



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Tekst jednolity

KBF.410.001.12.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teresa Czerwińska, Minister Finansów od dnia 9 stycznia 2018 r., Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od dnia 28 września 2016 r. do dnia 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. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/10/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 2. Elżbieta Grohman, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2018 z dnia 5 stycznia 2018 r. 4. Marcin Borowiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2018 z dnia 4 stycznia 2018 r. 5. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/28/2018 z dnia 14 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8, 336-337)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa w 2017 r. pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Ocenie podlegały w szczególności:

- działania Ministra Finansów² związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, dalej „ustawa o NIK”.

² Ilekroć w wystąpieniu pokontrolnym wskazany został Minister Finansów, należy przez to rozumieć ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. był nim Minister Rozwoju i Finansów, w pozostałym okresie – Minister Finansów.

- realizacja przychodów i rozchodów budżetu państwa w części 97 budżetu państwa,
- zarządzanie długiem Skarbu Państwa,
- przestrzeganie limitów zawartych w ustawie budżetowej.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

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

Szerszy opis działań 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, z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, ze spłat pożyczek i kredytów udzielonych ze środków publicznych oraz przyjętych w zarządzanie środków sektora finansów publicznych i środków europejskich. 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 pochodnymi³. Finansowanie potrzeb 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.

W potrzebach pożyczkowych i źródłach ich finansowania, prezentowanych 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.

³ Art. 77 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

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 rolnej⁴. W przychodach zaplanowane zostały kwoty z tytułu nierozliczonych w tej części budżetu państwa zadań z lat ubiegłych, realizowanych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007-2013.

IV. Ocena⁵

Minister Finansów dla sfinansowania potrzeb pożyczkowych w 2017 r. działał w granicach limitów określonych w art. 1-8 ustawy budżetowej na rok 2017⁶ 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. Finansowanie potrzeb pożyczkowych zostało jednak zrealizowane w warunkach skumulowania historycznie najwyższych średnich stanów płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa i rachunkach pomocniczych Ministra Finansów, a koszt utrzymania płynności w 2017 r. wzrósł w porównaniu do roku poprzedniego o 42 mln zł (o 19,1%). Skumulowanie aktywów wyższych o 32,9% od poziomu z poprzedniego roku, przy potrzebach pożyczkowych netto niższych o 52,2%, prowadzące do poniesienia dodatkowych kosztów, Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niecelowe, w warunkach gospodarczych, jakie wystąpiły w 2017 r.

W 2017 r., podobnie jak w latach ubiegłych, w rozchodach części 98 budżetu państwa ujmowane były operacje, które zdaniem NIK powinny być ewidencjonowane jako wydatki z uwagi na ich charakter ekonomiczny. Należało do nich ujmowanie w rozchodach środków na refundację Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) ubytku składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych, które nie zostały sfinansowane z przychodów z prywatyzacji. Zrealizowane wpływy z prywatyzacji, które wyniosły 27,5 mln zł, nie zapewniły środków na tę refundację. W rezultacie ubytek składek w FUS w kwocie 3.235,3 mln zł został sfinansowany nie z wpływów z prywatyzacji, lecz z emisji długu. W ocenie NIK refundacja tego ubytku, jako nieznajdująca pokrycia w przychodach z prywatyzacji, powinna być ujmowana jako wydatek, co NIK wielokrotnie postulowała, mając na względzie zapewnienie przejrzystości finansów publicznych.

Na ograniczenie wykazanego deficytu budżetu państwa wpłynęła również przekazanie w 2017 r., poza rachunkiem wydatków i rozchodów, obligacji na zwiększenie funduszy własnych BGK na kwotę 5.000 mln zł.

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

NIK pozytywnie ocenia obniżenie w 2017 r. zadłużenia Skarbu Państwa. Jego wysokość była niższa od stanu na koniec 2016 r. o 194,4 mln zł, tj. o 0,02%. Spadek zadłużenia o 5,8% w stosunku do planu był wynikiem przede wszystkim mniejszych potrzeb pożyczkowych, a także umocnienia się kursu złotego, skutkującego

⁴ Dz.U z 2017 r. poz. 1181, ze zm.

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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 opisową.

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

spadkiem wartości zadłużenia zagranicznego wyrażonego w walutach obcych. Wartość zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2017 r. została obliczona rzetelnie.

Relacja długu Skarbu Państwa do PKB wyniosła 46,8% i była niższa niż założona w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020* o 3,6 punktu procentowego.

Wyliczenie wielkości państwowego długu publicznego dokonane zostało prawidłowo na podstawie danych przekazanych przez Główny Urząd Statystyczny.

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 79.012,1 mln zł zostały zaplanowane w głównej mierze w oparciu o przewidywaną wysokość deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, razem w kwocie 68.980 mln zł. Z tytułu zarządzania środkami europejskimi założono w planie potrzeby w wysokości 4.452,4 mln zł, a z tytułu refundacji dla FUS składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, niesfinansowanych przychodami z prywatyzacji, przyjęto potrzeby w wysokości 3.333,4 mln zł. Kolejną istotną planowaną potrzebą pożyczkową było saldo udzielonych przez Ministra Finansów i spłaconych pożyczek i kredytów, ujęte w załączniku nr 5 w wysokości 1.725,2 mln zł. Pozostałe potrzeby, stanowiące 5,2% planu, wynikały z przewidywanego udzielenia pożyczek na prefinansowanie zadań w ramach części 97 budżetu państwa oraz płatności wynikających z udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Planowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i wynikająca z nich wysokość niezbędnego finansowania były aktualizowane w *Programie Konwergencji Aktualizacja 2017* z kwietnia 2017 r. (do kwoty 74.863 mln zł), a następnie we wrześniu 2017 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2018 r. (w pozycji przewidywane wykonanie 2017 r., do kwoty 55.473 mln zł). Uściślenie planów finansowania następowało również w notatkach, przedkładanych Podsekretarzowi Stanu pod koniec każdego miesiąca na następny miesiąc. 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 różniła się jednak od prognoz, zwłaszcza w odniesieniu do deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Różnica pomiędzy kwotą planowanego a zrealizowanego deficytu budżetu państwa w poszczególnych miesiącach 2017 r. ujęta w comiesięcznych planach finansowania wynosiła średnio 4,6 mld zł. Największe odchylenia miały miejsce w czerwcu (12,6 mld zł) oraz kwietniu (5,3 mld zł). Deficyt budżetu środków europejskich zaplanowany na grudzień (w notatce Dyrektora Departamentu Długu Publicznego z dnia 29 listopada 2017 r.) w wysokości 2,9 mld zł, został zrealizowany w kwocie 0,005 mld zł. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, taki planowany deficyt wynikał z pokrycia płatności w przypadku realizacji pełnej kwoty zadeklarowanych przez poszczególne ministerstwa prognoz wydatków. Ostatecznie kwoty faktycznie wypłacone w grudniu 2017 r. okazały się w przypadku funduszy strukturalnych niższe od kwot z prognoz przekazywanych na etapie planowania, co spowodowało brak konieczności dokonywania transferów dla płatności budżetu środków europejskich do wysokości wskazanych w szacunkach Departamentu Długu Publicznego i Departamentu Instytucji Płatniczej. Środki te jednak musiały być uwzględnione na etapie szacowania finansowania, gdyż

prognozy wydatków stanowiły podstawowe dane do bieżącego planowania i monitorowania płynności w ramach budżetu środków europejskich oraz całościowego zarządzania płynnością budżetu państwa.

Uwagi NIK zwraca uwagę, że planowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich było w 2017 r. nietrafione, co już na etapie planowania powodowało zawiązywanie potrzeb pożyczkowych i kumulowanie środków na ich finansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 415-416, 622-628)

Opis stanu faktycznego

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 w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych utrzymywane będzie elastyczne podejście do kształtowania struktury finansowania pod względem wyboru rynku, waluty i instrumentów, w stopniu przyczyniającym się do minimalizacji kosztów obsługi i przy ograniczeniach, wynikających z przyjętych w *Strategii* poziomów ryzyka. Założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb będzie rynek krajowy, a udział długu w walutach obcych będzie ograniczany, docelowo do poziomu poniżej 30%. Założono finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w 2017 r. w kwocie 79.012,1 mln zł. Z emisji długu na rynek krajowy przewidywano pozyskanie 79,2% finansowania, a na rynkach zagranicznych 13,5%. Pozostałe środki miały pochodzić z wykorzystania wolnych środków zgromadzonych w latach wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str. 740-741)

1.1. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2017 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich wykorzystanie

W art. 1 ust. 5 ustawy budżetowej na 2017 r. ustalono limit deficytu budżetu państwa w wysokości 59.345,5 mln zł. Był on wynikiem dochodów zaplanowanych na kwotę 325.482 mln zł i wydatków w kwocie 384.773,5 mln zł. Zaplanowany na 2017 r. deficyt budżetu środków europejskich tworzył potrzebę pożyczkową w kwocie 9.634,5 mln zł. Zrealizowany⁷ deficyt budżetu państwa wyniósł 25.713,4 mln zł (43,2% planu), a deficyt budżetu środków europejskich 410,8 mln zł (4,3% planu).

Na planowany poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego finansowanie wpływały, poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, także potrzeby wynikające z ustalonych w ustawie budżetowej limitów.

W art. 8 ustawy budżetowej ustalono limit wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządowi 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 980 mln zł) oraz dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do 12.000 mln zł).

Z limitów tych wykorzystano 229,8 mln zł. Na wypłatę z tytułu kredytów i pożyczek udzielonych rządowi innych państw na podstawie umów międzynarodowych wykorzystana została kwota 51,8 mln zł, co stanowiło 2,6% limitu ustawowego. Limit do ustawy budżetowej opierał się o prognozy wypłat z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem w ramach zawartych umów kredytowych, prognozy wypłat z tytułu

⁷ Dane na dzień 9 marca 2018 r.

kontraktów ubiegających się o finansowanie w ramach udzielonych kredytów oraz o prognozowane wypłaty w ramach kredytów, których zawarcie zakładane było na dany rok budżetowy. Środki z kredytów służyć miały finansowaniu kontraktów zawartych przez kredytobiorców z polskimi eksporterami. Niższe wykonanie wypłat wynikało m.in. z braku realizacji kolejnych kontraktów przewidywanych do finansowania.

Na pożyczki ze środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego wykorzystana została kwota 21,5 mln zł, co stanowiło 11,0% limitu⁸.

Pożyczki dla KUKE udzielone zostały w wysokości 156,5 mln zł. Wartość wypłaconych odszkodowań przez KUKE była niższa niż szacowana na etapie planowania budżetowego o 84,0%.

Nie zostały udzielone przewidziane w ustawie budżetowej pożyczki dla FUS. Nie było na nie zapotrzebowania z uwagi na wyższy niż zaplanowano wpływ składek do Funduszu. O pożyczki nie wystąpiły także BGK i BFG. Ujęcie w budżecie państwa pożyczek dla BGK miało charakter ostrożnościowy i stanowiło dodatkową możliwość wsparcia finansowego banku w celu umożliwienia realizacji jego zadań. Bank wystąpił natomiast (dwukrotnie w 2017 r.) z wnioskami o zwiększenie funduszu statutowego banku o kwotę 6,5 mld zł poprzez przekazanie obligacji skarbowych⁹ w kwocie 5 mld zł oraz przekazanie środków pieniężnych w wysokości 1,5 mld zł. Do BGK przekazano w dniu 4 sierpnia 2017 r. obligacje OB0419 o wartości 2 mld zł (zasymilowane następnie z obligacjami OK0419), a w dniu 3 listopada 2017 r. obligacje OB0720 o wartości 3 mld zł (zasymilowane z obligacjami OK0720), razem o wartości 5 mld zł. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego wynika, że przekazanie obligacji skarbowych do BGK zamiast udzielenia zwrotnej pożyczki było lepiej dostosowane do celu tej operacji i korzystniejsze dla Banku, gdyż ma skutek trwały, w przeciwieństwie do pożyczki, która jest instrumentem zwrótnym. Dalsze zwiększenie funduszy własnych BGK o 1.500 mln zł dokonane w formie gotówkowej w dniu 30 listopada 2017 r., zostało przeprowadzone w oparciu o ustawę z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 344-361, 369-390, 1213-1214)

Uwagi Przyjęta forma dofinansowania Banku obligacjami skutkowałą wykazaniem niższego deficytu, niż gdyby operacja ta została opłacona środkami pieniężnymi.

W ocenie NIK przeprowadzenie części powyższych operacji poza rachunkiem rozchodów i wydatków, a pozostałej części w ciężar wydatków, zaburza przejrzystość finansów publicznych.

Opis stanu faktycznego

Określona w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, suma rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, stanowiąca dla Ministra Finansów nieprzekraczalny limit w kwocie

⁸ 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 lub składane w okresie, który uniemożliwił udzielenie pożyczki w 2017 r.

⁹ Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1843, ze zm.) Minister Finansów przekazuje BGK środki na utrzymanie:

1) funduszy własnych na poziomie gwarantującym realizację zadań, o których mowa w art. 5, 2) płynności, o której mowa w ust. 1a pkt 2 lit. e oraz w przepisach ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (Dz.U. 2017 r. poz. 1876, ze zm.)

– mając na względzie konieczność pokrycia ryzyka działalności bankowej ponoszonego przez BGK. Zgodnie z art. 5a ust. 1 ustawy o BGK Minister Finansów może zwiększyć fundusz statutowy BGK poprzez przekazanie skarbowych papierów wartościowych.

271.363,3 mln zł, została wykorzystana na poziomie 78,1% planu. W pozycji „pozostałe przychody i rozchody krajowe” założona kwota 40.000,0 mln zł została wykorzystana w wysokości 30.156 mln zł na przedterminowe wykupy długu głównie na przetargach zamiany (w wykonaniu wykazywana jest ona w odpowiednich do charakteru transakcji pozycjach rozchodów), natomiast potencjalne rozchody zagraniczne, założone w wysokości 20.000,0 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 1.635,2 mln zł, na przedterminowy wykup obligacji zagranicznych

Ustalone
nieprawidłowości

W planowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi

NIK zwraca natomiast uwagę na regularnie nietrafne planowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, na podstawie których określane były potrzeby pożyczkowe i kwoty niezbędne na ich sfinansowanie oraz na przeprowadzanie operacji zaburzających przejrzystość finansów publicznych.

Ocena częściowa

Minister Finansów działał w ramach limitów i upoważnień wynikających z ustawy budżetowej, jednak w ramach nieprzekraczalnego limitu rozchodów ustanowionego w ustawie budżetowej, Minister Finansów dysponował znaczną swobodą pozostawioną przez ustawodawcę 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 odchyleń pomiędzy planem, a wykonaniem.

NIK ocenia również, że dla zapewnienia przejrzystości finansów publicznych, działania skutkujące zwiększaniem długu Skarbu Państwa, przeprowadzone poza rachunkiem wydatków i rozchodów, powinny znaleźć upoważnienie wyrażone wprost w ustawie budżetowej.

2. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2017 r. i ich finansowanie

Opis stanu
faktycznego

Kształtowanie się potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2017 r. odbywało się w warunkach gospodarczych korzystniejszych od zakładanych na etapie opracowywania ustawy budżetowej. Osiągnięty wzrost gospodarczy na poziomie 4,6% PKB był o 1 punkt procentowy wyższy od zakładanego. Dochody budżetu państwa zrealizowane zostały o 7,6% powyżej planowanych, przy wydatkach niższych o 2,3%. W rezultacie deficyt budżetu państwa, stanowiący podstawowy składnik potrzeb pożyczkowych, był o 56,7% niższy od planowanego. Stopy procentowe, po których następowało finansowanie potrzeb pożyczkowych, były zbliżone do przyjętych na etapie uchwalania ustawy budżetowej na 2017 r. Rentowności obligacji na rynku krajowym kształtowały się na poziomie nieznacznie wyższym od zakładanego (o 0,1-0,3 punktu procentowego). Takie odchylenia nie wpływały na zmianę polityki emisyjnej, generowały jednak konieczność poniesienia wyższych wydatków na obsługę długu zarówno w 2017 r., jak i w długim okresie, w porównaniu do rentowności planowanych. Szacowany wzrost tych kosztów wynosi 1,3 mld zł w horyzoncie zapadalności sprzedanych obligacji. Wyższy był także poziom rentowności obligacji w porównaniu do 2016 r. (o 0,2-0,5 punktu procentowego), co wspierało popyt na papiery skarbowe (relacja popyt/sprzedaż w 2017 r. była korzystniejsza i wyniosła 1,6, podczas gdy w 2016 r. wyniosła 1,5). Na rynku zagranicznym zakładana rentowność obligacji dziesięcioletnich w euro, wynosząca 1,4% została zrealizowana na poziomie wynoszącym 1,38%. Kursy walut uwzględniane przy finansowaniu potrzeb

pożyczkowych ukształtowały się na poziomie niższym od planowanego (kurs euro był niższy o 0,03 punktu procentowego). Silniejszy złoty wpłynął natomiast na obniżenie potrzeb pożyczkowych brutto, wynikających z wykupów i spłat długu zagranicznego zapadającego w 2017 r. oraz na zmniejszenie kosztów obsługi długu o około 100 mln zł. Kursy podstawowych walut na koniec 2017 r. były niższe w porównaniu do stanu na koniec roku poprzedniego, co było jednym z czynników przyczyniających się do spadku zadłużenia Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str.10, 420-423, 629, 735-739)

2.1. Faktyczne potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Wielkość i struktura zrealizowanych potrzeb pożyczkowych netto w znacznym stopniu odbiegała od planowanej. Zrealizowane potrzeby pożyczkowe wyniosły 26.590,8 mln zł i były niższe od planowanych o 52.421,3 mln zł (tj. o 66,3%). Największe odchylenie pomiędzy planem a wykonaniem dotyczyło deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich (były niższe o 42.855,8 mln zł, tj. o 62,1% od planowanych). Deficyty te stanowiły 98,2% potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

Kolejne istotne różnice wynikały z odmiennego ukształtowania się następujących pozycji: salda udzielonych i spłaconych pożyczek i kredytów, zarządzania płynnością sektora finansów publicznych i zarządzania środkami europejskimi. Razem różnice te wyniosły 8.410,3 mln zł i wpłynęły pomniejszająco na potrzeby pożyczkowe.

Różnica pomiędzy wartościami planowanymi a wykonanymi dotycząca salda udzielonych i spłaconych pożyczek i kredytów, wyniosła 1.765,7 mln zł. W szczególności niższa była kwota kredytów i pożyczek udzielonych rządowi innych państw, która wyniosła 96,1 mln zł, wobec zakładanej 1.116,1 mln zł. Wynikało to z ujęcia w planie potencjalnych wypłat na podstawie już zawartych oraz planowanych do zawarcia umów (300 mln EUR), które w trakcie 2017 r. nie wystąpiły.

Kwota przekazana do FUS na refundację składek dla otwartych funduszy emerytalnych była zbliżona do planowanej i wyniosła 3.235,3 mln zł. Wobec niewystarczających wpływów z prywatyzacji (faktyczne wpływy z prywatyzacji¹⁰ wyniosły 27,4 mln zł przy planowanych 13,0 mln zł), źródłem jej finansowania były rozchody budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 719-720)

Pozyskane przychody z tytułu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych były wyższe od rozchodów o 2.439 mln zł, zmniejszając o tę kwotę potrzeby pożyczkowe. Planowane saldo pozyskanych w 2017 r. środków miało być ujemne i miało stanowić odrębną potrzebę pożyczkową.

Nadwyżka rozchodów (środki przekazane na dochody części 84 budżetu państwa) nad przychodami (pozyskane środki europejskie) z tytułu zarządzania środkami europejskimi wyniosła 246,9 mln zł (wobec planowanej nadwyżki przychodów nad

¹⁰ Pochodziły one ze zbycia akcji i udziałów w ramach realizacji „opcji” wynikających z umów prywatyzacyjnych zawartych w latach wcześniejszych oraz z wpłaty kolejnych rat z tytułu umów zawartych w latach wcześniejszych. Różnica między wykonaniem a planem w 2017 r. wynika z faktu uzyskania wpływów, których wielkość, bądź możliwość wyegzekwowania nie były znane w momencie tworzenia planu. Do wpływów tych należy zaliczyć m.in. przychody z tytułu wpłat dokonanych w związku z prowadzonymi wobec dłużników Skarbu Państwa postępowaniami sądowymi, egzekucyjnymi, upadłościowymi, czy restrukturyzacyjnymi (układ). Nie było możliwe precyzyjne zaplanowanie kwot i należnych odsetek zasądzonych na rzecz Skarbu Państwa przez sąd ani też precyzyjne zaplanowanie wpłat dokonanych przez organy właściwe w prowadzonych postępowaniach (komornik, syndyk).

rozchodami w wysokości 4.452,4 mln zł). Było to wynikiem głównie odmiennego ukształtowania się deficytu tego budżetu.

(dowód: akta kontroli str. 740, 748-749)

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Deficyt budżetu państwa narastał w 2017 r. nierównomiernie. Największy deficyt został zrealizowany w grudniu 2017 r. Zrealizowano wówczas 90,6% całorocznego deficytu. Było to wynikiem najniższych dochodów w skali roku, przy jednocześnie najwyższych wydatkach.

Dochody na przestrzeni jedenastu miesięcy wyniosły średnio 29.387,5 mln zł, a w grudniu 26.791,9 mln zł, co oznaczało, że były niższe o 2.595,7 mln zł od średnich dochodów osiągniętych w poprzednich miesiącach. W każdym miesiącu (poza grudniem) realizacja dochodów była wyższa od prognozy dochodów ujętej w harmonogramie od 2% do 46%. Największa rozbieżność wystąpiła w czerwcu i wyniosła 10.522,1 mln zł (wpłata z zysku dokonana w tym miesiącu wyniosła 8.740,9 mln zł). Najwyższe kwotowo dochody wystąpiły w styczniu (ok. 37 mld zł), a najniższe w kwietniu i grudniu (26,8 mld zł). Dochody zrealizowane w grudniu były niższe od prognozowanych w harmonogramie o 3,9%. Różnica ta wynikała między innymi z rozliczeń z tytułu VAT i wcześniejszych zwrotów VAT. Zwroty te (ujęte w rozdz. 75653) wyniosły w grudniu 11.069,4 mln zł (w listopadzie 9.103,7 mln zł).

Wydatki w ciągu jedenastu miesięcy wyniosły średnio 29.606,9 mln zł, a w grudniu kwota wydatków wyniosła 50.092,9 mln zł, tj. więcej o 20.486 mln zł od średniej z jedenastu miesięcy. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa w sprawie znacznej nierównomierności w realizacji wydatków wynika, że blokady oraz oszczędności, które powstały w wyniku niższego zapotrzebowania na środki, zostały rozdysponowane na cele, określone ustawami z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017¹¹ i z dnia 6 grudnia 2017 r.¹² o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017. Wydatki wynikające z tych ustaw w dużej części były realizowane w grudniu.

Nierównomierności w realizacji dochodów i wydatków spowodowały, że deficyt charakteryzował się znaczną zmiennością. W ciągu siedmiu miesięcy została odnotowana nadwyżka budżetowa. Po jedenastu miesiącach deficyt wynosił 2.412,2 mln zł, natomiast deficyt wykazany w grudniu wyniósł 23.300,9 mln zł. Takie ukształtowanie deficytu miało wpływ na zarządzanie płynnością budżetu państwa (więcej o zarządzaniu płynnością w pkt V. 3 wystąpienia pokontrolnego).

Wśród operacji realizowanych w 2017 r. były takie, które przeprowadzono w związku z korzystną sytuacją budżetu. Zwiększającą wpływem na deficyt przekazanie do BGK kwoty 1.500 mln zł, dokonane w dniu 30 listopada 2017 r. w drodze przekazania środków gotówkowych z części 19 budżetu państwa. Przeprowadzenie w części 79 budżetu państwa operacji swap w okresie od 8 września do 28 grudnia, spowodowało zwiększenie wydatków o 2.103,8 mln zł.

Uwagi

NIK ocenia, że gotówkowy sposób finansowania BGK zapewnił przejrzystość operacji finansowania BGK, inaczej niż w przypadku przekazania obligacji.

Na wykazanie niższego deficytu wpływało finansowanie ubytku składek odprowadzanych przez FUS do OFE w wysokości 3.235,3 mln zł z rozchodów części 98 budżetu państwa, zamiast z wydatków w ramach dotacji dla FUS. NIK od wielu lat zgłasza uwagi dotyczące rozliczania tego transferu w ciężar wpływów

¹¹ Dz.U. poz. 2162.

¹² Dz.U. poz. 2312.

z prywatyzacji, choć wpływów tych nie wystarczało na pokrycie transferu. Powodowało to zdaniem NIK nieprawidłowe z ekonomicznego punktu widzenia wykazywanie tej pozycji w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej jako ujemnych rozchodów z prywatyzacji. Z dniem 1 stycznia 2017 r. umorzone zostały pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2009-2014¹³ w łącznej kwocie 39.151,9 mln zł. Ponadto ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹⁴ (art. 27) z dniem 1 stycznia 2018 r. umorzone zostały pozostałe pożyczki udzielone FUS z budżetu państwa w latach 2014-2016 (pożyczki, 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 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.

Deficyt budżetu środków europejskich, zaplanowany w wysokości 9.634,5 mln zł, a zrealizowany w kwocie 410,8 mln zł, tj. o 95,7% niższej niż zakładana, nie stanowił w 2017 r. istotnej potrzeby pożyczkowej. Deficyt ten był wynikiem realizacji dochodów stanowiących 79% planu i wydatków stanowiących 68,7% planu. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wynika, że było to w głównej mierze skutkiem mniejszych niż zakładano płatności uruchomionych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, co spowodowało, że środki przekazane przez Komisję Europejską w roku 2017 i wcześniej okazały się wystarczające do pokrycia wszystkich zapotrzebowań na płatności. NIK ocenia, że przekazywanie wolnych środków z budżetu środków europejskich do zarządzania było korzystne, gdyż pozwalało na optymalizację wykorzystania posiadanych środków, pozyskanych bezkosztowo. Zauważa jednak, że Minister Finansów nie zapewnił przejrzystości ustalania deficytu budżetu środków europejskich oraz źródeł jego finansowania. Deficyt ten 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 koniec 2017 r. stan środków przekazanych na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich wyniósł 31.807 mln zł i zmniejszył się w porównaniu do stanu z 2016 r. o 199,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 420, 620-630, 677, 712-713)

2.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Zrealizowane finansowanie potrzeb pożyczkowych netto w 2017 r. w wysokości 26.590,8 mln zł różniło się od planowanego w szczególności w zakresie kwoty, miejsca i struktury instrumentów służących pozyskaniu środków. Było ono niższe od planowanego o 52.421,3 mln zł. Zmniejszenie rzeczywistej kwoty finansowania wynikało z niższych potrzeb pożyczkowych oraz z częściowego wykorzystywania środków zgromadzonych na rachunkach w latach poprzednich. Zmiana miejsca i struktury finansowania była wynikiem rezygnacji z emisji części obligacji na rynku zagranicznym i niezaciągania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

¹³ Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 1984, ze zm.), który stanowi, iż z dniem wejścia w życie ustawy umarza się pożyczki udzielone Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2009-2014, których termin spłaty upływa 31 marca 2017 r.

¹⁴ Dz.U. poz. 2371.

Finansowanie potrzeb na rynku krajowym zapewniło środki w wysokości 24.354,3 mln zł, tj. 91,6% pozyskanego finansowania. Odbywało się ono głównie w wyniku sprzedaży obligacji stałoprocentowych pięcioletnich (o rentowności 2,9%) i dziesięcioletnich (o rentowności 3,5%), która dostarczyła razem 53% przychodów uzyskanych na przetargach sprzedaży. Obligacje o najkrótszym, dwuletnim terminie zapadalności zapewniły pozyskanie 12% środków (o rentowności 2,043%). Środki pozyskiwane w 2017 r. na rynku krajowym okazały się droższe niż w 2016 r. Średnia ważona rentowność środków pozyskanych z emisji obligacji wyniosła 2,94% wobec rentowności w 2016 r. wynoszącej 2,39%. Również w porównaniu do założonych w ustawie budżetowej rentowności okazały się wyższe (od 0,1 punktu procentowego do 0,3 punktu procentowego).

(dowód: akta kontroli str. 556)

Finansowanie w 2017 r. na rynkach zagranicznych ukształtowało się na poziomie minus 9.029,8 mln zł (rozchody były wyższe od przychodów) i w rezultacie nie służyło finansowaniu potrzeb pożyczkowych. W stopniu wyższym od zakładanego zostały natomiast wykorzystane do finansowania potrzeb pożyczkowych wolne środki walutowe, zgromadzone w latach wcześniejszych na rachunkach Ministra Finansów w wysokości 9.937,4 mln zł, tj. więcej od planu o 4.172,9 mln zł.

Finansowaniu potrzeb służyły również środki pozyskane w ramach konsolidacji sektora publicznego. W wyniku konsolidacji złotowej zgromadzono na koniec 2017 r. kwotę 42.213 mln zł, tj. więcej o 2.437 mln zł w porównaniu do stanu z końca 2016 r. Wykorzystanie do bieżącego zarządzania budżetem państwa środków pochodzących z konsolidacji pozwoliło, według szacunków Ministra Finansów, na ograniczenie emisji skarbowych papierów wartościowych o około 35,2 mld zł. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych był w całym okresie, tj. od wprowadzenia tego instrumentu w 2011 r. wyższy, niż koszt pozyskania środków w wyniku konsolidacji. W 2017 r. oprocentowanie depozytów terminowych wyniosło 1,34%, a oprocentowanie depozytów overnight (ON), równe stopie depozytowej NBP, wyniosło 0,50%, podczas gdy rentowność bonów skarbowych wyniosła 1,54%. Oszczędności z tytułu wykorzystania w 2017 r. środków z konsolidacji zostały oszacowane na 121 mln zł.

Wydatki związane z konsolidacją środków publicznych w 2017 r. obejmowały odsetki od depozytów terminowych (490,5 mln zł), od depozytów ON (46,7 mln zł), wynagrodzenie dla BGK (3,3 mln zł) oraz refundację opłat i prowizji za czynności bankowe (5,7 mln zł). Po uwzględnieniu odsetek przekazanych przez BGK z tytułu oprocentowania rachunku ON (dochody cz. 19 bp w wysokości 18,4 mln zł), wydatki związane z konsolidacją wyniosły 527,8 mln zł.

Do finansowania potrzeb pożyczkowych Minister Finansów wykorzystywał środki, w ramach konsolidacji walutowej, przekazane Polsce z Komisji Europejskiej oraz ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. W 2017 r. była to kwota 11.233,6 mln EUR i 78 mln CHF (razem 48.267,1 mln zł), natomiast na dochody budżetu środków europejskich przekazana została kwota 48.513,8 mln zł (równowartość 11.508,4 mln EUR). Oznaczało to, że w 2017 r. w rozliczeniu rocznym na potrzeby budżetu środków europejskich przekazano o 247 mln zł więcej niż pozyskano.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto¹⁵ zostało zrealizowane w kwocie 117.420,9 mln zł, niższej od planowanej o 61.067,8 mln zł (o prawie 30%). Niższa

¹⁵ Potrzeby pożyczkowe brutto obejmowały, poza potrzebami pożyczkowymi netto, wykupy długu krajowego i zagranicznego, którego termin wykupu przypadał na 2017 r.

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 2016 r. (to jest w okresie, który nie był już objęty ustawą budżetową na 2017 r.). Plan finansowania zakładał pozyskanie na rynku krajowym środków z emisji długu w wysokości 146.396,2 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 117.271,8 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 czerwca 2017 r. dokonywano również odkupu obligacji zapadających w 2018 r. W stosunku do pierwotnie planowanych 23 aukcji (w tym sześciu zamiany) zorganizowano 19 aukcji (w tym osiem zamiany). Zdaniem NIK były to działania korzystne, gdyż ograniczyły przyrost wolnych środków. Pozyskane ze sprzedaży obligacji kwoty w wysokości 24.645 mln zł (kasowo) pozwoliły na sfinansowanie 93,9% potrzeb pożyczkowych netto.

Finansowanie potrzeb na rynku krajowym odbywało się przy pomocy wcześniej emitowanych instrumentów oraz nowych serii obligacji pięcioletnich i trzydziestoletnich. Wyemitowane w 2017 r. obligacje PS0123 o wartości emisyjnej 25.000 mln zł stanowić będą nowy benchmark¹⁶ pięcioletni, zastępując dotychczas sprzedawaną obligację serii PS0422, której wartość nominalna osiągnęła poziom 28.700 mln zł. Termin zapadalności nowej obligacji wyznaczono na styczeń, 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 2017 r. sprzedaż tej obligacji wyniosła 8.878,9 mln zł, a średnia rentowność na przetargach 2,73%. Była ona korzystniejsza od rentowności dotychczasowych obligacji pięcioletnich, sprzedawanych jeszcze w 2017 r. przy rentowności 2,896%.

W 2017 r. Ministerstwo Finansów rozpoczęło emisję obligacji trzydziestoletniej¹⁷ o wartości 70.000 mln zł i kuponie 4%. Celem tej emisji było poszerzenie oferty obligacji dla ograniczania ryzyka refinansowania. Dotychczas na rynku krajowym funkcjonowały trzy serie obligacji dłuższe niż 10 lat, z czego dwie mają termin zbliżony do 10 lat, a jedna¹⁸ ma zapadalność zbliżoną do 20 lat.

(dowód: akta kontroli str. 559-565)

Relatywnie wysoką kwotę środków złotych pozyskano w 2017 r. w wyniku sprzedaży obligacji detalicznych. Planowana sprzedaż miała zapewnić przychody w wysokości 3.780 mln zł. Wykonana sprzedaż była wyższa o 76,9% od planowanej i wyniosła 6.688 mln zł. W 2017 r. nabywcy indywidualni przeznaczali średnio w miesiącu na zakup obligacji 557,3 mln zł. Oznacza to wzrost średniej miesięcznej sprzedaży o blisko 50% w porównaniu z 2016 r. i ponad dwukrotny wzrost (o 205%) w porównaniu z 2015 r. Był to również najwyższy wynik sprzedaży na przestrzeni ostatniej dekady. Sprzedaż czteroletnich obligacji indeksowanych inflacją oraz obligacji dziesięcioletnich była w 2017 roku ponad trzykrotnie wyższa niż 2016 r. i stanowiła 44% łącznej sprzedaży tych obligacji. Wysokość oprocentowania

¹⁶ Benchmark stanowi duża wartościowo emisja SPW, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności obligacji.

¹⁷ Sprzedaż tych obligacji na przetargu w lutym wyniosła 2.108 mln zł, przy popycie 2.543,6 mln zł. Była to druga w historii emisja obligacji trzydziestoletnich, poprzednie wyemitowano w 2007 r. przy rentowności 5,5%.

¹⁸ Obligacja ta charakteryzuje się wysokim kuponem (5,0%) oraz bardzo niską płynnością (jej wartość nominalna to 1,2 mld zł, z czego, jak podaje Ministerstwo Finansów, prawdopodobnie znacząca część jest w posiadaniu jednego inwestora).

obligacji oszczędnościowych była ustalana 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. 534-557)

Zgodnie z założeniami *Strategii*, środki pochodzące z rynków zagranicznych powinny stanowić uzupełniające źródło finansowania w stosunku do rynku krajowego. Plan finansowania na rynkach zagranicznych zakładał przeprowadzenie pięciu emisji obligacji – dwóch na rynku euro (2.000 i 1.000 mln EUR) oraz po jednej na rynku dolara (1.000 mln USD), franka szwajcarskiego (250 mln CHF) i jena japońskiego (50.000 mln JPY). Łącznie zakładano pozyskanie środków walutowych z emisji SPW o równowartości 19.504 mln zł.

Wobec zmiany wysokości potrzeb pożyczkowych oraz wykorzystania środków zgromadzonych w poprzednim roku, w 2017 r. Minister Finansów na bieżąco dostosowywał do nich proces finansowania. W rezultacie wyemitował jedynie obligacje nominowane w euro i zrezygnował z zaciągania kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych (plan zakładał pozyskanie salda środków w kwocie 4.014,6 mln zł, w rzeczywistości saldo to wyniosło minus 2.599,4 mln zł). Na rynku zagranicznym Minister Finansów wyemitował dziesięcioletnie obligacje o wartości nominalnej 1.000 mln EUR i oprocentowaniu 1,375% w stosunku rocznym, dwudziestoletnie obligacje o wartości nominalnej 500 mln EUR i oprocentowaniu 2,375% oraz dwuletnie obligacje o wartości nominalnej 300 mln EUR, w formule *private placement*, których emisja została skorelowana z operacją wymiany płatności odsetkowych, w wyniku czego obligacje uzyskały oprocentowanie ujemne¹⁹, nie generując kosztów obsługi tego zadłużenia.

Emisja długu na rynku zagranicznym zapewniła pozyskanie środków przy rentowności wynoszącej średnio 1,41%, tj. o 1,53 pp. niższej niż finansowanie na rynku krajowym (bez uwzględnienia czynnika kursowego). Zdaniem NIK, dla oceny gospodarności tych operacji istotne jest uwzględnienie w rachunku rentowności także efektów osiąganych przez NBP z inwestowania rezerw dewizowych 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 2017 r. wyniósł 1,5% (rentowność bonów pieniężnych NBP), a na inwestowaniu rezerw dewizowych NBP uzyskał rentowność 0,6%. Oznacza to, że koszt pozyskania pieniądza, uwzględniający koszt NBP związany z tymi operacjami (0,9%), wyniósł 2,31%.

Koszt pozyskania środków na rynku krajowym w drodze emisji obligacji o podobnym terminie zapadalności wyniósł: 3,568% dla obligacji dziesięcioletnich (emitowanych w tym samym czasie, co obligacje zagraniczne, tj. w marcu 2017 r.), a dla papierów trzydziestoletnich emitowanych na trzech przetargach (w lutym, czerwcu i październiku) wyniósł średnio 4,188%.

Oznacza to, że emisje przeprowadzone w 2017 r. na rynku zagranicznym były tańsze niż na rynku krajowym. Rachunek ten (bez uwzględnienia czynników kursowych, których oszacowanie nie jest możliwe) był w 2017 r. korzystny, zarówno

¹⁹ Emisja została przeprowadzona wraz zawarciem transakcji typu IRS (Interest Rate Swap). W zamian za płatność początkową Minister Finansów otrzymuje płatności odsetkowe według zmiennej stopy procentowej, (równej kuponowi obligacji), od wartości nominalnej transakcji, równej nominalowi wyemitowanych obligacji, przez okres, na jaki obligacje zostały wyemitowane, a dodatkowo otrzymuje płatności odsetkowe według stałej stopy procentowej. W wyniku zawarcia transakcji swap Minister Finansów uzyskał oprocentowanie obligacji minus 0,15%, a z uwzględnieniem zapłaconych prowizji – minus 0,125%.

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 gospodarne.

(dowód: akta kontroli 446-449, 654-658, 751, 1224-1227, 1236-1237)

W znacznie większym stopniu niż założono w ustawie budżetowej wykorzystane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto środki walutowe zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów. Najwyższe wykorzystanie wolnych środków miało miejsce w grudniu, w związku z finansowaniem wysokich stanów deficytu (wynoszących 23,3 mld zł), wysokimi kwotami zwróconymi do budżetu środków europejskich (9.956 mln zł) i wobec braku sprzedaży obligacji w tym okresie. Sprzedaż walut w grudniu do NBP i na rynek krajowy w wysokości 5.685 mln euro zapewniła pozyskanie środków w kwocie 23.814,1 mln zł.

Poziom zgromadzonych środków walutowych umożliwił przeprowadzenie w grudniu gotówkowego odkupu obligacji zagranicznych o wartości 0,5 mld USD oraz gotówkowy odkup obligacji krajowych o wartości 2.105 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 751, 1117-1139)

W ramach prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2018 r. przeprowadzono w 2017 r. następujące operacje: odkup na przetargach zamiany obligacji zapadających w 2018 r. na kwotę 30,2 mld zł oraz odkup gotówkowy obligacji zapadających w 2018 r. na kwotę 2,1 mld zł, zgromadzono środki walutowe o równowartości 3,8 mld EUR (15,8 mld zł), zgromadzono środki złotowe w kwocie 3,4 mld zł (bez ON w BGK). Stan środków w rachunku memoriałowym (tj. z uwzględnieniem operacji przeprowadzonych w 2017 r., ale dotyczących kolejnego roku obejmował głównie: wydatki płatne z góry (3.889,4 mln zł), środki na rachunku pomocniczym BGK (4.926,2 mln zł), lokaty w NBP i BGK (3.370 mln zł) i wyniósł razem 12.191,0 mln zł. Relacja tych środków do potrzeb pożyczkowych brutto na 2018 r. według ustawy budżetowej wyniosła 14,9% (12,2% bez ON w BGK).

(dowód: akta kontroli str. 751)

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

W ustawie budżetowej na 2017 r. zaplanowano ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 410,6 mln zł, co oznaczało, że stanowiło ono dla budżetu państwa potrzebę pożyczkową w tej wysokości. Przychody oszacowano na kwotę 179,9 mln zł, rozchody miały wynieść 590,6 mln zł. Na koniec 2017 r. saldo prefinansowania wyniosło minus 135,7 mln zł. W 2017 r. zrealizowano przychody w wysokości 93,7 mln zł, tj. 52,1% przychodów zaplanowanych w ustawie budżetowej. Rozchody części 97 wyniosły 229,4 mln zł, tj. 38,9% planu i przeznaczone były na pożyczki udzielane beneficjentom Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020²⁰.

W 2017 r. spłaconych zostało 166 pożyczek. Kwota pożyczek pozostałych do spłaty wyniosła 186,9 mln zł. Dodatkowo z tytułu nierozliczonych przez Komisję Europejską zadań z lat ubiegłych, realizowanych ze środków Funduszu Spójności

²⁰ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 2015 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020, Dz.U. poz. 1558.

w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2004-2006, na koniec 2017 r. wystąpiła należność w wysokości 1,5 mln zł oraz z tytułu pożyczek udzielanych w oparciu o przepisy art. 10d ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013²¹ należność w wysokości 0,1 mln zł. Z tego tytułu BGK prowadził działania windykacyjne wobec jednego pożyczkobiorcy w związku z brakiem spłaty przez niego dwóch pożyczek.

W wyniku badania próby stanowiącej 22% wartości wszystkich środków przekazanych w 2017 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 2017 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 terminach określonych w załączniku nr 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych²².

(dowód: akta kontroli str. 844-956)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie wyboru rynków i instrumentów służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2017 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.

Ocena cząstkowa

Realizacja budżetu przebiegała w warunkach korzystniejszych od założonych. Pozwoliło to na zmniejszenie deficytu do najniższego od 2012 r. poziomu. W tej sytuacji Minister Finansów wykorzystał możliwości wynikające z korzystnej sytuacji budżetowej i przeprowadził operacje skutkujące zwiększeniem deficytu budżetu państwa. Jednak w ocenie NIK, konsekwentnie prezentowanej od wielu lat, wskazane było również ujęcie ubytku składek w FUS z tytułu przekazywania ich do OFE jako wydatków budżetu państwa, co jest szczególnie istotne wobec faktu braku wpływów z prywatyzacji, które miały stanowić źródło finansowania tego ubytku.

NIK ocenia pozytywnie wykorzystanie, szczególnie w grudniu 2017 r., środków zgromadzonych na rachunkach walutowych i złotych, w wyniku czego nastąpiło zmniejszenie emisji długu Skarbu Państwa. 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 rekordowo wysokie wolne środki.

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Zasady polityki zarządzania rezerwą płynnościową budżetu państwa zostały sformułowane przez Dyrektora Departamentu Długu Publicznego w notatce z dnia 23 marca 2017 r. i zaakceptowane przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 221.

²² Dz.U. z 2014 r. poz. 1773.

Finansów. Zgodnie z tą polityką średni stan środków budżetowych w 2017 r., przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych, powinien kształtować się w przedziale 21,1-61,8 mld zł, przy dopuszczeniu możliwych odchyłeń w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Na ten stan składały się wolne środki złotowe (pozyskane głównie w wyniku emisji SPW oraz z konsolidacji środków sektora finansów publicznych) i walutowe (pochodzące z emisji obligacji na rynki zagraniczne, zaciągania kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz z konsolidacji unijnych środków walutowych), lokowane na rachunkach budżetu państwa w NBP i BGK.

(dowód: akta kontroli str. 12, 448, 560, 568)

Ustalone
nieprawidłowości

1. W zarządzaniu płynnością budżetu państwa przez Ministra Finansów stwierdzono nieprawidłowości polegające na utrzymywaniu poziomu płynnych rezerw w wysokościach skutkujących wzrostem kosztów, wynoszącym 42 mln zł w porównaniu do poprzedniego roku. Średni stan wolnych środków w 2017 r. w wysokości 62.299 mln zł (na rachunkach złotych 29.598 mln zł, a na walutowych 32.701 mln zł) przekroczył maksymalny pułap określony w notatce. Był to najwyższy historycznie stan wolnych środków, wyższy niż w poprzednim roku o 12.955 mln zł, tj. o 26,3%. Zdaniem NIK poziom ten okazał się niewspółmierny do bieżących potrzeb budżetu państwa. W 2017 r. wolne środki stanowiły 228% potrzeb pożyczkowych netto (w 2016 r. 86,4%, a w 2015 r. 88,1%). Również potrzeby pożyczkowe brutto w 2017 r. spadły o 52.165 mln zł (tj. o 30,8%). Przyrost wolnych środków nie wynikał zatem z wielkości potrzeb netto i brutto występujących w 2017 r. Skutkowało on natomiast ponoszeniem kosztów na pozyskanie tych środków, oszacowanych na kwotę 262 mln zł (wyższych niż w 2016 r., gdy wyniosły 220 mln zł).

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że utrzymywanie płynnej rezerwy przynosi korzyści pośrednie, wynikające z istniejącego poziomu lokat w porównaniu do potencjalnego stanu, który cechowałby się równomiernym ich rozłożeniem. Uzależnianie bieżącej podaży wyłącznie od bieżącego poziomu środków prowadziłoby do skokowych zmian podaży SPW, które generowałyby wzrost kosztów obsługi długu w okresie życia obligacji i rodziłyby nieakceptowalne ryzyko płynności i bezpieczeństwa finansowego państwa. Ministerstwo Finansów oszacowało hipotetyczne korzyści pośrednie w długim okresie przy przyjęciu założeń dotyczących między innymi wzrostu rentowności SPW wywołanego nierównomierną sprzedażą (od 5 punktów bazowych do 50 punktów bazowych w zależności od wielkości sprzedaży). Wyliczone korzyści pośrednie oszacowało na kwotę 981 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 551-576)

Analiza przeprowadzona przez NIK na podstawie rzeczywistych wyników osiągniętych na trzech aukcjach sprzedaży w miesiącach styczniu i kwietniu, na których oferowano obligacje dwuletnie zerokuponowe oraz stałoprocentowe pięcio- i dziesięcioletnie wskazuje, że akceptacja wyższego poziomu sprzedaży obligacji (aż do poziomu zgłoszonego popytu) spowodowałyby wzrost rentowności, w zależności od miesiąca przetargu i rodzaju obligacji, od 0,3 punktu bazowego do 4,5 punktu bazowego. Oznacza to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby prawdopodobnie znacząco niższa od założeń przyjętych przez Ministerstwo Finansów do wyliczeń, a w rezultacie wpływ wyższych rentowności istotnie odbiegałby od wyliczeń przedstawionych przez Ministerstwo Finansów, dokonanych na podstawie przyjętego założenia o nieuniknionych wzrostach rentowności o wyżej wskazaną wielkość. NIK zauważa także, że rzeczywista sprzedaż obligacji charakteryzowała się również

znacznym poziomem wahań (sprzedaż kasowa w styczniu, lutym i marcu wyniosła 45% sprzedaży rocznej).

Niezależnie od tego, możliwe było zdaniem NIK obniżenie kosztów wynikających z nadmiernego kumulowania środków, bez utraty korzyści, o których wspomniał Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, w wyniku obniżenia emisji długu lub dokonania odkupów w większej skali i wcześniej niż w rzeczywistości.

(dowód: akta kontroli str. 578-603)

2. W ramach zarządzania płynnością wykorzystywane były w 2017 r. emisje bonów skarbowych. Planowano sprzedaż bonów skarbowych o wartości 38.580,7 mln zł, w tym 11.799,7 mln zł bonów, których termin wykupu przypadał na następny rok (tzw. bonów długich) oraz 26.781 mln zł bonów wykupywanych w tym samym roku (tzw. bonów krótkich). W latach 2013 – 2016 Minister Finansów, ze względu na ograniczanie ryzyka refinansowania²³, zrezygnował z emisji bonów. Decyzje o planowaniu emisji bonów skarbowych w 2017 r. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego uzasadnił potrzebą *rozszerzenia wachlarza instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych w szczególności w sytuacji niewystarczającego popytu na obligacje. Emisja bonów wynikała m.in. z potrzeby zabezpieczenia odpowiedniego poziomu rezerwy gotówkowej na wypadek materializacji ryzyk rynkowych i budżetowych i gwarantowała finansowanie potrzeb pożyczkowych w najbliższych miesiącach.*

Zrealizowane w 2017 r. emisje w kwocie 5.921 mln zł dotyczyły tylko bonów krótkich. Zostały one przeprowadzone w styczniu i lutym, w kwotach wynikających z notatek kierowanych do Podsekretarza Stanu, dotyczących planów finansowania potrzeb pożyczkowych w tych miesiącach. Emisje te przeprowadzono, pomimo że nie wystąpiły ryzyka, o których mowa w powyżej przywołanych wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Długu Publicznego – w styczniu i lutym została zrealizowana nadwyżka budżetowa zamiast planowanego deficytu.

Emisje bonów w 2017 r. pozwoliły pozyskać środki o rentowności 1,54%, tj. tańsze niż z emisji obligacji (2,0% w przypadku emisji obligacji dwuletniej). Jednak w porównaniu do dochodów osiągniętych z lokat złotych (o oprocentowaniu średniorocznym na poziomie 1,42%) oznaczało to, że koszty obsługi bonów były wyższe od dochodów o kwotę oszacowaną przez NIK na 4,2 mln zł. Emisje bonów z okresu styczeń-luty były przeprowadzone w warunkach utrzymywania znacznych stanów lokat, co wskazuje na niecelowość emisji bonów.

(dowód: akta kontroli str. 18-32, 398-399)

Analiza przeprowadzona przez NIK dotycząca poziomu rezerw płynnościowych w okresach, w jakich były dokonane emisje bonów wykazała, że w okresach poprzedzających emisję²⁴, szczególnie w lutym 2017 r., stany wolnych środków złotych (również walutowych) utrzymywały się na relatywnie wysokich

²³ Zapis w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016-2019.

²⁴ Przed rozliczeniem emisji w dniu 11 stycznia 2017 r. bonów o wartości nominalnej 1 mld zł przeciętny stan środków walutowych wynosił 3,5 mld zł (a walutowych ponad 6 mld zł); przed rozliczeniem kolejnego 1 mld z emisji bonów w dniu 18 stycznia 2017 r. średni stan lokat złotych wzrósł, i w okresie pomiędzy pierwszą a drugą emisją bonów wynosił 6,9 mld zł; a przed rozliczeniem następnego 1 mld zł w dniu 8 lutego 2017 r. średni stan lokat złotych osiągnął poziom 25 mld zł (w okresie pomiędzy drugą a trzecią emisją bonów); przed rozliczeniem w dniu 22 lutego 2017 r. kwoty 0,5 mld zł z emisji bonów średni stan lokat złotych wynosił 25,4 mld zł.

poziomach, wynoszących średnio w styczniu 13.331 mln zł, a w lutym 27.428 mln zł.

Również emisja obligacji na rynku krajowym wpływała na długotrwały przyrost stanu wolnych środków. Było to szczególnie widoczne w odniesieniu do emisji obligacji przeprowadzonych w maju 2017 r. o wartości 2.876 mln zł, podczas gdy średni stan środków w tym miesiącu wyniósł 33.998 mln zł. W notatce z dnia 27 kwietnia 2017 r. kierowanej do Podsekretarza Stanu zakładano wpływy ze sprzedaży obligacji w wysokości 3,8 mld zł, podczas gdy rzeczywisty stan wolnych środków złotych wynosił w tym dniu 40,3 mld zł. W czerwcu przeprowadzono emisję obligacji o wartości nominalnej 2,9 mld zł. Z notatki z dnia 30 maja 2017 r. wynika, że emisja tej obligacji nastąpi w dniu 9 czerwca 2017 r. W tym dniu rzeczywisty stan wolnych środków złotych wynosił 43,3 mld zł. Najwyższe rozbieżności w tym planowaniu dotyczyły finansowania deficytu budżetu państwa: założono deficyt w miesiącu maju w kwocie 2,3 mld zł, a została zrealizowana nadwyżka w wysokości 0,8 mld zł. Na czerwiec założono deficyt 6,5 mld zł, a osiągnięta w tym miesiącu nadwyżka wyniosła 6 mld zł.

W obu powyższych planach zakładano w tych miesiącach utrzymywanie wysokiego poziomu płynnych rezerw złotych. I tak w maju, po sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych brutto w wysokości 9,8 mld zł, wolne środki pozostawały na poziomie 36,7 mld zł, a po sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych w czerwcu w wysokości 10,4 mld zł, środki na rachunku złotowym pozostały w wysokości 34,7 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 48-60, 750-751)

W ocenie NIK dokonane emisje zwiększające stany wolnych środków, powodowały ponoszenie kosztów z tytułu zbyt wczesnego w stosunku do potrzeb ich pozyskania.

Opis stanu
faktycznego

Na rynku krajowym pozyskano w drodze sprzedaży SPW w pierwszym półroczu 33.680 mln zł. Tymczasem w okresie tym, w rachunku narastającym, nie występowały potrzeby pożyczkowe (na koniec pierwszego półrocza wynosiły one minus 13.121,1 mln zł, co było głównie wynikiem korzystnej sytuacji budżetowej – nadwyżka budżetowa ukształtowała się na poziomie 5.860,1 mln zł). W rezultacie na rachunku lokat złotych utrzymywały się wysokie stany wolnych środków, wynoszące w tym okresie średnio 27.756 mln zł (na koniec czerwca stan środków złotych wynosił 46.399 mln zł). Dopiero w drugim półroczu, w wyniku zmniejszenia kwot emisji i braku emisji w sierpniu, wrześniu i grudniu – nastąpiło zmniejszenie średniego stanu lokat w tym okresie do poziomu 4.842 mln zł (3.375 mln zł na koniec grudnia).

Na rachunkach walutowych utrzymywały się również wysokie stany środków. Minister Finansów na początku 2017 r. posiadał waluty w kwocie 6.155,3 mln EUR. Wpływy walutowe w roku wyniosły 13.148 mln EUR (z czego 1.800 mln EUR ze sprzedaży obligacji). Rozdysponował w ciągu roku na wykupy długu 3.965 mln EUR oraz na wydatki wynikające z obsługi długu 2.084 mln EUR. Po dokonaniu sprzedaży walut²⁵ w kwocie 9.503 mln EUR stan środków na koniec 2017 r. wyniósł 3.792 mln EUR, tj. był niższy od stanu na początek roku o 38,4%. NIK ocenia pozytywnie zmniejszenie finansowania zagranicznego i poprzez to zmniejszenie zadłużenia zagranicznego.

(dowód: akta kontroli str. 750)

²⁵ Do NBP sprzedano w 2017 r. waluty o wartości 7.995 mln EUR, a na rynku za pośrednictwem BGK sprzedano w grudniu 1.508 mln EUR.

Jednak w trakcie roku z rozliczeń tych powstawały istotne nadwyżki, powodujące wzrost stanu środków na lokatach. Było to szczególnie widoczne w styczniu 2017 r., gdy wpływ środków z KE wyniósł równowartość 10.349 mln zł, a na potrzeby budżetu środków europejskich została przekazana kwota 1.050 mln zł. W efekcie różnica w wysokości 9.299 mln zł zasilila rachunek lokat. Do końca października utrzymywała się nadwyżka przychodów nad rozchodami, która mogła być wykorzystana do zarządzania płynnością.

Już na początku czerwca 2017 r. Departament Długu Publicznego w notatce skierowanej do Podsekretarza Stanu informował o wzrastającym stanie środków złotych. Z końcem maja stan środków na centralnym bieżącym rachunku budżetu państwa wyniósł 34.723 mln zł. Podstawową przyczyną wskazywaną w notatce były wyższe od prognozowanych wpływy budżetu oraz z konsolidacji środków sektora publicznego. Zaproponowanym rozwiązaniem w tej sytuacji było bezpośrednie lokowanie środków złotych na rynku pieniężnym poprzez transakcje typu *buy-sell-back*. W notatce do Podsekretarza Stanu z dnia 5 czerwca 2017 r. zaproponowano prowadzenie tych transakcji w oparciu o funkcjonującą w ramach Departamentu Długu Publicznego infrastrukturę operacyjną oraz standardowe rozwiązania formalno-prawne. Poziom ryzyka operacyjnego i finansowego związanego z zawieraniem tych transakcji nie odbiegał od standardowych rozwiązań w zakresie lokowania nadwyżek pieniężnych dotychczas stosowanych w poprzednich latach. Partnerem do dokonywania operacji zostały banki krajowe posiadające status dealera skarbowych papierów wartościowych, z którymi podpisano umowy. W 2017 r. zostały zawarte cztery operacje typu *buy-sell-back* na termin 7-8 dni, o średniej kwocie lokat 627,7 mln zł i oprocentowaniu 1,53%, wyższym od oprocentowania uzyskiwanego na lokatach złotych w BGK (1,35%).

(dowód: akta kontroli str. 398, 751)

Na potrzeby płynnościowe Minister Finansów korzystał systematycznie ze środków przekazanych w depozyt ON, wykorzystując w tym celu średnio 6.676 mln zł oraz doraźnie, wykorzystując w sumie na kwotę 3.390 mln zł.

W celu wykorzystania wysokich stanów środków na rachunkach zostały przeprowadzone w grudniu przedterminowe odkupy obligacji przeprowadzone: trzy odkupy obligacji krajowych łącznie na kwotę 2.105 mln oraz jeden odkup obligacji dolarowej na kwotę 461 mln USD.

(dowód: akta kontroli str. 133-138)

Na podstawie badania próby obejmującej najwyższe jednostkowo depozyty ON w kwocie 11.042,9 mln zł oraz depozyty terminowe w wysokości 2.748,1 mln zł stwierdzono, że odsetki były naliczane przez BGK prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 498-500)

Kontrola przepływów finansowych związanych ze sprzedażą i wykupem SPW

Kontrolą prawidłowości naliczeń oraz ewidencjonowania płatności objęto sprzedaż i wykupy obligacji hurtowych zrealizowane w październiku 2017 r. Sprzedaż dotyczyła obligacji dwuletnich OK0720, 5-letnich PS0123 i WZ1122, dziesięcioletnich DS0727 i WZ0126 oraz trzydziestoletnich WS0447 o łącznej wartości nominalnej 8.000 mln zł, a wykup dotyczył obligacji 10-letniej DS1017 o wartości 12.671 mln zł. 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. 604-618)

Kontrolą NIK objęto także spłaty kapitału kredytów i pożyczek od międzynarodowych instytucji finansowych, w miesiącu, na który przypadła największa ich suma, tj. w listopadzie 2017 r. Dwanaście zbadanych płatności na rzecz Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Rozwoju Rady Europy na kwotę 130,3 mln euro, zostało dokonanych zgodnie z warunkami umów, w terminach i kwotach wynikających z harmonogramów spłat oraz wezwań płatniczych banków kredytodawców, a płatności w euro zostały prawidłowo przeliczone na złote, zgodnie z zasadami określonymi w *Umowie regulującej prowadzenie rachunku bankowego w walutach obcych oraz sprzedaż i skup walut obcych na obsługę zobowiązań i należności Skarbu Państwa* z dnia 21 grudnia 2015 r., zawartej pomiędzy Ministrem Finansów a NBP.

(dowód: akta kontroli str. 1075-1116)

Kontrolą NIK zostały objęte także wszystkie płatności z tytułu wykupu obligacji zagranicznych, przypadające na 2017 r., tj. pięć płatności w euro, dolarach amerykańskich, frankach szwajcarskich i jenach japońskich, stanowiących równowartość 12.506,7 mln zł. Wykupy zostały zrealizowane w pełnej wysokości. Płatności na rzecz agentów zostały dokonane w terminach umożliwiając wypłatę należności inwestorom w dniu zapadalności obligacji. Przeliczenie kwot w walutach na złote nastąpiło zgodnie z obowiązującymi zasadami, określonymi w umowie z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie powierzenia BGK prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1058-1074)

Ocena cząstkowa

Środki zgromadzone przez Ministra Finansów pozwoliły na pełną i terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek. Finansowanie potrzeb pożyczkowych zostało jednak zrealizowane w warunkach skumulowania płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa.

NIK od wielu lat zwracała uwagę na eskalację przyrostu płynnych rezerw i kosztów ponoszonych na ich pozyskanie. Zrealizowana w 2017 r. kwota przyrostu płynnych rezerw w wysokości 12.955 mln zł, była najwyższa od 2011 r., tj. od roku wdrożenia konsolidacji sektora finansów publicznych, a przyrost rezerw nastąpił bez istotnego związku z potrzebami pożyczkowymi (spadek potrzeb pożyczkowych netto w porównaniu do poprzedniego roku o 30.511,5 mln zł). 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

W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2017-2020* przyjęto założenie, że na koniec 2017 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniesie 1.021,4 mld zł, a jego relacja do PKB wzrośnie z prognozowanych 51,4% na koniec 2016 r. do 52,3% i w kolejnych latach będzie się stopniowo obniżać do 49,5% na koniec 2020 r. Wielkości dotyczące 2017 r. zostały skorygowane w *Strategii*

zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2018-2022 do poziomu 1.002,7 mld zł i 51,7% PKB.

Państwowy dług publiczny na koniec 2017 r. wyniósł 961.836,3 mln zł i stanowił 48,5% PKB²⁶. Zarówno kwota PDP wykazana na koniec 2017 r., jak i jego relacja do PKB ukształtowały się poniżej prognoz²⁷. W stosunku do 2016 r. kwota PDP była niższa o 3.362,7 mln zł (o 0,3%), a relacja do PKB obniżyła się o 3,4 punktu procentowego²⁸. Obniżenie się wielkości PDP było wynikiem spadku zadłużenia wszystkich podsektorów sektora finansów publicznych: rządowego o 0,4%, samorządowego o 0,1% i ubezpieczeń społecznych o 17,7%.

Poniżej prognoz ukształtowało się także zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2017 r. wyniosło 1.003.398,6 mln zł²⁹, co stanowiło 50,6% PKB. W stosunku do 2016 r. dług tego sektora obniżył się o 3.186,3 mln zł, a relacja do PKB o 3,6 punktu procentowego.

Obniżenie się długu PDP i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynikało przede wszystkim ze spadku skonsolidowanego zadłużenia Skarbu Państwa, który jest główną składową tych wielkości.

Na koniec 2017 r. zadłużenie Skarbu Państwa (przed konsolidacją) wyniosło 928.471,8 mln zł i było niższe niż na koniec 2016 r. o 194,4 mln zł, tj. o 0,02%. Spadek zadłużenia był wypadkową wzrostu zadłużenia przede wszystkim z tytułu finansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa o 26.590,8 mln zł oraz spadku zadłużenia wynikającego głównie z różnic kursowych o 26.282,3 mln zł (na koniec 2017 r. złoty umocnił się w stosunku do wszystkich głównych walut, w których zaciągnięty jest dług Skarbu Państwa³⁰) i zmiany stanu na rachunkach budżetowych o 11.266,3 mln zł.

Poziom długu Skarbu Państwa był niższy o 57,2 mld zł od prognozowanego w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2017-2020*, a także niższy o 40,2 mld zł od prognozy skorygowanej we wrześniu 2017 r. na potrzeby strategii na lata 2018-2021. Niższa niż założona w strategiach była także relacja długu Skarbu Państwa do PKB – 46,8% wobec odpowiednio 50,4% i 50,0%.

Dług zaciągnięty na rynku krajowym według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. wyniósł 644.531,9 mln zł i był wyższy niż na koniec 2016 r. o 35.328,9 mln zł, tj. o 5,8%. Dług w skarbowych papierach wartościowych wzrósł w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego o 33.168,2 mln zł (5,6%), z tego w rynkowych SPW o 29.009,8 mln zł (5,0%) i w obligacjach oszczędnościowych o 4.158,4 mln zł (37,0%). Na wzrost długu krajowego w największym stopniu oddziaływała emisja obligacji wieloletnich o oprocentowaniu zmiennym oraz obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych. Wartość nominalna tych obligacji w portfelu krajowych SPW zwiększyła się odpowiednio o 13.879,3 mln zł (9,6%) i o 7.631,2 mln zł (4,5%).

²⁶ Wstępny szacunek PKB z 28 lutego 2018 r. – 1.982.278,6 mln zł.

²⁷ Mniej niż przyjęto w Strategiach o 5,8% i o 4,1% oraz o 3,8 punktu procentowego i o 3,2 punktu procentowego.

²⁸ Przy wzroście PKB o 4,6% wobec prognozowanego o 3,6%.

²⁹ W Strategii na lata 2017-2020 założono 1.075,3 mld zł, 55,0% w relacji do PKB, w kolejnej edycji tego dokumentu – 1.043,6 mld zł i

³⁰ Na koniec 2017 r. kurs euro wyniósł 4,1709 zł, dolara amerykańskiego 3,4813 zł, franka szwajcarskiego 3,5672 zł i jena japońskiego 3,0913 zł (za 100 jenów), podczas gdy na koniec 2016 r. wynosiły one odpowiednio 4,4240, 4,1793, 4,1173 i 3,5748.

Wzrost popularności obligacji oszczędnościowych skutkowało zwiększeniem zadłużenia we wszystkich oferowanych instrumentach w tym segmencie, przede wszystkim w czteroletnich obligacjach oprocentowanych według zmiennej stopy.

(dowód: akta kontroli str. 551-554, 747, 751, 1195, 1196-1199, 1123)

Przyrost długu krajowego z tytułu SPW³¹ o 7.000 mln zł³² był wynikiem przeprowadzonego w 2017 r. zasilenia kapitałowego Banku Gospodarstwa Krajowego oraz wyemitowania obligacji dedykowanych dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego. BGK otrzymał obligacje zerokuponowe o wartości 5.000 mln zł. BFG nabył pięcioletnią obligację o wartości nominalnej 2.000 mln zł³³, za cenę równą wartości nominalnej. Potrzebę przeprowadzenia takiej operacji BFG uzasadnił realizacją zadań w zakresie procesów restrukturyzacyjnych w sektorze SKOK³⁴. Celem Funduszu było zwiększenie zaangażowania w papiery zapewniające możliwość ich upłynnienia w terminie gwarantującym niezakłóconą realizację ustawowych zadań, przede wszystkim wypłatę środków gwarantowanych, a jednocześnie uzyskanie rentowności wyższej niż bony pieniężne NBP. Dla Ministra Finansów środki pozyskane w drodze tej emisji stanowiły finansowanie o niższym koszcie niż możliwy do osiągnięcia poprzez emisję standardowych obligacji w systemie przetargowym³⁵. Zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu obligacji wyemitowanych dla BFG, który jest częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie zwiększyły długu według definicji UE³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 167-169, 345-361, 371-390)

Na koniec 2017 r. znacznie wzrosła kwota zobowiązań wymagalnych w zadłużeniu krajowym Skarbu Państwa, które wyniosły 671,0 mln zł wobec kwoty 9,1 mln zł na koniec 2016 r. Przyczyną powyższego było zasądzenie przez Instytut Arbitrażu Izby Handlowej w Sztokholmie od Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz spółki akcyjnej zarejestrowanej w Luksemburgu odszkodowania w kwocie 653,6 mln zł³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 632, 1223, 1240-1266)

W stosunku do stanu na koniec 2016 r. zmniejszyło się zadłużenie zagraniczne wyrażone w walutach obcych. Było to efektem istotnie niższych od założonych na 2017 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i znacznego ograniczenia ich finansowania emisją długu na rynkach zagranicznych. Minister Finansów przeprowadził jedynie emisję obligacji nominowanych w euro, o wartości nominalnej

³¹ W zadłużeniu Skarbu Państwa przed konsolidacją.

³² Przeprowadzone operacje nie zwiększyły długu publicznego według definicji UE.

³³ Obligacja PP0722, wyemitowana w formule *private placement*, o oprocentowaniu zmiennym z półrocznym kuponem opartym na WIBOR 6M, powiększonym o rosnącą marżę, z terminem wykupu 21 lipca 2022 r., wyemitowana na podstawie listu emisyjnego nr 41/2017 z dnia 19 lipca 2017 r., z ceną sprzedaży równą wartości nominalnej 100 zł. Obligacja została objęta zakazem obrotu na rynku wtórnym, BFG nabył natomiast prawo bezwarunkowego wezwania emitenta do przedterminowego wykupu obligacji.

³⁴ W okresie od początku 2014 r. do połowy 2016 r. BFG dokonywał wypłat deponentom siedmiu kas oraz jednemu bankowi spółdzielczemu, przy czym upadłość pięciu kas nastąpiła na przestrzeni kilku miesięcy 2016 r.

³⁵ Średni WIBOR 6M w 2017 r. wyniósł 1,8%, średnia rentowność obligacji pięcioletnich na rynku krajowym ukształtowała się na poziomie 2,9%.

³⁶ Papiery wartościowe w posiadaniu BFG podlegają konsolidacji w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych.

³⁷ Ostateczne orzeczenie z dnia 28 września 2017 r. w postępowaniu arbitrażowym V 2014/163, którego przedmiotem była skarga Spółki na decyzję Komisji Nadzoru Finansowego, nakazującą Spółce zbycie akcji banku, którego była akcjonariuszem. W dniu 28 grudnia 2017 r. Prokuratoria Generalna RP wniosła skargę na wyrok arbitrażowy do Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie. Zobowiązanie wykazane zostało w sprawozdaniu Rb-28 cz. 19 budżetu państwa.

niższej od zakładanej i odstąpił od planowanych emisji obligacji w pozostałych walutach. Ograniczona skala emisji z jednej strony oraz terminowe i przedterminowe wykupy obligacji z drugiej skutkowały obniżeniem nominalnego zadłużenia w czterech głównych walutach, w których nominowany jest dług z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynki zagraniczne: w euro o 841,8 mln EUR, w dolarach amerykańskich o 561,5 mln USD, we frankach szwajcarskich o 250,0 mln CHF i w jenach japońskich o 81.000 mln JPY. Na niezmienionym poziomie pozostało zadłużenie w juanach chińskich. W wyrażeniu złotowym zadłużenie zagraniczne obniżyło się o 35.523,3 mln zł i wyniosło 283,9 mld zł, na co wpływ miało przede wszystkim umocnienie się złotego na koniec 2017 r., w stosunku do 2016 r.

Zmniejszyła się także kwota zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, co było wypadkową zaciągnięcia nowych zobowiązań na kwotę 14 mln EUR i spłaty zadłużenia w wysokości 655,8 mln EUR. Na skutek różnic kursowych zadłużenie z tego tytułu zmniejszyło się o 4.460,1 mln zł.

Udział długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa na koniec 2017 r. obniżył się o 3,8 punktu procentowego w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego. Był to największy roczny spadek udziału począwszy od 2012 r.³⁸ Relacja ta w 2017 r. nie osiągnęła jeszcze wartości zakładanej w *Strategii* (poniżej 30%) i wyniosła 30,6%.

Na koniec 2017 r. obniżył się także, o 2,5 punktu procentowego, udział zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi Skarbu Państwa, pomimo napływu netto środków nierezydentów o wartości 10,1 mld zł³⁹. Wyniósł on 50,9% wobec 53,4% na koniec 2016 r. Na spadek tej relacji wpływ miało istotne zmniejszenie udziału długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa oraz ustabilizowanie się udziału zobowiązań wobec inwestorów zagranicznych w długi krajowym na poziomie zbliżonym do notowanego na koniec 2016 r. (31,5% wobec 31,6%). Według założeń przyjętych w *Strategii zarządzania długiem*, udział długu nominowanego w walutach obcych w 2018 r. osiągnie wartość poniżej 30% i w kolejnych latach będzie ulegał dalszemu obniżaniu, czego efektem będzie również ograniczanie udziału kosztów obsługi długu wypłacanych nierezydentom.

(dowód: akta kontroli str. 321-327, 535, 1223, 1229-1230)

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2017 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.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

NIK ocenia pozytywnie zmniejszenie zadłużenia Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec

³⁸ Udziały długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa ogółem wynosiły na koniec 2011 r. – 32,0%, 2012 r. – 31,6%, 2013 r. – 30,3%, 2014 r. – 35,5%, 2015 r. – 34,9%, 2016 r. – 34,4%, 2017 r. – 30,6%.

³⁹ Napływ netto stanowi sumę salda przepływów na rynku wtórnym, zakupów na rynku pierwotnym i zrealizowanych wykupów.

2017 r. oraz ich relacji do PKB. Wielkości te zostały rzetelnie zaprezentowane 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 2017 r. wyniosły 19.049,7 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2016 r. o 40.292,6 mln zł.

Zmniejszenie kwoty należności wynikało głównie z umorzenia pożyczek udzielonych Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych z budżetu państwa w latach 2009-2014 w łącznej kwocie 39.151,9 mln zł oraz umocnienia złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego w przypadku należności nominowanych w EUR i USD. W odniesieniu do należności z tytułu kredytów zagranicznych odnotowano spadek zadłużenia wyrażonego w walutach, w tym o 3,3 mln EUR oraz o 3,0 mln USD w związku z dokonywanymi spłatami.

Na koniec 2017 r. zmniejszyło się o 55,7 mln zł zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, na co największy wpływ miał zwrot i wcześniejsze spłaty pożyczek dokonane przez gminę Rewal i Płaska oraz Samorząd Województwa Mazowieckiego. Zwiększenie należności z tytułu pożyczek Skarbu Państwa łącznie o 252,5 mln zł odnotowano w związku z wypłatami dla KUKI S.A., dla sędziów i prokuratorów na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych oraz na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Odnotowany w 2017 r. wzrost poziomu należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na kwotę 15,8 mln zł był przede wszystkim wynikiem zaewidencjonowania odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa, w tym w wysokości 11,3 mln zł, o które zwiększyły się należności od Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.

Minister Finansów prowadził działania windykacyjne wobec podmiotów, za które Skarb Państwa dokonał w latach wcześniejszych spłaty zadłużenia, w związku z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami, w tym wobec Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz uczestniczył w międzyresortowych konsultacjach związanych z redukcją zadłużenia Iraku i Mozambiku. W przypadku opóźnień w spłatach zadłużenia Angoli i Uzbekistanu, kredytobiorcy otrzymali z Banku Gospodarstwa Krajowego monity z informacją o kwocie pozostającej do spłaty i fakcie naliczania odsetek za zwłokę. W odniesieniu do należności Sudanu, brak stabilizacji geopolitycznej po podziale jego terytorium utrudnia bezpośrednie rozmowy z rządem. W związku z powyższym Minister Finansów podejmował działania polegające na potwierdzaniu sald należności, dokonywanych między bankiem centralnym Sudanu a BGK.

(dowód: akta kontroli str. 957-1038)

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2017, określony został na kwotę 200.000 mln zł. Wykorzystanie limitu wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosło 5.718,1 mln zł, co stanowiło 2,9%. Minister Finansów w 2017 r. zgodnie z ustawą z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne udzielił dwóch gwarancji dotyczących finansowania modernizacji infrastruktury kolejowej przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz emisji obligacji BGK w celu dofinansowania Krajowego Funduszu Drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 752-754)

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 finansowym oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Minister Finansów nie przewidywał udzielenia wsparcia w oparciu o ten limit, jednak jego przyjęcie umożliwiało podjęcie szybkiej interwencji w przypadku wystąpienia negatywnych zdarzeń na rynkach finansowych. W 2017 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 35.000 mln zł, a jego wykorzystanie w 2017 r. wyniosło 5.718 mln zł, tj. 16,3%.

(dowód: akta kontroli str. 639-647, 765-843)

Na koniec 2017 r. kwota potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zmniejszyła się w porównaniu do roku 2016 o 7.635,1 mln zł i wyniosła 116.878,5 mln zł. Relacja potencjalnych zobowiązań do PKB wyniosła na koniec 2017 r. 5,8% i była niższa od prognozowanej relacji ujętej w *Strategii* o 3,5 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 633-638, 755-761, 774-783, 1012-1015)

Ustalone
nieprawidłowości

W prowadzonych przez Ministra Finansów działaniach windykacyjnych 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 z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁴⁰.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o weryfikację założeń przyjętych przez Ministra Finansów określających politykę płynnościową budżetu państwa w celu ograniczenia wydatków związanych z utrzymywaniem rezerw wolnych środków.

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.

⁴⁰ Dz.U. z 2015 r. poz. 1052, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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, dnia 24 kwietnia 2018 r.

Za zgodność z treścią uchwały Nr 40/2018
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 maja 2018 r.
(z uwzględnieniem sprostowania omyłek pisarskich
z dnia 6 czerwca 2018 r.)

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia czerwca 2018 r.