,2 mln zł, przy czym najniższą kwotę w wysokości 26.629 mln zł zrealizowano w styczniu, a najwyższe wydatki zaewidencjonowano w czerwcu (40.540,8 mln zł) i grudniu (58.160,2 mln zł, w tym 5.117,4 mln zł z tytułu wydatków niewygasających).

Nierównomierności w realizacji dochodów i wydatków spowodowały, że również deficyt charakteryzował się znaczną zmiennością. Oznaczało to potrzebę gromadzenia znacznych środków na jego finansowanie i wpływało na zarządzanie płynnością budżetu państwa (więcej o zarządzaniu płynnością w pkt V 3 wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 1291)

Deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany w kwocie 15.460,2 mln zł. Zrealizowany deficyt wyniósł 3.524,5 mln zł i był wynikiem dochodów w wysokości 63.328,2 mln zł i wydatków w wysokości 66.852,8 mln zł. W rozliczeniu załącznika nr 5 do ustawy budżetowej według stanu na 7 lutego 2019 r., przygotowanym na potrzeby kontroli NIK przez Departament Długu Publicznego po opublikowaniu przez Departament Budżetu Państwa informacji *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń – grudzień 2018 r.* z dnia 7 lutego 2019 r.¹³, została natomiast wykazana zamiast wartości deficytu budżetu środków europejskich kwota przekazana na finansowanie deficytu w 2018 r. w wysokości 9.632,5 mln zł (nazwana w załączniku nr 5 *Wynik (deficyt) budżetu środków europejskich*). Rozbieżność pomiędzy kwotami dotyczącymi wysokości deficytu oraz kwotami przekazanymi na jego sfinansowanie była głównie wynikiem rozliczenia (zwrotu) środków przekazanych z budżetu państwa na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w poprzednich latach w ramach Perspektywy Finansowej 2007-2013. W 2018 r. na podstawie *Procedury rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013* z dnia 25 czerwca 2018 r. zaakceptowanej w dniu 13 lipca 2018 r. przez podsekretarza stanu pana Tomasza Robaczyńskiego przekazano do budżetu państwa (na rachunek finansowania krajowego) kwotę 5.991,8 mln zł. Na podstawie powyższej procedury kwota ta została zaewidencjonowana jako dochód budżetu środków europejskich (poprawiając wynik budżetu środków europejskich) i jako przychód krajowy wykazany w pozostałych przychodach i rozchodach.

(dowód: akta kontroli str. 1190-1193, 1199, 1212-1213)

¹³ https://www.gov.pl/documents/1079560/1080340/20190207_Szacunek_I-XII_2018.pdf/4d80f373-dd41-c235-2ece-8b58d3e4727b

W trakcie kontroli NIK zakwestionowała zasadność ujęcia transferu tych środków w pozostałych przychodach krajowych, gdyż doprowadziło to złamania zasady, że saldo przychodów i rozchodów powinno być zgodne z sumą deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Błędne dane o wartości przychodów krajowych (zawyżonych o 5.991,8 mln zł) zostały wykazane również w publikacji *Szacunkowe dane o wykonaniu budżetu państwa za styczeń – grudzień 2018 r.* z dnia 7 lutego 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1041, 1144-1152, 1176-1180)

Po wykazaniu przez NIK błędnego zakwalifikowania ww. przychodów zmieniono dane prezentowane przez Departament Długu Publicznego w rozliczeniu załącznika nr 5 – wykazane saldo przychodów i rozchodów w 2018 r. w wysokości 13.930,7 mln zł (według stanu na 10 kwietnia 2019 r.) zostało zrównane z sumą deficytu budżetu państwa (10.406,2 mln zł) i deficytu budżetu środków europejskich (3.524,5 mln zł). Departament Budżetu Państwa przedstawił także wstępne sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa w 2018 r. (według stanu na 11 kwietnia 2019 r.), gdzie dokonano korekty wartości pozostałych przychodów krajowych. W dniu 26 kwietnia 2019 r. przekazano NIK kopię aneksu do *Procedury rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013 z 2018 r.* eliminującego błędną klasyfikację, jako przychodów krajowych; transferów z budżetu środków europejskich do budżetu państwa tytułem zwrotu środków przekazywanych na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 1181-1182, 1355-1358)

2.1.2. Pozostałe potrzeby pożyczkowe

Opis stanu faktycznego

1. Kolejna najwyższa kwotowo potrzeba pożyczkowa, poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wynikała z wyrównania ubytku w FUS składek odprowadzanych do OFE. Środki na ten cel w 2018 r. wyniosły 3.304,1 mln zł (przy planie 3.269,2 mln zł). Były one nadal ujmowane jako rozchody, to jest w sposób niezgodny – zdaniem NIK – z ustawą o finansach publicznych, która w art. 6 ust. 2 pkt 4 stanowi, że rozchodami są płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa¹⁴. Tymczasem przychody z prywatyzacji w 2018 r. wyniosły 13,6 mln zł (historycznie najniższa kwota wpływów z prywatyzacji), co oznacza, że nie mogły stanowić źródła finansowania potrzeb w kwocie 3,3 mld zł. NIK od wielu lat zgłaszała postulat zmiany sposobu ujmowania transferu tych środków, poprzez zaliczanie ich do wydatków budżetu państwa. W 2018 r. nadal nieprawidłowo były ujmowane środki przekazane przez FUS do OFE na pokrycie ubytku składek, jako rozdysponowanie wpływów z prywatyzacji, pomimo iż wpływów tych w zasadzie nie było. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że biorąc pod uwagę m.in. zalecenia Najwyższej Izby Kontroli o rozważenie możliwości finansowania ubytku składek odprowadzanych przez ZUS do OFE poprzez zaliczenie ich do wydatków zamiast z wpływów z prywatyzacji, w ustawie z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019 w art. 20 ustanowiono przepis przewidujący, że w roku 2019 środki z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w formie dotacji przeznacza się także na rekompensatę składek przekazywanych na rzecz otwartych

¹⁴ Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych Dz.U.1997.106 poz.673, ze zm.

funduszy emerytalnych, o ile nie znajdują pokrycia w zrealizowanych przychodach z tytułu prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Przedmiotowe rozwiązanie jest komplementarne z ujęciem w projekcie ustawy budżetowej na rok 2019 środków przeznaczonych na te rekompensaty. Dzięki przyjęciu takiego rozwiązania wyeliminowano wątpliwości odnośnie do zasad klasyfikowania środków z tytułu przekazania składek do otwartych funduszy emerytalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1182)

NIK zauważa, że podjęte działanie jest słuszne, niemniej zwraca uwagę, że jest to działanie o charakterze przejściowym (dotyczy jedynie 2019 r.) i celowe byłoby uznanie go za stałą zasadę.

2. Potrzebę pożyczkową w 2018 r. stanowiło także saldo udzielonych i spłaconych kredytów i pożyczek w wysokości 201,5 mln zł. W załączniku nr 5 do ustawy budżetowej zaplanowano potrzeby z tego tytułu w kwocie 1.402,4 mln zł. Wykonanie niższe od zakładanego o 1.200,9 mln zł wynikało głównie z nieudzielenia części ujętych w planie pożyczek zagranicznych. Na planowane 300 mln euro udzielono pożyczki kwocie 52,6 mln euro. Realizacja niższych niż planowano rozchodów wynikała z niższych wypłat dla polskich eksporterów realizujących kontrakty w ramach udzielonych kredytów (środki z kredytów służą finansowaniu kontraktów zawartych przez kredytobiorców z polskimi eksporterami) – kredyty udzielone Kenii (umowa z 22 września 2015 r.), Tanzanii (umowa z 28 września 2015 r.), Wietnamu (umowa z 22 stycznia 2008 r.), Mołdawii (umowa z 14 maja 2014 r.) i Mjanmy (umowa z 11 kwietnia 2017 r.), braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do finansowania w ramach podpisanych umów – kredyty udzielone Kenii (umowa z 22 września 2015 r.), Mołdawii (umowa z 14 maja 2014 r.), braku kontraktów do finansowania w ramach zawartych umów z Angolą (umowa z 6 marca 2016 r.), Ukrainą (umowa z 9 września 2015 r.) i Mongolią (umowa z 9 maja 2017 r.), braku zawarcia założonych przy planowaniu umów z Liberią, Senegalem, Zambią, Gwineą i Filipinami oraz umów wykonawczych do podpisanej z Wietnamem (28 listopada 2017 r.) umowy ramowej.

(dowód: akta kontroli str. 1274-1277)

3. Płatności związane z udziałami Skarbu Państwa w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF) zaplanowane na kwotę 154,4 mln zł zostały zrealizowane w kwocie 140,5 mln zł. Różnica pomiędzy planem a wykonaniem wynikała z odmiennego od zakładanego ukształtowania się kursów walutowych oraz niewykonania jednej z płatności ujętej w planie rozchodów. Dotyczyło to zaplanowanej na styczeń 2018 r. płatności na rzecz Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (IDA – International Development Association) w wysokości 259 tys. euro, którą omyłkowo ujęto w planie rozchodów – kwestia ta została opisana w pkt V 1 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 816, 1214, 120-1272)

Jedna z płatności związana z udziałami Skarbu Państwa w MIF zrealizowana w 2018 r. dotyczyła wniesienia opłaty z tytułu objętych udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB – Asian Infrastructure Investment Bank). W 2018 r. zrealizowano płatność z tego tytułu w wysokości 124,2 mln zł (33,3 mln dolarów amerykańskich). Była to kolejna z płatności realizowanych od 2016 r. Łącznie za udziały w AIIB dokonano wpłat w wysokości 513,2 mln zł (równowartość 133,1 mln dolarów amerykańskich). Ostatnia z płatności będzie dokonana w grudniu 2019 r. w wysokości 33,3 mln dolarów amerykańskich.

(dowód: akta kontroli str. 918, 1214)

W trakcie kontroli wykonania budżetu za 2016 r. NIK sformułowała uwagę, że udział Polski w AIIB nie niesie bezpośrednich korzyści dla budżetu państwa w postaci możliwości otrzymywania kredytów i pożyczek w taki sposób, jak z innych MIF. Bez obejmowania udziałów w AIIB polscy przedsiębiorcy także mogliby brać udział w inwestycjach finansowanych przez AIIB. NIK stwierdziła wówczas, że proces objęcia udziałów w AIIB został przygotowany bez dokładnego rozeznania wielkości potrzeb polskich przedsiębiorców w zakresie inwestycji AIIB.

W trakcie obecnej kontroli w związku z prośbą o wskazanie faktycznych efektów, projektów planowanych/realizowanych działań, inwestycji, jakie mają być realizowane w Polsce przez AIIB, Departament Współpracy Międzynarodowej poinformował, że Ministerstwo Finansów bierze czynny udział w konsultowaniu polityk i dokumentów strategicznych określających m.in. zasady działalności Banku, jego podejście sektorowe oraz kierunki rozwoju. W ramach tych działań, zgodnie z polskimi postulatami, w lutym 2018 r. przyjęto politykę umożliwiającą prowadzenie operacji Banku poza regionem Azji, co otwiera możliwość m.in. finansowania inwestycji na terenie Polski. Planowana jest wizyta ekspertów AIIB w maju 2019 r. Obejmie ona szereg spotkań z przedstawicielami resortów i instytucji odpowiedzialnych za planowanie i realizację inwestycji infrastrukturalnych w Polsce. Wśród potencjalnych projektów, których finansowanie przez Bank będzie rozważane, są m.in.: rozbudowa głębokowodnego terminala kontenerowego w Gdańsku, rozbudowa terminala intermodalnego w Małaszewiczach, budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego oraz szereg projektów energetycznych.

O planowanych działaniach w zakresie stworzenia listy potencjalnych przedsiębiorstw zainteresowanych ekspansją na rynki zagraniczne oraz pracach nad stworzeniem systemu, który pozwoli z wyprzedzeniem identyfikować projekty inwestycyjne finansowane przez AIIB, gdzie możliwy będzie udział polskich przedsiębiorców, informowano NIK w 2017 r. w trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Według wyjaśnień Departamentu Współpracy Międzynarodowej dotyczących wykonania tych działań od 2017 r. wspieranie udziału polskich przedsiębiorstw w realizacji projektów AIIB było jednym z zadań utworzonego w Ministerstwie Finansów samodzielnego stanowiska do spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (SAB). Ponadto powołany został Pełnomocnik Ministra Finansów do spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych – odpowiedzialny m.in. za „przygotowanie koncepcji oraz realizację działań służących ułatwieniu dostępu polskich podmiotów gospodarczych do projektów inwestycyjnych finansowanych przez Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych”. W ramach prac SAB oraz Pełnomocnika zidentyfikowane zostały polskie firmy m.in. z branży transportowej, budowlanej, energetycznej, które są potencjalnie zainteresowane współpracą w ramach realizacji projektów finansowanych ze środków AIIB.

(dowód: akta kontroli str. 1215, 1217-1218)

Z ustaleń kontroli wynika, że Pełnomocnik Ministra Finansów do spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych pełnił swoją funkcję od 8 maja 2017 r. do 28 grudnia 2018 r. Stanowisko to zostało stworzone komplementarnie do samodzielnego stanowiska do spraw Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), w związku ze sprawowaniem przez polskiego przedstawiciela funkcji zastępcy dyrektora w Radzie Dyrektorów AIIB. Kadencja polskiego przedstawiciela w Radzie Dyrektorów AIIB zakończyła się w lipcu 2018 r. Minister Finansów jest gubernatorem AIIB z ramienia Polski, a zadania merytoryczne dotyczące współpracy z Bankiem realizowane są przez Departament Współpracy Międzynarodowej Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1305-1312)

Według wyjaśnień Departamentu Współpracy Międzynarodowej w ostatnim czasie do podmiotów, które mogłyby być zainteresowane udziałem w przetargach na realizację projektów finansowanych z kredytów AIIB, Ministerstwo rozesłało ankietę mającą na celu poinformowanie o możliwościach udziału w tego typu zamówieniach. Ankieta przesłana została także do izb gospodarczych i stowarzyszeń eksporterów. Planowane są dalsze działania w tym zakresie, głównie informacyjne. W związku z powyższym na nowej stronie internetowej Ministerstwa Finansów dodano zakładkę informującą o międzynarodowych instytucjach finansowych, których Polska jest członkiem, wraz z odnośnikami do stron, na których poszczególne instytucje zamieszczają ogłoszenia przetargowe.

Kwestia opracowania i wdrożenia systemu, który miał być stworzony w celu identyfikacji projektów inwestycyjnych finansowanych przez AIIB, gdzie możliwy będzie udział polskich przedsiębiorców, według wyjaśnień Departamentu Współpracy Międzynarodowej, nie leży w kompetencji Ministerstwa Finansów.

Ministerstwu Finansów nie są znane również dane odnośnie udziału polskich przedsiębiorstw w postępowaniach przetargowych inwestycji współfinansowanych przez AIIB. Proces ten prowadzony jest przez kredytobiorców – rządy bądź instytucje publiczne i podmioty prywatne w krajach operacji. Ministerstwo Finansów nie posiada informacji o przedsiębiorcach, którym powierzono wykonanie inwestycji współfinansowanej środkami AIIB. Bank pracuje obecnie nad wdrożeniem systemu rejestracji firm zainteresowanych dostarczaniem produktów i usług w ramach przetargów ogłaszanych przez AIIB.

W 2017 r., w trakcie kontroli wykonania budżetu w 2016 r. Ministerstwo Finansów przekazało informacje, że z tytułu udziałów w AIIB możliwe jest uzyskiwanie dywidend. Ponadto po okresie około 10 lat od zapłaty ostatniej transzy z tytułu objęcia udziałów AIIB, zostanie przeprowadzona ocena zaangażowania Polski w projekt AIIB. Wtedy zostanie podjęta decyzja o pozostaniu bądź wystąpieniu z AIIB, wraz z wycofaniem udziałów (co jest przewidziane w statucie AIIB).

Według wyjaśnień Departamentu Współpracy Międzynarodowej obecnie decyzja o wycofaniu udziałów nie była rozpatrywana. Po upływie dwóch lat Polska nie uzyskała dywidend z tytułu udziałów w AIIB – zysk netto AIIB za 2016 r. i 2017 r. został zaliczony do zysków zatrzymanych, zgodnie z decyzjami Rady Gubernatorów AIIB.

(dowód: akta kontroli str. 1218-1219)

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

4. W zrealizowanych potrzebach pożyczkowych budżetu państwa wykazane zostały ujemne pozycje w kwocie -16.242,9 mln zł, wpływające zmniejszająco na faktyczną wysokość potrzeb i w rzeczywistości stanowiących źródło finansowania, podczas gdy w ustawie budżetowej założono potrzeby pożyczkowe w tych pozycjach w łącznej wysokości 1.821,0 mln zł. Największe różnice pomiędzy planem a realizacją dotyczyły następujących pozycji: *Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych*, *Zarządzanie środkami europejskimi* i *saldo Pozostałych przychodów i rozchodów*.

(dowód: akta kontroli str. 1182)

Zaplanowane potrzeby pożyczkowe ujęte w pozycji *Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych* wynikały z założenia, że przychody z zawiązanych depozytów jednostek sektora finansów publicznych będą mniejsze od rozchodów (ujemne

saldo, oznaczające zmniejszenie stanu depozytów i wynikającą z tego potrzebę pożyczkową, w wysokości 1.487,1 mln zł). Tymczasem podmioty objęte obowiązkiem konsolidacji złotojczy depozyty o wyższej wartości (przychody 54.931,5 mln zł), niż wynosiły rozchody z tytułu rozwiązania depozytów (42.216,8 mln zł). Nadwyżka środków wynosząca 12.714,7 mln zł służyła w 2018 r. finansowaniu potrzeb (została ona ujęta w rozliczeniu załącznika nr 5 jako zmniejszenie potrzeb pożyczkowych).

Znacząco różne od ujętych w planie były również kwoty związane z *zarządzaniem środkami europejskimi*. Założone saldo przychodów środków pochodzących z Unii Europejskiej i rozchodów wynikających z płatności realizowanych w ramach części 87 budżetu państwa było dla potrzeb pożyczkowych neutralne (16,7 mln zł). Faktycznie zrealizowane przychody z Unii Europejskiej były wyższe od planowanych, a dodatnie saldo w wysokości 2.386,8 mln zł oznaczało, że powstały nieplanowane środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych (w rozliczeniu załącznika nr 5 kwota ta została ujęta jako zmniejszenie potrzeb pożyczkowych).

Kolejne istotne zmiany potrzeb pożyczkowych w porównaniu do planu wynikały ze zmniejszenia salda *Pozostałych przychodów i rozchodów*. W ustawie budżetowej założono z tego tytułu zmniejszenie potrzeb pożyczkowych w wysokości 31,2 mln zł, będące wynikiem planowanych wpływów z rachunku rezerw poręczeniowych (21,4 mln zł) oraz z prywatyzacji (9,8 mln zł), natomiast w wykonaniu 2018 r. nastąpiło niezaplanowane dalsze zmniejszenie, a w rezultacie saldo tych przepływów wyniosło 1.119,4 mln zł. Było ono przede wszystkim rezultatem przekazania z budżetu środków europejskich na przychody części 98 środków w wysokości 1.032,3 mln zł w ramach *Procedury przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich (BŚE)* (środki te nie zostały wykazane jako dochody lub zmniejszenie wydatków części 87 w 2018 r.). Zrealizowane dodatnie saldo przepływów było *de facto* źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W *Pozostałych przychodach i rozchodach* ujęte zostało także nieplanowane saldo wpływów (w kwocie 156 mln zł) i wypływów (102,8 mln zł) z tytułu depozytów CSA (*Credit Support Annex*). Były to depozyty związane z obsługą zabezpieczeń w transakcjach na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą. Przepływy realizowane były na rachunku w BGK prowadzonym na potrzeby obsługi zabezpieczeń. Zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego podlegała wartość bieżąca transakcji (typu CIRS) zawartych z kontrahentami, której ustalenie miało miejsce raz w tygodniu. Każda ze stron była zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny (w przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów miały miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa). Przepływy z tytułu CSA realizowane w trakcie jednego roku budżetowego są wyłączone z limitu rozchodów¹⁵. Na koniec 2018 r. stan środków na rachunku depozytów CSA wynosił 53,2 mln zł, co oznaczało, że stroną uprawnioną do otrzymywania depozytu zabezpieczającego było Ministerstwo Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 452, 793, 905)

5. Zgodnie z art. 27 ustawy o budżecie z dniem 1 stycznia 2018 r. zostały umorzone pożyczki udzielone FUS z budżetu państwa w latach 2014-2016, których termin spłaty upływał 31 marca 2019 r., w łącznej kwocie 7.174,1 mln zł. Suma umorzonych w latach 2017-2018 pożyczek wyniosła 46.326 mln zł. Operacje

¹⁵ Na podstawie art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych.

umorzenia potwierdziły uwagi formułowane przez NIK w latach poprzednich, że finansowanie FUS pożyczkami było w istocie dotowaniem tego Funduszu, z pominięciem rachunku deficytu budżetu państwa. Umorzenie pożyczek udzielonych FUS oznacza, że deficyty budżetu państwa z ostatnich lat zostały zaniżone o kwotę 46,3 mld zł.

6. NIK zauważa, że Minister Finansów nie zapewnił przejrzystości przepływu środków pomiędzy budżetem środków europejskich, a rachunkiem przychodów i rozchodów krajowych. Deficyt budżetu środków europejskich był na przestrzeni lat finansowany z przychodów budżetu państwa, i to pomimo występowania wolnych środków na rachunkach programowych i na rachunku WPR. Ich przekazanie na dochody budżetu środków europejskich pozwoliłoby na wykazanie niższego deficytu tego budżetu. Doprowadziło to do powstania *quasi* zobowiązań budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa. Na poziom deficytu budżetu środków europejskich w 2018 r. wpłynęło zaewidencjonowanie na rachunku dochodów tego budżetu środków w wysokości 5.991,8 mln zł, będących zwrotem środków przekazanych na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach ubiegłych.

Na koniec 2018 r. stan środków przekazanych na finansowanie w latach poprzednich deficytów budżetu środków europejskich wyniósł 34.402,4 mln zł i pomimo przekazania z Unii Europejskiej środków w kwocie 15,7 mld euro, wzrost w porównaniu do stanu z 2017 r. o 2.595,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1303)

2.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

Zrealizowane w 2018 r. finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 1.346,2 mln zł różniło się od planowanego w szczególności w zakresie kwoty, miejsca i struktury instrumentów służących pozyskaniu środków. Było ono niższe od planowanego o 61.977,1 mln zł. Zmniejszenie finansowania wynikało z niższych potrzeb pożyczkowych, wykorzystania części środków zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa na koniec 2017 r. oraz środków pozyskanych w 2018 r. w ramach konsolidacji złotowej i walutowej. Na finansowanie potrzeb pożyczkowych złożyło się saldo środków pozyskanych na rynku krajowym w kwocie 22.830,5 mln zł i ujemne saldo finansowania zagranicznego -21.484,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1051-1053)

Zrealizowane saldo z tytułu emisji i wykupów skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym wyniosło 25.556,6 mln zł i było niższe od planowanego o 32.360,2 mln zł. Główną przyczyną było ograniczanie podaży SPW na rynku krajowym, następujące w miarę materializowania się czynników wpływających na ograniczenie potrzeb pożyczkowych w całym roku w stosunku do planu. Oznaczało to rezygnację z przetargów kasowych obligacji i organizowanie przetargów zamiany w okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na SPW. Przychody z tytułu emisji SPW pochodziły ze sprzedaży obligacji o oprocentowaniu stałym: pięcioletnich (30,4% przychodów) i dziesięcioletnich (20,5%). Wpływy z tytułu emisji obligacji dwuletnich stanowiły około 9% przychodów ze sprzedaży SPW. Wpływy ze sprzedaży papierów pięcio- i dziesięcioletnich o oprocentowaniu zmiennym, opartym na stopach WIBOR stanowiły 29%. Finansowanie na rynku krajowym odbywało się przy korzystnej dla Ministra Finansów rentowności – średnia ważona rentowność środków pozyskanych z emisji obligacji o stałym oprocentowaniu wyniosła 2,66%, wobec rentowności wynoszącej 2,94% w 2017 r. (a planowanej na 2018 r. 2,9%).

Przychody ze sprzedaży obligacji detalicznych w 2018 r. wyniosły 10,3% wpływów ze sprzedaży SPW i były wyższe od planowanych o 134%. Inwestorzy indywidualni przeznaczali w 2018 r. na zakup obligacji średnio w miesiącu kwotę 1.060 mln zł wobec 557,3 mln zł w 2017 r. Oznacza to wzrost średniej miesięcznej wartości sprzedaży obligacji detalicznych w porównaniu z poprzednim rokiem o ponad 90%. Wysokość oprocentowania obligacji oszczędnościowych wynosiła od 1,50% dla obligacji OTS trzymiesięcznych o stałym oprocentowaniu do 3,20% dla 12-letnich obligacji rodzinnych ROD o oprocentowaniu zmiennym opartym na stopie inflacji powiększonej o marżę. Oprocentowanie obligacji detalicznych było ustalane w oparciu o rentowność dostępnych na rynku hurtowym obligacji skarbowych o zbliżonej charakterystyce, co zdaniem NIK oznaczało, że Ministerstwo Finansów przyjmowało racjonalny koszt finansowania zbliżony do rentowności papierów skarbowych oferowanych inwestorom instytucjonalnym z zachowaniem ewentualnych preferencji dla rynku detalicznego.

(dowód: akta kontroli str. 789-790)

Saldo finansowania środkami pozyskanymi na rynkach zagranicznych było w 2018 r. ujemne (-16.045,9 mln zł) i niższe od planowanego o 16.338,1 mln zł. Było to wynikiem ograniczenia finansowania zagranicznego oraz przedterminowych, wykupów długu.

Zgodnie z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, środki pochodzące z rynków zagranicznych powinny stanowić uzupełniające źródło finansowania w stosunku do rynku krajowego. Plan finansowania na rynkach zagranicznych zakładał przeprowadzenie trzech emisji obligacji na rynku euro (o wartości nominalnej 3.500 mln EUR) oraz jednej na rynku jena japońskiego (50.000 mln JPY). Ponadto planowano pozyskać w grudniu 2018 r. środki w kwocie 1 mld EUR z kredytów zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Razem przychody z rynku zagranicznego zostały zaplanowane na kwotę 4,9 mld EUR.

Wobec zmiany wysokości potrzeb pożyczkowych oraz wykorzystania do bieżącego finansowania środków pozyskanych w ramach konsolidacji walutowej Minister Finansów na bieżąco dostosowywał do nich proces finansowania. W rezultacie przychody pozyskane na rynkach zagranicznych były niższe od planowanych o prawie 12 mld zł i wyniosły 2,2 mld EUR. Złożyły się na nie wpływy z kredytów i obligacji. W dniu 3 stycznia 2018 r. zostały zrealizowane kredyty z EBI w wysokości 1,15 mld EUR z tytułu umów kredytowych podpisanych w grudniu 2017 r. (kredyty te nie zostały wówczas uruchomione ze względu na dobrą sytuację płynnościową budżetu państwa pod koniec 2017 r.). Oprocentowanie tych kredytów wynosiło od 0,78% do 1,46% (średnio 0,98%), tj. poniżej kosztu pozyskania środków na rynku krajowym. Zrezygnowano natomiast z planowanego na grudzień 2018 r. uruchomienia kredytów z EBI.

(dowód: akta kontroli str. 884-890)

W lutym 2018 r. przeprowadzono jedną emisję obligacji Green Bonds w wysokości 1,0 mld euro. Oprocentowanie tego długu było korzystne w porównaniu do rentowności na rynku krajowym – rentowność tej obligacji wyniosła 1,153%. Środki z emisji tej obligacji zostały przeznaczone na finansowanie projektów prośrodowiskowych (takich jak energia odnawialna, zalesienia, działania rolno-środowiskowe, rolnictwo ekologiczne, czysty transport, rekultywacja gruntów, parki narodowe).

W ocenie NIK zaciągnięcie długu na rynkach zagranicznych przy rentownościach wynoszących średnio 1,1%, tj. niższych niż na rynku krajowym sprzyjało realizacji celu *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, to jest

minimalizacji kosztów obsługi długu. Zdaniem NIK, dla oceny gospodarności tych operacji istotne jest uwzględnienie w rachunku rentowności także efektów osiąganych przez NBP z inwestowania rezerw walutowych pozyskanych w drodze sprzedaży walut przez Ministra Finansów do banku centralnego oraz z kosztów sterylizacji pieniądza przez NBP w ramach operacji otwartego rynku. Koszt sterylizacji pieniądza w 2018 r. wyniósł 1,5% (rentowność bonów pieniężnych NBP), a na inwestowaniu rezerw walutowych NBP uzyskał rentowność 1,1%. Oznacza to, że koszt pozyskania pieniądza, uwzględniający koszt NBP związany z tymi operacjami (0,4%), wyniósł 1,5%, a emisje przeprowadzone w 2018 r. na rynku zagranicznym, przy uwzględnieniu kosztów ponoszonych w systemie finansowym państwa, nadal były tańsze niż na rynku krajowym. Rachunek ten (bez uwzględnienia czynników kursowych, których oszacowanie nie jest możliwe) był w 2018 r. korzystny, zarówno z punktu widzenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, ujmowanych w części 79 budżetu państwa, jak i z uwzględnieniem wpływu tych operacji na wynik finansowy NBP i wpłatę z zysku NBP do budżetu państwa. Przeprowadzenie tych operacji było zatem godzarne.

Zrealizowane rozchody z tytułu wykupów zagranicznych SPW i spłat kredytów wyniosły 25.171,0 mln zł (i przewyższały o 16.045,9 mln zł przychody, co skutkowało ujemnym saldem finansowania zagranicznego). Na wielkość rozchodów wpłynęły operacje przedterminowych wykupów długu przeprowadzone w 2018 r. na kwotę 4.489,2 mln zł. Odkupione zostały obligacje zapadające w 2019 r. w wysokości 846,1 mln zł o rentowności 2,61%. Przeprowadzona została przedterminowa spłata trzech kredytów w EBI na ogólną kwotę 3.643,1 mln zł. Warunki finansowe kredytów EBI (oprocentowanie zmienne Euribor 6M powiększone o marżę) obowiązywały do daty konwersji, a nowe warunki proponowane przez EBI we wszystkich trzech przypadkach nie były atrakcyjne w porównaniu z bieżącym kosztem finansowania, możliwym do uzyskania poprzez emisję obligacji w EUR; w związku z tym została podjęta decyzja o przedterminowej spłacie kredytów.

Zgodnie z założeniami ustawy budżetowej, finansowaniu potrzeb pożyczkowych w 2018 r. miały służyć środki zgromadzone na rachunkach budżetu państwa w latach wcześniejszych. Założono wykorzystanie na ten cel salda środków walutowych w wysokości 5.114,3 mln zł (przy zerowym planowanym saldzie środków złotych). Tymczasem w 2018 r. nastąpiło zwiększenie stanu środków na rachunkach o 8.164,4 mln zł, co oznaczało, że faktycznie kwoty te nie były wykorzystane do finansowania potrzeb pożyczkowych, lecz zwiększyły poziom rezerwy płynnościowej (w rozliczeniu załącznika nr 5 wykazane zostały jako ujemne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa). Złożyły się na nie wzrost stanu środków na rachunkach złotych o 2.726,2 mln zł i walutowych o 5.438,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1053-1054)

Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto, czyli uwzględniającymi poza potrzebami netto również wykupy długu, zostało zrealizowane w kwocie 123.262,5 mln zł, niższej od planowanej o 58.439,6 mln zł (o ponad 30%). Niższa kwota pozyskanych środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto wynikała w szczególności z niższych potrzeb pożyczkowych oraz z wykupów obligacji na przetargach zamiany, przeprowadzanych pod koniec 2017 r. (to jest w okresie, który nie był jeszcze objęty ustawą budżetową na 2018 r.). Zrealizowane przychody z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych, które wyniosły 119.117,6 mln zł, były niższe od planowanych o 31.353,8 mln zł. Wobec dobrej sytuacji budżetowej Minister Finansów zrezygnował z części przetargów

kasowych obligacji i organizował w okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na SPW przetargi zamiany, na których od maja 2018 r. dokonywano również odkupu obligacji zapadających w 2019 r. W stosunku do pierwotnie zaplanowanych w ustawie budżetowej siedemnastu przetargów kasowych (oraz pięciu przetargów zamiany), zorganizowano jednaście kasowych (oraz dziewięć zamiany). W listopadzie i grudniu 2018 r. nie przeprowadzono przetargów sprzedaży SPW, a jedynie przetargi zamiany obligacji.

Finansowanie potrzeb na rynku krajowym odbywało się przy pomocy wcześniej emitowanych instrumentów oraz nowych serii obligacji pięcioletnich. Wyemitowane w 2018 r. obligacje PS0424 o stałym oprocentowaniu 2,50% i wartości emisyjnej 70.000 mln zł stanowią nowy benchmark pięcioletni, zastępując dotychczas sprzedawaną obligację serii PS0123, której wartość nominalna osiągnęła poziom 32,7 mld zł, a rzeczywisty termin wykupu wynosi 4,3 roku.

Termin zapadalności nowej obligacji wyznaczono na kwiecień, to jest zgodnie z kalendarzem wykupów obligacji sprzedawanych na aukcjach, według którego nowe emisje obligacji o oprocentowaniu stałym mają terminy wykupu w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku. Zrealizowana w 2018 r. sprzedaż tej obligacji wyniosła 13,5 mld zł, a średnia rentowność na przetargach 2,47%. Była ona korzystniejsza od rentowności 5-letniej PS0123 (o rentowności 2,896%).

(dowód: akta kontroli str. 1339)

2.3. Wykonanie budżetu w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

W części 97 zaplanowano środki na finansowanie pożyczek udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego jednostkom samorządu terytorialnego i lokalnym grupom działania na realizację niektórych działań i poddziałań objętych PROW na lata 2014-2020 na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej¹⁶.

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowano przychody, w wysokości 443.819,0 tys. zł oraz rozchody w wysokości 516.322,0 tys. zł. Na koniec 2018 r. przychody stanowiące wielkości spłaconych pożyczek wyniosły 261.405,2 tys. zł (58,9% planu), rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek zrealizowano w wysokości 251.641,8 tys. zł (48,7% planu). W 2018 r. zawarto 372 umowy pożyczek, z tego w ramach 350 umów nastąpiły wypłaty środków. Wielkość udzielonych i wypłaconych pożyczek przez BGK związana była z aktywnością beneficjentów w zakresie aplikowania o środki. Całkowicie rozliczono 362 umowy o łącznej wartości 229.687,9 tys. zł.

Na koniec 2018 r. pozostawały dwie nierozliczone pożyczki udzielone w ramach PROW na lata 2007-2013, na kwotę 131,6 tys. zł. Ze względu na brak możliwości dalszego dochodzenia roszczeń przez BGK spowodowanego brakiem majątku beneficjenta pożyczki, bank wystąpił do Ministra Finansów o wyrażenie stanowiska w przedmiocie możliwości umorzenia lub wyksięgowania z kont banku niespłaconej wierzytelności. W opinii Ministra Finansów w przypadku instrumentu pożyczki, o którym mowa w art. 10d ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁷ nie ma możliwości zastosowania art. 55 i 64 ustawy o finansach publicznych. Stanowisko Ministra Finansów z wnioskiem

¹⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 719.

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 221.

o analizę w celu wprowadzenia rozwiązań o charakterze legislacyjnym przedstawione zostało Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, który zapowiedział rozważenie ewentualnej zmiany przepisów o finansowaniu wspólnej polityki rolnej.

Ponadto w 2018 r. pozostawała nierozliczona jedna pożyczka w wysokości 1.509,2 tys. zł udzielona ze środków Funduszu Spójności w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2004-2006. W dniu 10 maja 2018 r. BGK wypowiedział umowę oraz wezwał gminę Pszczyna do spłaty zadłużenia. Dnia 23 października 2018 r. pomiędzy gminą a BGK zostało zawarte porozumienie, zgodnie z którym gmina zobowiązana została do spłaty zadłużenia do dnia 31 stycznia 2019 r. oraz comiesięcznej spłaty odsetek. Dłużnik wywiązał się z warunków porozumienia, zadłużenie z tytułu pożyczki spłacone zostało 28 stycznia 2019 r. Na koniec 2018 r. należności cz. 97 wyniosły łącznie 179.254,0 tys. zł.

W wyniku badania próby stanowiącej 22,8% wartości wszystkich środków przekazanych w 2018 r. BGK, na podstawie umowy z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie prowadzenia ewidencji księgowej i obsługi bankowej pożyczek, udzielanych przez Bank ze środków budżetu państwa, NIK stwierdziła prawidłową realizację przez Ministra Finansów zadań będących przedmiotem umowy.

Kwoty wykazane przez Ministra Finansów w sprawozdaniach części 97 za IV kwartał 2018 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej przez BGK. Sprawozdania sporządzone zostały w terminie określonym w załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 331-449)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W zakresie wyboru rynków i instrumentów służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2018 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Finansowanie potrzeb pożyczkowych przez Ministra Finansów zapewniło pełną i terminową realizację zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa oraz obsługę zobowiązań długu Skarbu Państwa.

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie, szczególnie w grudniu 2018 r., środków zgromadzonych na rachunkach walutowych i złotych, w wyniku czego nastąpiło zmniejszenie emisji długu Skarbu Państwa a także oddłużenie. Większe wykorzystanie wolnych środków było zgodne z postulatami NIK formułowanymi wielokrotnie w wystąpieniach pokontrolnych dotyczących potrzeb pożyczkowych i ich finansowania. Zdaniem NIK, nie zostały jednak w pełni wykorzystane możliwości, jakie stworzyła korzystniejsza niż planowana sytuacja budżetu państwa i w ramach zarządzania płynnością skumulowane zostały wysokie wolne środki, a ich poziom przekraczał założenia zawarte w notatce regulującej zasady zarządzania płynnością.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2018 r. odbywało się w korzystnych warunkach budżetowych. Wpłynęły na to w szczególności następujące czynniki:

¹⁸ Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

- stan wolnych środków na rachunkach budżetu państwa w końcu 2017 r., przechodzących na 2018 r. wynosił kasowo 19,2 mld zł (środki walutowe 3,8 mld EUR, co stanowiło równowartość 15,8 mld zł oraz środki na rachunku złotowym bez ON w BGK w wysokości 3,4 mld zł);
- zrealizowane potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa były w 2018 r. niższe o 61,8 mld zł od planowanych;
- finansowanie potrzeb odbywało się w warunkach stabilizacji stóp procentowych (stopa referencyjna NBP na poziomie 1,50%), przy niższych od założonych stopach procentowych na rynku krajowym i zagranicznym oraz korzystnych ocenach ratingowych Polski¹⁹;
- jeszcze w 2017 odkupiono²⁰ obligacje zapadające w 2018 r. na kwotę 30,2 mld zł (zmniejszyło to potrzeby pożyczkowe 2018 r. w porównaniu do ujętych w ustawie budżetowej o 25,2 mld zł).

Nadwyżki środków złotych, lokowane na rachunkach w NBP i BGK pozyskiwane były głównie z emisji SPW (saldo przychodów i rozchodów wyniosło 25.556,6 mln zł), z konsolidacji środków sektora finansów publicznych (saldo 8.367 mln zł bez ON w BGK) oraz z wystąpienia tzw. *pozostałych przychodów* (saldo 1.119,4 mln zł). Znaczącym źródłem nadwyżek w 2018 r. były także dochody budżetu państwa, przewyższające wydatki na przestrzeni 85 dni, średnio dziennie w tym okresie o 2.862 mln zł. Środki walutowe pochodziły natomiast w głównej mierze z konsolidacji środków walutowych (wpływy z tego tytułu wyniosły 15.708 mln euro oraz 0,7 mln franków szwajcarskich), a w znacznie mniejszym stopniu z emisji obligacji na rynki zagraniczne i zaciągania kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych (wpływy z tego tytułu 2.146,6 mln euro). Środki walutowe gromadzone były na rachunkach w NBP i BGK.

(dowód: akta kontroli str. 1340-1341)

Zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2018 r. odbywało się w oparciu o *Zasady polityki zarządzania rezerwą płynnościową budżetu państwa*, sformułowane przez Dyrektora Departamentu Długu Publicznego w notatce z dnia 23 marca 2017 r. i zaakceptowane przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów. Zgodnie ze sformułowaną w notatce polityką, średni stan środków budżetowych w 2018 r. powinien kształtować się w przedziale 22,7-66,6 mld zł, a założony na koniec roku stan środków miał wynieść 22 mld zł. Faktyczny stan środków na koniec roku wyniósł 28,0 mld zł i był wyższy od założonego o 6 mld zł (a od wykonania z poprzedniego roku o 8,8 mld zł). Wpłynęły na to przede wszystkim wpłaty z Unii Europejskiej dokonane w ostatnich trzech dniach roboczych grudnia w wysokości 8,9 mld zł. Natomiast średni poziom wolnych środków w 2018 r. wyniósł 52,1 mld zł²¹. Jego poziom oznaczał, że wielkość wskaźnika WP_{max} , określającego, zgodnie z ww. notatką, maksymalny poziom bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych (mierzony liczbą miesięcy, na jakie wystarczają środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto²²) wyniosła 5,1 miesiące, przekraczając zakładany w notatce poziom wskaźnika (pomiędzy 3,5-4,4 miesiące, średnio 4 miesiące). Zatem poziom płynnych środków, przy uwzględnieniu

¹⁹ S&P – podniesienie perspektywy ratingu kraju ze stabilnej do pozytywnej (kwiecień), a następnie podwyżka ratingu z poziomu „BBB+” do „A-” z perspektywą stabilną (październik); Moody's – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A2” z perspektywą stabilną; Fitch – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A-” z perspektywą stabilną, decyzja agencji indeksowej FTSE Russell o przekwalifikowaniu Polski we wrześniu z kategorii rynków rozwijających się do rynków rozwiniętych.

²⁰ Odkupy dokonane w 2018 r. obligacji zapadających w 2019 r. wyniosły 28,3 mld zł.

²¹ Z tego 33,2 mld zł na lokatach złotych i 19,2 mld zł na lokatach walutowych.

²² Potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły w 2018 r. 123,3 mld, a w 2017 r. 117,1 mld zł.

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

(dowód: akta kontroli str. 1342-1346)

NIK bierze pod uwagę, że poziom płynnych rezerw w znacznej mierze był kształtowany przez zmienne egzogeniczne takie jak napływ środków w ramach konsolidacji złotowej oraz walutowej. W 2018 r. środki te, niezależne od decyzji Ministra Finansów, stanowiły średnio 42% całości środków, wpływając w rezultacie na to, że ich poziom nie był adekwatny w stosunku do potrzeb. Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę na możliwość bardziej aktywnego kształtowania pozostałej wielkości środków, np. wykorzystując do tego celu zmniejszenie emisji SPW, co pozwoliłoby na oszczędniejsze zarządzanie środkami. Wysoki poziom wolnych środków generował bowiem koszty wynikające z ich pozyskania i utrzymywania. W 2018 r. na utrzymywanie wskazanego wyżej poziomu płynnych rezerw złotych poniesione zostały koszty w wysokości 499 mln zł. Pomimo iż zostały one w znacznej części zrekompensowane przez dochody osiągnięte z lokowania wolnych środków w NBP i BGK (w kwocie 452 mln zł), to koszty netto utrzymania rezerw wolnych środków złotych wyniosły 47 mln zł. Obniżenie kosztu utrzymania rezerw, jakie wystąpiło w porównaniu do 2017 r. było wynikiem niższych stóp procentowych na rynku krajowym, po jakich były pozyskiwane środki.

Utrzymanie rezerw walutowych kosztowało budżet państwa w 2018 r. jedynie 9 mln zł, wobec 171 mln zł w poprzednim roku. Było to wynikiem zmniejszenia emisji długu na rynki zagraniczne oraz niskich stóp procentowych zaciągniętego długu.

NIK pozytywnie ocenia obniżenie w 2018 r. kosztów pozyskania wolnych środków, zauważa jednak, że w znacznej mierze nie wynikało ono z działań podjętych przez Ministra Finansów, lecz z czynników zewnętrznych, tj. obniżenia się stóp procentowych na rynku krajowym i w rezultacie – spadku stóp, po jakich pozyskiwano środki (1,63% w 2018 r. i 1,84% w 2017 r.), a także z napływu tańszych środków jednostek sektora finansów publicznych, co było pochodną korzystnej sytuacji makroekonomicznej. Nie uległy natomiast zmianie założenia polityki zarządzania płynnością, które nadal dopuszczały wysoki przedział średniego poziomu środków wynoszący zgodnie z notatką 22,7-66,6 mld zł, bez uwzględnienia czynnika kosztów pozyskania tych środków.

(dowód: akta kontroli str. 912)

Do zarządzania płynnością Minister Finansów wykorzystywał środki pochodzące z emisji długu zagranicznego. Z emisji na rynki zagraniczne pozyskał w dniach 3 stycznia i 7 lutego 2018 r. kwotę 2.146,6 mln euro (8.941,6 mln zł). Rozchody wynikające ze spłaty obligacji i kredytów były wyższe niż dokonane emisje, wobec czego saldo przychodów i rozchodów na koniec 2018 r. było ujemne i wyniosło -16.045,9 mln zł.

Ze sprzedaży na rynku krajowym obligacji rynkowych i detalicznych pozyskano środki w wysokości 122.394,5 mln zł, a po uwzględnieniu przeprowadzonych wykupów – osiągnięto nadwyżkę środków wynoszącą 25.556,6 mln zł, średniomiesięcznie kształtującą się na poziomie 16.260 mln zł. Tymczasem w okresie od stycznia do listopada liczone narastająco potrzeby pożyczkowe netto nie występowały. W tych warunkach średni poziom lokat w tym okresie wynosił 30.515 mln zł. Dopiero w ostatnim miesiącu, wobec powstania deficytu i konieczności jego finansowania, przy braku emisji rynkowych SPW, nastąpiło zmniejszenie stanu lokat w grudniu do poziomu 4.842 mln zł (a na koniec grudnia do 3.375 mln zł).

Poza środkami pozyskanymi w wyniku emisji długu na poziom płynnych rezerw złotych wpływały kwoty pozyskane w ramach konsolidacji złotowej i walutowej.

Z konsolidacji środków sektora finansów publicznych w 2018 r. pozyskano środki wyższe o 12.714,7 mln zł w porównaniu do stanu z końca 2017 r. Wydatki związane z konsolidacją środków publicznych w 2018 r. obejmowały:

- odsetki od depozytów terminowych (502,2 mln zł),
- odsetki od depozytów ON (29,2 mln zł oraz ON sądowych 27,3 mln zł),
- wynagrodzenie dla BGK (3,4 mln zł),
- refundację opłat i prowizji za czynności bankowe (5,9 mln zł).

Po uwzględnieniu odsetek przekazanych przez BGK z tytułu oprocentowania rachunku ON (na dochody części 19 budżetu państwa w wysokości 35,9 mln zł), wydatki związane z konsolidacją wyniosły 532,1 mln zł. Pomimo tego, wykorzystanie do zarządzania płynnością budżetu państwa tych środków pozwoliło na obniżenie kosztów o 83 mln zł, wyliczone na podstawie różnicy w koszcie pozyskania środków z konsolidacji (średnio 1,08%) i z SPW o zapadalności 1 rok (1,32%) oraz kwoty środków wykorzystywanych w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych.

Na poziom płynnych rezerw wpływały również kwoty przekazane Polsce z Unii Europejskiej oraz ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W 2018 r. była to kwota 15.708,0 mln EUR i 0,7 mln franków szwajcarskich, co odpowiadało 66.995,5 mln zł. Środki te (pozyskane bezkosztowo) Minister Finansów wykorzystywał w ramach konsolidacji walutowej do finansowania potrzeb pożyczkowych. Na rachunkach walutowych na początku 2018 pozostawało 3.759,7 mln EUR. Wpływy walutowe w ciągu roku z konsolidacji walutowej oraz ze sprzedaży obligacji i uruchomienia kredytów (2.146,6 mln EUR) zwiększyły stan walut o 17.855,1 mln euro. Na obsługę długu (wykupy i wydatki) rozdysponowano kwotę około 7.881,1 mln EUR (płatności w różnych walutach). Po dokonaniu sprzedaży walut w kwocie 8.779,0 mln EUR, stan środków na koniec 2018 r. wyniósł, 5.086,7 mln euro i był wyższy od stanu na początek roku o 35,3%. Nadwyżki walut powstające w trakcie roku z wpływów środków z Unii Europejskiej gromadzone były na rachunkach walutowych. W 2018 r. średni stan tych środków wynosił 4.424 mln euro (18.986 mln zł). Istotny wpływ na wysokość wolnych środków walutowych wywierał mechanizm konsolidacji walutowej, rozdzielający wpływy z Unii Europejskiej (15.708 mln euro w 2018 r.) od zapotrzebowania na środki realizowane w ramach rozliczeń z budżetem środków europejskich (realizacja w innych terminach niż wpływ środków dokonywana jest w złotych, w 2018 r. z rozchodów krajowych do budżetu środków europejskich przekazano 64.608,6 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 835, 1303, 1347-1348)

Środki walutowe zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów zostały wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto w znacznie mniejszym stopniu niż założono w ustawie budżetowej. Planowano, że z rachunku rezerw walutowych kwota 5.114,3 mln zł będzie służyć finansowaniu potrzeb pożyczkowych. Tymczasem w rzeczywistości zwiększono o 5.438,3 mln zł kwotę na rachunku rezerw walutowych. Różnica pomiędzy planem a wykonaniem wyniosła 10.552,6 mln zł. Było to wynikiem zmniejszenia się potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa oraz wzrostu roli finansowania krajowego, a także zmniejszonego zapotrzebowania środków z budżetu środków europejskich (planowane wydatki tego budżetu 80.243 mln zł, a zrealizowane 66.852,8 mln zł).

Najwyższe wykorzystanie środków walutowych miało miejsce w czerwcu, w wyniku wykupu zapadających obligacji (z tego tytułu zapotrzebowanie na środki w dniu 20 czerwca wyniosło 2,1 mld euro). Ponadto poziom zgromadzonych środków walutowych umożliwił przeprowadzenie przedterminowych operacji zmniejszenia

zadłużenia zagranicznego: odkupu obligacji zagranicznych o wartości 848 mln zł oraz przedterminową spłatę trzech kredytów w EBI o wartości 3.643,1 mln zł.

Dla finansowania potrzeb na rynku krajowym, dokonywano sprzedaży walut w wysokości 8.879 mln euro, co pozwoliło na pozyskanie środków w kwocie 37.3627 mln zł.

Kontrola przepływów finansowych związanych ze sprzedażą i wykupem SPW

Kontrolą prawidłowości naliczeń oraz ewidencjonowania płatności objęto sprzedaż obligacji w dniu 26 października 2018 r. o łącznej wartości nominalnej 10.002 mln zł (16,2% wartości obligacji sprzedanych w 2018 r. na przetargach sprzedaży). Kontrolą objęto również przepływy finansowe związane z przeprowadzonym w dniu 15 marca 2018 r. przetargiem zamiany, na którym odkupione zostały obligacje o łącznej wartości 5.089,9 mln zł (10,4% wartości wykupów obligacji na przetargach zamiany), w zamian za wydawane obligacje o łącznej wartości 5.246,3 mln zł (10,5% wartości sprzedaży obligacji na przetargach zamiany). Badaniem objęto również wykup obligacji przeprowadzony w dniu 25 października 2018 r. o wartości 11.922,8 mln zł (28,7% wartości wykupów obligacji w 2018 r.).

Operacje te zostały ujęte w systemie Kondor w Departamencie Długu Publicznego oraz prawidłowo zaewidencjonowane w systemie TREZOR. Wykup został dokonany w pełnej wysokości i w terminach wynikających z daty zapadalności obligacji.

(dowód: akta kontroli str. 957-1015)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Ponoszenie kosztów wynikających z utrzymywania płynnych środków, nieadekwatnych do potrzeb budżetu państwa NIK ocenia jako działanie stojące w sprzeczności z założeniami *Strategii*.

4. Dług publiczny

Opis stanu
faktycznego

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2021* przyjęto założenie, że na koniec 2018 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniesie 1.064,3 mld zł, a jego relacja do PKB w 2018 r. nie zmieni się w stosunku do stanu koniec 2017 r. i wyniesie 51,7%. W kolejnych latach relacja PDP do PKB miała stopniowo obniżać do 46,2% na koniec 2021 r. Wielkości dotyczące 2018 r. zostały skorygowane we wrześniu 2018 r. w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2019-2022* do poziomu 988,7 mld zł i 47,0% PKB.

Państwowy dług publiczny na koniec 2018 r. wyniósł 984.284,7 mln zł i stanowił 46,5% PKB. Według wstępnego szacunku GUS z 28 lutego 2019 r. PKB wyniósł w 2018 r. 2.116.391,4 mln zł. Zarówno kwota PDP wykazana na koniec 2018 r., jak

i jego relacja do PKB ukształtowały się poniżej prognoz. Wartościowo mniej o 7,5% i o 0,4% oraz w relacji do PKB mniej o 5,2 punktu procentowego i o 0,5 punktu procentowego niż przyjęto w ww. Strategiach. W stosunku do 2017 r. kwota PDP była wyższa o 22.443,2 mln zł (o 2,3%), a relacja do PKB obniżyła się o 1,6 punktu procentowego – nominalny wzrost PKB w 2018 r. wyniósł 6,4%. Wzrost wielkości PDP był wynikiem wzrostu zadłużenia wszystkich podsektorów sektora finansów publicznych: rządowego o 1,7% (o 15.029,2 mln zł), samorządowego o 10,7% (o 7.409,9 mln zł) i ubezpieczeń społecznych o 6,1% (o 4,0 mln zł).

Poniżej prognoz ukształtowało się także zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2018 r. wyniosło 1.033.641,5 mln zł, co stanowiło 48,8% PKB. W Strategii na lata 2018-2021 założono wartość zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych 1.116,3 mld zł, 54,2% w relacji do PKB, w kolejnej edycji tego dokumentu – 1.036,0 mld zł i 49,2% w relacji do PKB. W stosunku do 2017 r. dług tego sektora wzrósł o 27.919,9 mln zł, a relacja do PKB zmniejszyła się o 1,7 punktu procentowego.

Odnotowany w 2018 r. wzrost PDP i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikał przede wszystkim ze wzrostu skonsolidowanego zadłużenia Skarbu Państwa, który jest główną składową tych wielkości.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1319)

Na koniec 2018 r. zadłużenie Skarbu Państwa wyniosło 954.267,9 mln zł i było wyższe niż na koniec 2017 r. o 25.794,9 mln zł, tj. o 2,8%. Wzrost zadłużenia w niewielkim stopniu wynikał z konieczności finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, gdyż w 2018 r. wyniosły one 1,3 mld zł. O wzroście długu Skarbu Państwa zdecydowały głównie czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych powodując wzrost długu Skarbu Państwa o 20,4 mld zł (m.in. różnice kursowe, wzrost stanu środków na rachunkach budżetowych). Z powodu różnic kursowych, tj. osłabienia się złotego w stosunku do wszystkich głównych walut, w których zaciągnięty jest dług Skarbu Państwa jego wzrost wyniósł 12 mld zł. Zwiększenie stanu środków na rachunkach budżetowych związanego z gromadzeniem środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych spowodowało wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o 8,2 mld zł. Zwiększenie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przyjętych od jednostek sektora finansów publicznych spowodowało wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o 3,2 mld zł. W 2018 r. Skarb Państwa nie przekazywał skarbowych papierów wartościowych BGK w celu zwiększenia kapitałów własnych banku, nie było przeprowadzanych emisji obligacji dedykowanych BFG.

(dowód: akta kontroli str. 1349)

W dniu 28 lutego 2019 r. Ministerstwo Finansów opublikowało biuletyn miesięczny „Zadłużenie Skarbu Państwa 12/2018” przedstawiający dane o wartości długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2018 r. Jedną z informacji prezentowanych przez Ministra Finansów było określenie czynników wpływających na zmianę długu Skarbu Państwa w 2018 r. W informacji tej błędnie wykazano, że deficyt budżetu środków europejskich spowodował wzrost długu Skarbu Państwa o 9,6 mld zł – faktycznie było to 3,5 mld zł oraz, że z powodu „Pozostałych potrzeb pożyczkowych” dług zmniejszył o 7,0 mld zł – z ustaleń kontroli wynika, że tego powodu wartość zadłużenia Skarbu Państwa zmniejszyła się o 1,0 mld zł. Takie przedstawienie czynników wpływających na wzrost zadłużenia Skarbu Państwa było wynikiem nieprawidłowego klasyfikowania jako przychodów krajowych transferów środków między budżetem środków europejskich i budżetem państwa (6,0 mld zł), które szczegółowo zostały opisane w pkt V 2.1.1. wystąpienia. W wyniku kontroli Departament Długu Publicznego przy publikacji biuletynu miesięcznego „Zadłużenie

Skarbu Państwa 2/2019” z dnia 23 kwietnia 2019 r. (dane za luty 2019 r.) dokonał aktualizacji danych o przyczynach wzrostu długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2018 r. zgodnych z ustaleniami kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 1320, 1349)

Poziom dług Skarbu Państwa był niższy o 75,6 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2017-2020*, a także niższy o 8,7 mld zł od prognozy skorygowanej we wrześniu 2018 r. na potrzeby strategii na lata 2019-2022. Niższa niż założona w strategiach była także relacja długu Skarbu Państwa do PKB – 45,1% wobec odpowiednio 50,1% i 45,8%.

Dług zaciągnięty na rynku krajowym według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. wyniósł 674.400,0 mln zł i był wyższy niż na koniec 2017 r. o 29.867,0 mln zł, tj. o 4,6%. Dług w skarbowych papierach wartościowych wzrósł w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego o 25.791,9 mln zł (o 4,2%), z tego w rynkowych SPW o 21.446,2 mln zł (o 3,5%) i w obligacjach oszczędnościowych o 4.345,6 mln zł (28,2%). W 2018 r. odnotowano wzrost długu krajowego z tytułu obligacji wieloletnich o oprocentowaniu zmiennym (o 26.385,0 mln zł) i stałym (o 11.962,4 mln zł), a także pięcioletnich o oprocentowaniu stałym i indeksowanych (łącznie o 1.061,7 mln zł), jednocześnie zmniejszyło się zadłużenie z tytułu dwuletnich obligacji zerokuponowych (o 15.326,7 mln zł) oraz obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych (o 2.636,1 mln zł).

Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkowało zwiększeniem zadłużenia w prawie wszystkich oferowanych instrumentach w tym segmencie (poza obligacjami trzyletnimi zmiennoprocentowymi), przede wszystkim w czteroletnich obligacjach oprocentowanych według zmiennej stopy (zadłużenie z tytułu tych obligacji wzrosło o 2.967,5 mln zł).

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

W stosunku do stanu na koniec 2017 r. zmniejszyło się zadłużenie zagraniczne wyrażone w walutach obcych. Było to efektem istotnie niższych od założonych na 2018 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i znacznego ograniczenia ich finansowania emisją długu na rynkach zagranicznych. W wyrażeniu złotowym zadłużenie zagraniczne obniżyło się o 4.092,7 mln zł i wyniosło 279.847,2 mln zł, na co wpływ miało przede wszystkim osłabienie się złotego na koniec 2018 r., w stosunku do 2017 r. zwiększające wartość zadłużenia zagranicznego nominowanego w walutach obcych.

Minister Finansów przeprowadził jedynie emisję obligacji nominowanych w euro o wartości nominalnej 1.000,0 mln euro i odstąpił od drugiej planowanej emisji obligacji w euro oraz kolejnej w jenach japońskich. Ponadto w grudniu 2018 r. został przeprowadzony przedterminowy wykup obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich o wartości nominalnej 226 mln dolarów amerykańskich. Ograniczona skala emisji z jednej strony oraz terminowe i przedterminowe wykupy obligacji z drugiej skutkowało obniżeniem nominalnego zadłużenia w czterech głównych walutach, w których nominowany jest dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynki zagraniczne: w euro o 1.250 mln EUR, w dolarach amerykańskich o 266 mln USD, we frankach szwajcarskich o 1.030,0 mln CHF i w jenach japońskich o 50.000 mln JPY. Na niezmienionym poziomie pozostało zadłużenie w juanach chińskich.

Zmniejszyła się także kwota zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych o 999,0 mln euro. W 2018 r. zaciągnięto w styczniu kredyt w EBI w wysokości 1.150 mln euro (planowano zaciągnięcie tego kredytu w grudniu 2017 r.) i jednocześnie zrezygnowano z zaciągnięcia kredytu w EBI w grudniu 2018 r. w wysokości 1.000 mln euro. Ponadto dokonano przedterminowej spłaty trzech kredytów EBI w wysokości 847,0 mln euro.

Udział długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa na koniec 2018 r. obniżył się o 1,3 punktu procentowego w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego i wyniósł 29,3% wypełniając postanowienia określone w *Strategii zarządzania długiem* (poniżej 30%).

Na koniec 2018 r. obniżył się także, o 3,6 punktu procentowego, udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa. Wyniósł on 47,3% wobec 50,9% na koniec 2017 r. Na spadek tej relacji wpływ miało zmniejszenie udziału długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa oraz spadek udziału zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi krajowym Skarbu Państwa (28,4% wobec 29,7% na koniec 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1320-1338)

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2018 r. została obliczona na podstawie zbiorczego sprawozdania o stanie zobowiązań dysponentów wszystkich części budżetowych, a także na podstawie ewidencji zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieujmowanych w sprawozdaniach. Wartość państwowego długu publicznego została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

(dowód: akta kontroli str. 1055-1101)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie obliczenia długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu instytucji rządowych i samorządowych.

Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie zmiany w strukturze zadłużenia Skarbu Państwa w zakresie zmniejszenia udziału długu zagranicznego oraz udziału zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa. Wielkości długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego, długu instytucji rządowych i samorządowych zostały rzetelnie obliczone przez Ministerstwo Finansów.

5. Działania Ministra Finansów w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz kredytów i pożyczek

Opis stanu
faktycznego

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2018 r. wyniosły 9.351,1 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2017 r. o 9.701,7 mln zł.

Zmniejszenie kwoty należności wynikało głównie z umorzenia pożyczek udzielonych z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 7.174,1 mln zł oraz umorzenia zadłużenia kredytobiorców w wysokości 3.157,1 mln zł z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych dokonanych na podstawie art. 10a ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii

gwarancyjnych²³. Od dnia 1 stycznia 2018 r. rozpoczął się proces finalizowania pomocy państwa polegający na umarzaniu w ciężar budżetu państwa zadłużenia kredytobiorców z tytułu skapitalizowanych odsetek oraz z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytu, którzy dokonywali przez 20 lat systematycznej i terminowej spłaty kredytu.

W 2018 r. nastąpił spadek poziomu należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń o 130,5 mln zł, który był przede wszystkim wynikiem zdjęcia z ewidencji należności wierzytelności Skarbu Państwa. Na podstawie wyroku Sądu Najwyższego, który oddalił skargę kasacyjną strony powodowej w sprawie z powództwa Skarbu Państwa – Ministra Finansów przeciwko konsorcjum banków, które udzieliły kredytu poręczonego przez Skarb Państwa²⁴, zdjęto z ewidencji należności zadłużenie wynikające z realizacji umowy poręczenia. Ponadto zmniejszenie należności z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń nastąpiło po częściowej spłacie zadłużenia przez dwie spółdzielnie mieszkaniowe oraz w wyniku podpisania umowy o zwolnienie z długu i umowy umorzenia części zadłużenia, zawartych na podstawie art. 5 ust. 1a ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. o objęciu poręczeniami Skarbu Państwa spłaty niektórych kredytów mieszkaniowych²⁵. Według stanu na koniec 2018 r. z ewidencji należności zdjęto również wierzytelność Skarbu Państwa w związku z zakończeniem postępowania upadłościowego Zakładów Elektronicznych „Warel” S.A. z siedzibą w Warszawie.

W 2018 r. nastąpiła także całkowita, przedterminowa spłata należności z tytułu pożyczek udzielonych samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom badawczo-rozwojowym. Zadłużenie z tego tytułu dotyczyło jednego podmiotu – Instytutu Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, z którym Bank Gospodarstwa Krajowego (w imieniu Skarbu Państwa) w ramach czynności windykacyjnych podpisał w dniu 28 listopada 2016 r. ugodę. W związku z wcześniejszą, całkowitą spłatą, należności z powyższego tytułu zmniejszyły się o 7.003,6 mln zł.

Na koniec 2018 r. najwyższa kwota należności, w łącznej wysokości 4.117,8 mln zł wynikała z zadłużenia Iraku z tytułu kredytów udzielonych w latach 1984-1990. W 2018 r. Ministerstwo Finansów kontynuowało prace zmierzające do przygotowania koncepcji oddłużenia Iraku. Poza zasadami oddłużenia określonymi przez Klub Paryski, Ministerstwo Finansów rozważało podjęcie rozmów w celu innego rozwiązania kwestii długu. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, Ministerstwo Finansów nie uzgodniło ze stroną iracką terminu spotkania w kwestii rozliczenia długu.

Minister Finansów prowadził działania windykacyjne wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłaty zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami (dokonał wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami), w tym wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. W przypadku opóźnień w spłatach zadłużenia wynikającego z udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych Ministerstwo Finansów występowało z monitami do rządów Kenii i Uzbekistanu. W związku z opóźnieniami płatności Angoli i Tanzanii, kredytobiorcy otrzymywali z Banku Gospodarstwa Krajowego monity z informacją o kwocie pozostającej do spłaty i fakcie naliczania odsetek za zwłokę.

(dowód: akta kontroli str. 11-67, 72-74, 87-161, 274-294, 314-330)

²³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1779, ze zm.

²⁴ Celowość udzielenia i realizacji poręczenia była przedmiotem oddzielnych kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2005-2006.

²⁵ Dz.U. Nr 122, poz. 1310, ze zm.

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2018, określony został na kwotę 200.000 mln zł. Wykorzystanie limitu wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosło 11.632,6 mln zł, co stanowiło 5,8%. Minister Finansów w 2018 r. zgodnie z ustawą z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne²⁶ udzieliła sześciu gwarancji dotyczących finansowania modernizacji infrastruktury kolejowej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. i modernizacji infrastruktury drogowej finansowanej ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz emisji obligacji BGK.

(dowód: akta kontroli str. 9-10)

W kwocie zaplanowanego limitu uwzględniono potencjalne wsparcie na poziomie 160.000 mln zł dla podmiotów, które kwalifikują się do skorzystania z mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym²⁷ oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej²⁸. Minister Finansów nie przewidywał udzielenia wsparcia w oparciu o ten limit, jednak jego przyjęcie umożliwiło podjęcie szybkiej interwencji w przypadku wystąpienia negatywnych zdarzeń na rynkach finansowych. W 2018 r. nie wykorzystywano przewidzianych w tych ustawach form pomocy i nie wykorzystywano przyznanego limitu, gdyż żadna instytucja finansowa nie wymagała takiego wsparcia. Ponadto w szacowanym limicie uwzględniono ewentualne gwarancje za zobowiązania kredytowe, zaciągane przez BGK na finansowanie Krajowego Funduszu Drogowego oraz w związku z gwarancjami za zobowiązania spółek Grupy PKP. Limit ten określono łącznie na 29.000 mln zł, a jego wykorzystanie w 2018 r. wyniosło 11.632,6 mln zł, tj. 40%.

(dowód: akta kontroli str. 75-86)

Na koniec 2018 r. największa kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji obejmowała gwarancje udzielone na rzecz Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 81.153,1 mln zł. Podmiotami o najwyższym ryzyku (powyżej 30% do 50%) spłaty zobowiązań przez Skarb Państwa²⁹ były spółki PKP Intercity S.A. i Polskie Koleje Państwowe S.A., których potencjalne zobowiązania na koniec 2018 r. wyniosły 1.866.1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 68-72, 162-273, 296-312)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz kredytów i pożyczek. Minister Finansów przy udzielaniu gwarancji stosował zasady określone w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne.

²⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1808, ze zm.

²⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

²⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 124.

²⁹ W oparciu o „System punktowej oceny ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń”.

VI. Wnioski

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli (dalej: ustawy o NIK), wnosi o wprowadzenie przepisów regulujących w sposób trwały (a nie tylko doraźnie w 2019 r.) klasyfikowania jako wydatku budżetu państwa finansowania ubytku składek odprowadzanych przez ZUS do OFE, w przypadku, gdyby nie doszło do zmian dotyczących OFE planowanych od 2020 r., związanych z przeniesieniem środków z OFE do IKE lub ZUS.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie wykonania
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 30 kwietnia 2019 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski
WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli

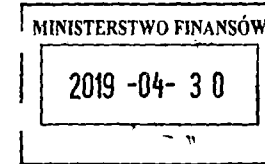
412
Mieczysław Łuczak
Podpis



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF. 410.001.12.2019



Pani
Teresa Czerwinska
Minister Finansów

Za zwrotnym
potwierdzeniem odbioru

1919
2019

NAJWYŻSZA
IZBA
KONTROLI