



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.07.2021
KBF.410.001.09.2021

Pan
Tadeusz Kościński
Minister Finansów, Funduszy
i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 32/2021 Kolegium NIK z dnia 26 maja 2021 r.
w sprawie zastrzeżeń oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich i rachunkowych

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa,
97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków
pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem
potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12 (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r., a od 6 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrole	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/93/2020 oraz nr KBF/95/2020 z 31 grudnia 2020 r.2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/94/2020 z 31 grudnia 2020 r. i nr KBF/20/2021 z 4 stycznia 2021 r.3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/91/2020 z 31 grudnia 2020 r. oraz KBF/21/2021 z 4 stycznia 2021 r.4. Elżbieta Grohman, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/92/2020 z 31 grudnia 2020 r. oraz KBF/19/2021 z 4 stycznia 2021 r.5. Marcin Borowiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/26/2021 oraz nr KBF/27/2021 z 8 stycznia 2021 r. <p>(akta kontroli str. 1-20)</p>

Cel kontroli

II. Cel i zakres kontroli

Zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020, pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

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

- planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto (dalej: PKB),
- działania w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych kredytów i pożyczek oraz poręczeń i gwarancji,
- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2020² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania.

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

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Ustawa budżetowa na rok 2020 z dnia 14 lutego 2020 r. (Dz. U. poz. 571, ze zm.)

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

Ocenie w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- działania windykacyjne podejmowane przez Ministra Finansów w części 79,
- realizacja wydatków budżetu państwa w części 79,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2020 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań w części 79,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 ustawy o finansach publicznych³ (dalej: ufp).

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

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

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

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2020 r. budżetu państwa w częściach 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

NIK zauważa jednak, że w 2020 r. wzrosła skala operacji, które choć były zgodne z prawem, to ograniczały przejrzystość finansów publicznych. Należały do nich w szczególności transfery i finansowanie zadań poza rachunkiem wydatków i deficytu budżetu państwa.

Do rekordowej wielkości 224,4 mld zł zwiększyła się także w 2020 r. różnica między długiem publicznym liczoną według metodologii unijnej i metodologii krajowej. Przyczyniło się do tego finansowanie działań antykryzysowych z wykorzystaniem środków uzyskanych w drodze emisji długu przez podmioty spoza sektora finansów publicznych. Pozwoliło to na uniknięcie przekroczenia progu ostrożnościowego, określonego w dziale II rozdziale 3 ufp, ale generowało wyższe koszty niż gdyby dług zaciągał bezpośrednio Skarb Państwa. Stawia to w wątpliwość racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych, w sytuacji, gdy tworzone są regulacje umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających Państwo i obywateli. Zdaniem NIK, kwestia ta powinna być przedmiotem analizy w celu znalezienia efektywnych i skutecznych rozwiązań służących zapewnieniu stabilności sektora finansów publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów zapewnił pełne sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2020 r., zwiększonych w wyniku pandemii COVID-19, oraz skumulował środki na sfinansowanie 58,5% potrzeb pożyczkowych netto zaplanowanych na 2021 r. Odbywało się to w szczególnych warunkach zaburzeń na rynkach długu oraz niepewności co do skutków gospodarczych pandemii COVID-19. Z tego względu NIK, choć dostrzega wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, jaki wygenerowało skumulowanie środków ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminów ich wydatkowania, jednak nie neguje tych operacji. W celu uzyskania środków w okresie zwiększonej zmienności na rynkach finansowych Minister Finansów przeprowadził sprzedaż części skarbowych papierów wartościowych w formule *private placement*⁵ (dostarczających 62% środków ze sprzedaży obligacji hurtowych) oraz powrócił, po upływie trzech lat, do sprzedaży bonów skarbowych. Mimo upływu blisko roku od sprzedaży obligacji w formule *private placement* Minister Finansów nie opublikował komunikatów informujących o dwóch z trzech tych operacji, choć był do tego zobowiązany na mocy § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sprzedaży hurtowej⁶. W kwietniu 2020 r. zaprzestał także publikacji danych o przetargach, co dotychczas było dobrą praktyką podnoszącą przejrzystość rynku pierwotnego długu Skarbu Państwa.

NIK zwraca uwagę na nasilające się niekorzystne zjawisko zaburzania transparentności budżetu państwa. Wpłynęły na to działania polegające

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej, stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁵ *Private placement* – niepubliczna sprzedaż bezpośrednia papierów wartościowych wyselekcjonowanej, wąskiej grupie inwestorów. Stroną zainteresowaną takimi emisjami są najczęściej duże instytucje finansowe.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 86.

w szczególności na zleceniu finansowania zadań państwa podmiotom spoza sektora finansów publicznych zaciągającym dług, którego spłata i obsługa zostały zabezpieczone gwarancjami Skarbu Państwa w kwocie 188 105,4 mln zł. Ponadto zadania niektórych jednostek, wskazanych w odrębnych ustawach, zostały sfinansowane z pominięciem rachunku wydatków i rozchodów, poprzez przekazanie tym podmiotom obligacji skarbowych o wartości 18 283 mln zł. W 2020 r. dokonano także przesunięcia środków w kwocie co najmniej 53 mld zł na rachunki funduszy. Spowodowało to zwiększenie wydatków i deficytu budżetu państwa w 2020 r. i zmniejszenie ich w roku kolejnym gdy środki te będą służyć finansowaniu zadań publicznych. Wymienione działania, mimo iż miały umocowanie w obowiązujących przepisach prawa, spowodowały, że budżet państwa w coraz mniejszym stopniu odzwierciedla stan finansów Państwa w danym roku. NIK zwraca też uwagę, że część tych działań, oprócz kosztów związanych z obsługą długu Skarbu Państwa zaciągniętego w celu uzyskania środków od podmiotów zewnętrznych, będzie generować dodatkowe koszty dla Ministra Finansów z tytułu odsetek wypłacanych funduszom od środków zdeponowanych w BGK, przekazanych mu w zarządzenie.

W 2020 r. państwowy dług publiczny został zwiększony o 120,4 mld zł, tj. o ponad 12%. Wzrost ten byłby wyższy, gdyby finansowanie zasadniczych działań związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19 i wspieraniem gospodarki zostało zapewnione bezpośrednio przez jednostki sektora finansów publicznych. Środki na ten cel zostały zgromadzone w wyniku wzrostu zadłużenia Polskiego Funduszu Rozwoju (finansującego wsparcie przedsiębiorców w postaci tzw. tarcz finansowych) o 65,4 mld zł oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, którego dysponentem jest Prezes Rady Ministrów, o 100,7 mld zł. Zobowiązania tych podmiotów zwiększyły o 164,8 mld zł jedynie dług liczony według metodologii unijnej. To sprawia, że suma ta nie jest uwzględniana w konstytucyjnym limicie zadłużenia, ani wysokości zadłużenia uruchamiającej procedury ostrożnościowe określone w dziale II rozdziale 3 ufp, choć jej spłata z dużym prawdopodobieństwem stanowić będzie w przyszłych latach obciążenie dla sektora finansów publicznych w postaci konieczności zasilenia Polskiego Funduszu Rozwoju i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w środki. Jednocześnie stosowanie takich rozwiązań wiąże się z ponoszeniem wyższych kosztów obsługi długu niż finansowanie poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych.

Wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo, na cele określone w ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów i obowiązujących terminów. Minister Finansów rzetelnie, choć częściowo nieskutecznie, dochodził należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wypłaconych przez Skarb Państwa w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez Ministerstwo Finansów dla części 79 budżetu państwa roczne sprawozdania budżetowe za 2020 r. oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. Stwierdzona nieprawidłowość o niewielkim wymiarze finansowym i wynikająca z niej konieczność skorygowania sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) i ewidencji księgowej części 79 nie spowodowała obniżenia oceny. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Sporządzone zostały prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Minister Finansów sprawował właściwy nadzór i kontrolę w trybie art. 175 ust. 1 ufp, prowadząc w cyklicznie analizę wykonania budżetu państwa w zakresie

prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz realizacji wydatków w części 79 budżetu państwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

1.1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2020 r.

Plan potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, zawarty w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.⁸ (tj. w pierwotnym, nieznowelizowanym brzmieniu ustawy budżetowej), został sporządzony w oparciu o prognozy i wielkości makroekonomiczne opracowane przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów. Do opracowania planu przyjęto średnioroczne kursy walutowe w wysokościach, które okazały się być zbliżone do średnich kursów w 2019 r. (PLN/USD – 3,80; PLN/EUR – 4,30) oraz stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) w wysokości 1,5%.

W planie potrzeb pożyczkowych po raz pierwszy założono zrównoważony budżet państwa. Wydatki w wysokości 435 340 mln zł miały być równe dochodom. Natomiast w budżecie środków europejskich został zaplanowany deficyt w wysokości 16 953,9 mln zł, co było wynikiem przewidywanych wyższych wydatków od wpływów z Unii Europejskiej.

Na potrzeby pożyczkowe netto, poza deficytem budżetu środków europejskich, wpływało planowane zmniejszenie o 4000 mln zł stanu środków zdeponowanych przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach w BGK podlegających konsolidacji finansów publicznych oraz ujemne saldo z tytułu spłat i udzielania pożyczek ze środków budżetu państwa (1888,8 mln zł). Planowana suma potrzeb pożyczkowych netto wyniosła 23 518,1 mln zł.

(akta kontroli str. 402-405, 1172-1173, 1231-1233)

Od końca I kwartału 2020 r. założenia przyjęte do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. przestały być aktualne w wyniku rozwoju pandemii COVID-19. W projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej z 20 sierpnia 2020 r. przyjęto skorygowane wielkości makroekonomiczne. Założono spadek dynamiki PKB ze 103,7% do 95,4%, osłabienie złotego (średnioroczne kursy walut na poziomach 3,98 PLN/USD i 4,43 PLN/EUR) i obniżenie stopy referencyjnej NBP do 0,5%.

W nowelizacji ustawy budżetowej⁹ podstawowe zmiany dotyczyły obniżenia planowanych dochodów budżetu państwa o 36 668,4 mln zł i wzrostu wydatków budżetu państwa o 72 679,3 mln zł. W rezultacie uchwalono deficyt budżetu państwa w kwocie 109 347,6 mln zł. Wysokość potrzeb pożyczkowych netto została ustalona na kwotę 103 340 mln zł, tj. wyższą niż w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 339,4%. Wynikała ona głównie z poziomu deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich (razem w kwocie 126 301,6 mln zł) oraz z korekty pozostałych kwot wpływających na potrzeby pożyczkowe netto (ujemne saldo zmniejszające potrzeby pożyczkowe, w wysokości 22 961,5 mln zł).

Największe różnice w pozostałych potrzebach pożyczkowych netto wynikały ze zmiany wysokości środków jednostek sektora finansów publicznych, pozostających na rachunkach w BGK, zarządzanych przez Ministra Finansów.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. należy przez to rozumieć ustawę budżetową na rok 2020 w brzmieniu pierwotnym (przed nowelizacją).

⁹ Ustawa z dnia 28 października 2020 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 1919).

W porównaniu do kwoty przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., w której założono zmniejszenie środków na rachunkach o 4000 mln zł, w nowelizacji ustawy budżetowej zaplanowano, że saldo środków na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych będzie dodatnie i wyniesie 23 600 mln zł. Oznaczało to, że z tego tytułu nie wystąpią potrzeby pożyczkowe. Wzrost kwoty środków dotyczył w szczególności Funduszu Solidarnościowego. Na etapie ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w planie finansowym tego funduszu przyjęto kwotę wolnych środków przekazanych w zarządzanie Ministrowi Finansów w wysokości 2425 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2020, na wnioski Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, nastąpiło zwiększenie planowanych przychodów Funduszu Solidarnościowego o kwotę 26 500 mln zł. Stan wolnych środków Funduszu Solidarnościowego na 31 grudnia 2020 r. wyniósł 30 762,3 mln zł.

(akta kontroli str. 1237-1238)

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa były planowane w ustawie budżetowej w wymiarze roku, bez podziału na poszczególne miesiące. Uściślenie na kolejny miesiąc kwot potrzeb pożyczkowych i źródeł ich finansowania następowało w notatkach miesięcznych i kwartalnych, kierowanych z Departamentu Długu Publicznego do Podsekretarza Stanu nadzorującego tę komórkę organizacyjną.

Najwyższe kwoty potrzeb pożyczkowych wynikające z planowanych miesięcznych deficytów budżetu państwa zostały założone na kwiecień (miesięczny deficyt 30,3 mld zł), maj (28,8 mld zł), a po nowelizacji ustawy budżetowej - na grudzień (przewidywany deficyt w grudniu w wysokości 81,3 mld zł). W pierwszych miesiącach roku było to wynikiem wysokiej niepewności co do kwot dochodów i wydatków, w związku z pandemią COVID-19, a w grudniu – wydatków ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej (około 112 mld zł, przy całorocznych wydatkach w wysokości 504 mld zł). Rezultatem wysokich deficytów było w tych okresach zagwarantowanie odpowiedniego finansowania w celu utrzymania płynności budżetu państwa.

1.2. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych w 2020 r.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych netto będzie rynek krajowy, na którym planowano pozyskać w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych (SPW) środki w wysokości 46 210,3 mln zł (saldo sprzedaży i wykupów, wpływające na wzrost zadłużenia). Niewielkim źródłem finansowania (175,3 mln zł) miało być też wykorzystanie środków na rachunkach budżetowych. Ujemne finansowanie zagraniczne (minus 22 867,5 mln zł) wynikało z planu oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych (minus 16 020,4 mln zł) oraz zwiększenia środków pozostających na rachunku walutowym (o 6847,1 mln zł).

W rezultacie zwiększenia w nowelizacji ustawy budżetowej potrzeb pożyczkowych netto do kwoty 103 340 mln zł, zmianie uległ również plan ich finansowania. Nadal podstawowym źródłem było finansowanie krajowe. W jego ramach planowano uzyskać środki z emisji SPW wynoszące 104 718 mln zł. Finansowanie wynikające z wykorzystania środków na rachunkach budżetowych zostało przyjęte w wysokości 10 304 mln zł. Saldo finansowania zagranicznego nadal było zakładane jako ujemne, ale zostało zmniejszone prawie o połowę do minus 11 682 mln zł. Złożyło się na nie saldo finansowania obligacjami i kredytami minus 3080,4 mln zł (planowane zwiększenie emisji obligacji zagranicznych w porównaniu do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 2700 mln EUR oraz o 1000 mln USD, przy zmniejszeniu o 287,4 mln EUR kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych) i pojawienie się nowego źródła – pożyczki w ramach europejskiego

instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej SURE¹⁰ (pierwsza transza w wysokości 1000 mln euro stanowiąca równowartość 4395,3 mln zł). Ujemne saldo przepływów na rachunku walutowym wzrosło do kwoty 12 997 mln zł, środki te nie służyły finansowaniu potrzeb w danym roku.

W zmienionej strukturze finansowania ze źródeł krajowych miało zostać pokryte 111,3% potrzeb pożyczkowych netto.

(akta kontroli str. 1234-1236)

Plany finansowania potrzeb pożyczkowych netto głównie ze źródeł krajowych były zgodne z założeniami Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023¹¹ (dalej: Strategia), w której przyjęto ograniczanie długu w walutach obcych do poziomu poniżej 25%. Udział tego długu na koniec 2020 r. w długu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 24,2% (na koniec 2019 r. wynosił 26,4%).

(akta kontroli str. 1401)

1.3. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2020 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Limit przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa w 2020 r., związanego z finansowaniem potrzeb pożyczkowych, został określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. na kwotę 70 000 mln zł, a po nowelizacji został zwiększony do 180 000 mln zł. Faktyczny przyrost długu zaciągniętego na ten cel wyniósł 80 292,8 mln zł. Było to wynikiem wzrostu o 88 941 mln zł zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych w kraju i zmniejszenia się zadłużenia zagranicznego z tytułu obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych oraz kredytów i pożyczek zagranicznych o 8648,2 mln zł.

Powyższy limit nie dotyczył przyrostu zadłużenia z tytułu emisji SPW przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż SPW zobowiązań Skarbu Państwa, a także na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej limit na te cele został określony na kwotę 15 000 mln zł. Ministerstwo Finansów w trakcie kontroli wskazało, że Minister Finansów wykorzystał 89% limitu, przekazując podmiotom uprawnionym na podstawie odrębnych ustaw obligacje zerokuponowe (z terminem wykupu w 2022 r. i 2023 r.) o wartości nominalnej 13 283,3 mln zł. W 2019 r. wartość nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych przekazanych uprawnionym podmiotom wyniosła 5860 mln zł, przy limicie 15 000 mln zł¹².

W 2020 r. obligacjami Skarbu Państwa dofinansowane zostały:

- Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej: PFR) – 2600 mln zł na podstawie art. 19 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju¹³.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ww. ustawy minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek PFR, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki, jeśli jest to niezbędne do realizacji jej zadań. We wniosku z 23 grudnia 2019 r. PFR wskazał na zadania

¹⁰ Instrument ustanowiony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, str. 1)

¹¹ Strategia została zaakceptowana przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r. Aktualizacja Strategii została przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2019 r., a kolejna aktualizacja została zawarta w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024”, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2020 r.

¹² Obligacje o wartości 5860 mln zł zostały przekazane uczelniom wyższym oraz międzynarodowemu instytutowi naukowemu (3000 mln zł), Funduszowi Dróg Samorządowych (1600 mln zł) oraz jednostkom publicznej radiofonii i telewizji (1260 mln zł).

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 2011, ze zm..

realizowane w ramach zintegrowanego systemu instytucji rozwoju, tj. Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, która działa zgodnie z polityką gospodarczą Rady Ministrów. Wniosek PFR spełniał wymogi określone przepisami art. 19 ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. – 1700 mln zł na podstawie art. 21b ust. 1-3 ustawy o systemie instytucji rozwoju.

Przepisy art. 21b ww. ustawy, dodanego nowelizacją z 31 marca 2020 r.¹⁴ (przyjętą w ramach legislacyjnego pakietu rządowego tworzącego tzw. tarczę antykryzysową), upoważniły Ministra Finansów do przekazania Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. w 2020 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, skarbowych papierów wartościowych do wartości 1700 mln zł na dofinansowanie zadań określonych w art. 21 ustawy o systemie instytucji rozwoju, których katalog został rozszerzony w szczególności o umożliwienie przeznaczenia finansowania m.in. na działania związane z zapobieganiem lub naprawieniem szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, innymi sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się COVID-19. Prezes Rady Ministrów wystąpił do Ministra Finansów o przekazanie skarbowych papierów wartościowych wnioskiem z 21 kwietnia 2020 r.

- Uczelnie wyższe (889,5 mln zł), Narodowe Centrum Nauki (100 mln zł) oraz Centrum Łukasiewicz (143,8 mln zł) – łącznie 1133,3 mln zł na podstawie art. 19 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020¹⁵ (dalej: ustawa o budżecie). Ustawa ta wprowadziła m.in. rozwiązania mające m.in. na celu ograniczenie niektórych wydatków budżetu państwa¹⁶, w tym czasowy mechanizm finansowania wybranych podmiotów szkolnictwa wyższego i nauki skarbowymi papierami wartościowymi.

W art. 19 ust. 1 ww. ustawy określono, że w 2020 r. środki przeznaczone na realizację programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” przekazuje się uczelniom, z którymi minister właściwy do spraw szkolnictwa wyższego i nauki zawarł umowę, w formie skarbowych papierów wartościowych. Zgodnie z art. 19 ust. 3 skarbowe papiery wartościowe mogły być przekazane uczelniom publicznym lub uczelniom uprawnionym do finansowania na zasadach uczelni publicznych, Centrum Łukasiewicz oraz Narodowemu Centrum Nauki. Ponadto zgodnie z art. 19 ust. 4 skarbowe papiery wartościowe mogły być przekazane na realizację zadań zleconych uczelni, instytutowi PAN, instytutowi badawczemu, podmiotowi działającemu w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz lub instytutowi międzynarodowemu przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki, związanych z zapewnieniem podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki dostępu do informacji naukowej, w szczególności do systemów udostępniających informacje o wynikach badań naukowych, publikacjach i monografiach. Zgodnie z art. 19 ust. 6 minister właściwy do spraw budżetu przekazuje skarbowe papiery wartościowe ww. podmiotom na wniosek ministra właściwego do spraw nauki i szkolnictwa wyższego. Limit zobowiązań z tytułu skarbowych papierów wartościowych przekazanych wymienionym podmiotom ustalono w kwocie 1133,3 mln zł. Obligacje zostały przekazane podmiotom wskazanym przez Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

W 2019 r., na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁷ oraz ustawy

¹⁴ Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. poz. 569).

¹⁵ Dz. U. poz. 278.

¹⁶ Druk sejmowy nr 113 - Ocena skutków regulacji str. 2-3.

¹⁷ Dz. U. poz. 1669, ze zm.

z dnia 9 listopada 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019¹⁸, uczelnie wyższe oraz międzynarodowy instytut naukowy otrzymały nieodpłatnie obligacje Skarbu Państwa o wartości nominalnej 3 000 mln zł.

- Telewizja Polska S.A., Polskie Radio S.A. i rozgłośnie regionalne – 1950 mln zł na podstawie art. 11b ustawy z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁹.

W art. 11b ww. ustawy Minister Finansów został zobowiązany do przekazania w 2020 r. jednostkom publicznej radiofonii i telewizji, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, skarbowych papierów wartościowych o wartości 1950 mln zł jako rekompensaty z tytułu utraconych w 2018 r. i 2019 r. (i niezrekompensowanych w 2019 r.) oraz w 2020 r. wpływów z opłat abonamentowych z tytułu zwolnień ustawowych, z przeznaczeniem na realizację przez te jednostki misji publicznej. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji skierowała wnioski do Ministra Finansów 13 marca 2020 r. Obligacje zostały przekazane uprawnionym jednostkom zgodnie z podziałem ustalonym w uchwale Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

W 2020 r. jednostki publicznej radiofonii i telewizji po raz trzeci otrzymały rekompensatę z tytułu utraconych wpływów z abonamentu - w 2017 r. 980 mln zł z wydatków części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, a w 2019 r., na podstawie ustawy o opłatach abonamentowych, obligacje Skarbu Państwa o wartości nominalnej 1260 mln zł. Łączna wartość rekompensaty z tytułu ubytku w opłatach abonamentowych otrzymanych przez jednostki publicznej radiofonii i telewizji wyniosła do 31 grudnia 2020 r. 4190 mln zł.

- PKP Polskie Linie Kolejowe Spółka Akcyjna (dalej: PLK S.A.) – 4900 mln zł na podstawie art. 33w ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 33y ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”²⁰.

Przepisy dotyczące dokapitalizowania PLK S.A.²¹ zostały wprowadzone do ww. ustawy w 2020 r.²² i określiły, że w latach 2020-2024 minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości 11 300 mln zł, w tym w 2020 r. – 4900 mln zł, na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki. Środki uzyskane z tytułu skarbowych papierów wartościowych mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie inwestycji realizowanych przez PLK S.A. w ramach programów wieloletnich.

- Zarząd Morskiego Portu Gdynia S.A. oraz Zarząd Morskich Portów Szczecin i Świnoujście S.A. – 1000 mln zł na podstawie art. 39a i art. 39c ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych²³, z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego tych spółek.

Przepisy dotyczące dofinansowania tych spółek zostały wprowadzone do ww. ustawy ustawą z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19²⁴. W art. 39a i 39c ustawy o inwestycjach w zakresie budowy portów zewnętrznych określono, że w 2020 r. minister właściwy do spraw budżetu, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, przekazuje ww. podmiotom skarbowe

¹⁸ Dz. U. poz. 2435, ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1689.

²⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 146.

²¹ Spółka utworzona przez PKP S.A. do prowadzenia działalności w zakresie zarządzania liniami kolejowymi.

²² Ustawa z dnia 9 stycznia 2020 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 462).

²³ Dz. U. 2020 r. poz. 2147.

²⁴ Dz. U. poz. 1747 (art. 15).

papiery wartościowe o maksymalnej wartości nominalnej 1000 mln zł. Wydatkowanie tych środków następuje w uzgodnieniu z Ministrem Finansów. Środki niewykorzystane do 31 grudnia 2027 r. podlegają zwrotowi do budżetu państwa.

Wartość przekazanych ww. podmiotom obligacji była zgodna z wnioskami skierowanymi do Ministra Finansów.

O ile z przepisów ustaw, na podstawie których obligacje zostały przekazane uczelniom wyższym, Centrum Łukasiewicz i Narodowemu Centrum Badawczemu, jednostkom publicznej telewizji i radiofonii oraz portom morskim, wynikało zobowiązanie Ministra Finansów do ich przekazania, to w przypadku pozostałych podmiotów ustawy stanowiły, że Minister Finansów może przekazać obligacje ww. podmiotom. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił: *Fakt, iż w ustawie o systemie instytucji rozwoju czy ustawie o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” nie ma wskazanego obowiązku przekazania skarbowych papierów wartościowych (SPW) nie oznacza, że takie zobowiązanie do przekazania SPW nie powstaje na podstawie wskazanych ustaw. Brak obligatoryjności w ustawach w zakresie przekazania skarbowych papierów wartościowych oznacza, że podmiot uprawniony może nie wystąpić z wnioskiem o przekazanie SPW, a w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem i wyczerpania limitu określonego w ustawie budżetowej na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów, Minister odmawia przekazania SPW. Jeśli jednak zostanie złożony wniosek to Minister Finansów ma obowiązek go rozpatrzyć. Wskazanie w ustawach, że SPW mogą być przekazane nie oznacza zupełnej dobrowolności w tym zakresie, gdyż Minister Finansów musi rozpoznać wniosek w graniach prawach, tj. na podstawie ustaw, które to przewidywały, i po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, przekazać skarbowe papiery wartościowe. Źródłem powstania zobowiązania do przekazania nie jest tu umowa, wyrok sądu, czy inne orzeczenie, lecz ustawa.*

(akta kontroli str. 36-62, 344-397, 1222-1226)

Zdaniem NIK, przepisy, na które wskazał Dyrektor Departamentu Długu Publicznego nie kreowały po stronie Ministra Finansów obowiązku przekazania skarbowych papierów wartościowych. Limit przyrostu długu powinien być określany w ustawie budżetowej w taki sposób, aby jego zakres wynikał wprost z treści przepisu, bez konieczności jego rozszerzającej interpretacji zaprezentowanej w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Długu Publicznego.

Ponadto Minister Finansów wyemitował obligacje o wartości 5000 mln zł z przeznaczeniem na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK). Zgodnie z art. 5a ust. 1 i 6 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁵, minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać skarbowe papiery wartościowe na zwiększenie funduszu statutowego BGK, a emisji tych obligacji nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej.

Podstawą do dokonania zasilenia kapitałowego był wniosek BGK z 1 kwietnia 2020 r., skierowany do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Rozwoju, o zwiększenie funduszu statutowego BGK o 5000 mln zł w związku ze stanem epidemii i potencjalnymi konsekwencjami rozprzestrzeniania się COVID-19 dla przedsiębiorców i gospodarki. BGK wskazał, iż zwiększenie bazy kapitałowej jest niezbędne, aby przeciwdziałać niedoborom płynności przedsiębiorstw w sytuacji zakłócenia ich funkcjonowania wywołanego wybuchem COVID-19. Zdaniem BGK,

²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1198.

wnioskowana kwota była niezbędna do kontynuowania jego roli jako banku rozwoju, wspierającego polską gospodarkę w szczególnej sytuacji, a dokapitalizowanie BGK w wysokości 5000 mln zł pozwoli wygenerować zaangażowania o charakterze kredytowym na poziomie 35 000 mln zł.

Poprzednie dokapitalizowania BGK miały miejsce w listopadzie 2017 r. (obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł oraz środki pieniężne w wysokości 1500 mln zł), w sierpniu 2017 r. (obligacje o wartości nominalnej 2000 mln zł), w grudniu 2016 r. (obligacje o wartości nominalnej 3000 mln zł), w 2014 r. (obligacje o wartości nominalnej 1000 mln zł) oraz w 2013 r. (obligacje o wartości 2000 mln zł). Łącznie w latach 2013-2020 BGK został dokapitalizowany przez Skarb Państwa kwotą 17 500 mln zł²⁶.

(akta kontroli str. 293-343)

Zdaniem NIK, przeprowadzenie powyższych emisji obligacji pozwoliło uniknąć finansowania ww. podmiotów poprzez wydatki, które powiększyłyby deficyt budżetu państwa i zwiększyłyby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Minister Finansów został upoważniony w ustawie budżetowej do udzielenia pożyczek ze środków budżetu państwa. Zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 8 pkt 2 ustawy budżetowej w 2020 r. Minister Finansów mógł udzielić pożyczek podmiotom krajowym do maksymalnej wysokości 27 704,3 mln zł, z tego: Bankowi Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie jego funduszy własnych – do 2000 mln zł, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (dalej: BFG) – do 12 000 mln zł, jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego – do 250 mln zł, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych – do 671 mln zł, Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (FUS) na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo – do 12 000 mln zł oraz Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (dalej: PGW WP) na finansowanie zadań związanych z realizacją projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły – do 783,3 mln zł.

W ramach ustalonego limitu pożyczek wykorzystano kwotę 507,7 mln zł, z tego 65 mln zł na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i 442,7 mln zł dla PGW WP.

W 2020 r. zostały udzielone pożyczki ze środków budżetu państwa dla dwóch gmin. Wykorzystanie limitu wyniosło 26%. Kwota limitu została zaplanowana na podstawie złożonych już wniosków, konsultacji z regionalnymi izbami obrachunkowymi oraz informacji uzyskiwanych bezpośrednio od zainteresowanych wsparciem jednostek samorządu terytorialnego. Niepełne wykorzystanie limitu wynikało z niemożności precyzyjnego określenia kwot wnioskowanych pożyczek, tempa rzeczywistego napływania wniosków oraz momentu udzielenia ewentualnej pożyczki ze względu na przyczyny leżące po stronie wnioskodawców (np. niekompletność wniosków).

Ustawa o budżecie w art. 24 upoważniła Ministra Finansów do udzielenia, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki wodnej, PGW WP pożyczki ze środków budżetu państwa pochodzących z pożyczek Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju (dalej: MBOiR) oraz kredytów z Banku Rozwoju Rady Europy (dalej: BRRE) do kwoty 783,3 mln zł na finansowanie zadań związanych z realizacją „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” i „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły”.

²⁶ W 2013 r. BGK, na skutek obniżenia funduszy własnych, wpłacił na rachunek dochodów budżetu państwa 1000 mln zł.

Przepisy te wprowadziły zmianę w zakresie przepływu środków na finansowanie obu projektów. Dotychczas były one finansowane w ramach części 83 budżetu państwa poz. 4 rezerw celowych. Po zmianie środki zostały przekazane bezpośrednio do PGW WP na podstawie umowy w sprawie udzielenia pożyczki (umowa z 23 czerwca 2020 r.). Na wnioski PGW WP Minister Finansów uruchomił środki w wysokości 442,7 mln zł. Środki pochodzące z pożyczki mogły być wykorzystane do końca 2020 r. wyłącznie na pokrycie wydatków związanych z realizacją wskazanych w umowie komponentów w ramach ww. projektów, poniesionych od 1 stycznia 2020 r., w tym na refundację tych wydatków. Zgodnie z postanowieniami umowy pożyczkobiorca zwrócił do budżetu państwa niewykorzystane do końca roku budżetowego środki pożyczki w kwocie 13 mln zł (przelewy z 8 i 11 stycznia 2021 r.). Ostateczny termin spłaty wykorzystanych środków pożyczki, określony w umowie to 15 listopada 2044 r. W trybie i na zasadach określonych w ufp może nastąpić udzielenie ulgi w spłacie należności z tytułu pożyczki (również przed terminem wymagalności), w tym umorzenie w całości albo w części lub rozłożenie na raty lub odroczenie terminu płatności.

Zważywszy na dopuszczoną w umowie możliwość umorzenia pożyczki oraz biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez PGW WP we wniosku o zawarcie umowy (*istnieje konieczność uwzględnienia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych braku możliwości spłaty pożyczki przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie (...) a także braku możliwości ustanowienia skutecznego zabezpieczenia spłaty udzielanej pożyczki*) istnieje prawdopodobieństwo, że pożyczka nie zostanie spłacona. Byłby to kolejny przypadek udzielenia pożyczek i ich umorzenia, prowadzący *de facto* do bezzwrotnego finansowania zadań, o analogicznym charakterze jak dotacja, tyle że z pominięciem rachunku deficytu. Wcześniej takie rozwiązania były stosowane wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Podkreślenia wymaga, że PGW WP działa na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne²⁷, która weszła w życie (z wyjątkami) z dniem 1 stycznia 2018 r. Zmiana systemu finansowania (wprowadzenie rozwiązania dopuszczającego finansowanie poprzez pożyczkę z budżetu państwa) wprowadzono natomiast ustawą o kołobudżetową.

Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował: *W 2019 roku środki kredytowe na realizację projektów przeciwpowodziowych przez PGW WP były przekazywane w formie dotacji na podstawie art. 154 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych z rezerwy celowej cz. 83, poz. 4. Do końca 2019 roku środki kredytowe z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Banku Rozwoju Rady Europy kwalifikowane były jako przychody, a następnie wykorzystanie tych środków było klasyfikowane jako wydatki, a nie rozchody. Środki kredytowe odpożyczone PGW WP stanowiły rozchód budżetu państwa. Przed rokiem 2020 środki kredytowe z w/w banków przeznaczone na realizację projektów przeciwpowodziowych podlegały stabilizującej regule wydatkowej, niemniej finalnie i tak trafiały do Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, który to podmiot nie podlega ww. regule. Był to jeden z argumentów za wyborem udzielenia pożyczki w miejsce finansowania bezzwrotnego dla PGW WP. W trakcie konstruowania umowy pożyczki Wody Polskie poinformowały Ministerstwo Finansów, że tak duża kwota pożyczki może spowodować ograniczenie możliwości finansowych PGW WP do zaciągania innych kredytów na realizację zadań statutowych oraz możliwości korzystania z innych źródeł finansowania jak np. środki unijne. Jednocześnie starając się o środki UE, PGW WP*

²⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 310, ze zm.

musiało przedstawiać 20 letnią perspektywę swoich możliwości finansowych, dlatego też termin spłaty pożyczki ustalono w 2044 r. Zdecydowano również o umieszczeniu w umowie pożyczki zapisu o możliwości umorzenia pożyczki przez Skarb Państwa. W związku z faktem, że z dniem 1 stycznia 2020 roku jedna z instytucji realizująca projekty przeciwpowodziowe ze środków kredytowych, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy (IMGW-PIB), zmieniła swoją podległość (z PGW WP na MG MiŻŚ), powstał problem z przekazywaniem środków kredytowych dla IMGW-PIB i konieczność określenia sposobu ich przekazywania. Z tego też powodu oraz biorąc pod uwagę możliwości finansowe PGW WP w 2021 roku zdecydowano się powrócić do trybu finansowania, który był stosowany w 2019 roku i w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 126-129, 146-171, 175-179, 267-273)

Limit pożyczek dla KUKI S.A. na 2020 r. w wysokości 671 mln zł został zaplanowany w oparciu o prognozy KUKI S.A. dotyczące przepływów na wyodrębnionym rachunku „Interes Narodowy”, służącym do obsługi systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych. Ostateczna wartość wypłaconych odszkodowań była niższa niż zakładana na etapie planowania budżetowego, co spowodowało, że środki zgromadzone na tym rachunku były wystarczające do wypłaty tych odszkodowań i w efekcie w 2020 r. nie zaistniała konieczność udzielenia KUKI S.A. pożyczki z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 267-269)

Niewykorzystany został również limit pożyczek dla BGK. Podstawą do zaplanowania pożyczek dla BGK był art. 5b ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego, zgodnie z którym minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić BGK pożyczek ze środków budżetu państwa na zwiększenie funduszy własnych w formie przekazanych bezpośrednio z budżetu środków pieniężnych lub objęcia przez Skarbu Państwa wyemitowanych przez BGK dłużnych papierów wartościowych. Ujęcie w budżecie państwa pożyczek dla BGK ma charakter ostrożnościowy i stanowi dodatkową możliwość wsparcia finansowego w celu realizacji pozaplanowanych zadań BGK, w tym zadań o charakterze publicznym, jako zadań zleconych Rządowi, do realizacji których BGK może zostać zobowiązany w trakcie roku budżetowego. Wysokość limitu pożyczek dla BGK określanego w ustawach budżetowych od 2013 r. pozostaje na niezmiennym poziomie 2 mld zł. Dotychczas BGK nie występował z wnioskiem o udzielenie takiej pożyczki.

(akta kontroli str. 294-296)

Limit pożyczek dla BFG określony w ustawie budżetowej został zwiększony w stosunku do przyjmowanego w latach poprzednich (od 2016 r. wynosił 4000 mln zł). Wysokość limitu była zgodna z wnioskowanym przez BFG, który wskazał, że identyfikuje ryzyko potencjalnego ponoszenia większych wydatków związanych z zadaniami dotyczącymi przymusowej restrukturyzacji banków krajowych. Według szacunków BFG, w przypadku wystąpienia kumulacji negatywnych zjawisk jego potrzeby płynnościowe mogły osiągnąć wartość 34 000 mln zł, to jest o 12 000 mln zł wyższą niż wartość aktywów, którymi dysponowały BFG i Pierwszy Bank BFG S.A.²⁸.

(akta kontroli str. 296-299, 328-342)

²⁸ Instytucja pomostowa, która zgodnie z art. 110 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2020 r. poz. 842) jest jednym z instrumentów przymusowej restrukturyzacji.

W 2020 r. nie były także uruchamiane pożyczki dla FUS na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo, natomiast w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zwiększona została kwota dotacji dla FUS. W części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych, w wyniku zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy budżetowej plan wydatków uległ zwiększeniu z 44 856,7 mln zł do 57 354,9 mln zł, tj. o 12 498,2 mln zł. W ramach tej części budżetu państwa wpłaty do FUS w wysokości 12 000 mln zł, miały stanowić bufor ograniczający ryzyko wynikające z wpływu pandemii COVID-19 na otoczenie makroekonomiczne oraz ryzyko systemowe wynikające z niezakończonych prac nad ustawą o reformie otwartych funduszy emerytalnych. Ponadto w planie finansowym FUS wskazano, jako jedno ze źródeł przychodów, środki z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 38 032,7 mln zł.

(akta kontroli str. 623-643)

Art. 6 ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. upoważnił Ministra Finansów do udzielenia poręczeń i gwarancji do kwoty 200 000 mln zł. Nowelizacją ustawy budżetowej limit ten został zwiększony o 300 000 mln zł z przeznaczeniem na ewentualne gwarancje, których konieczność udzielenia może wystąpić w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19. W kwocie tej została uwzględniona możliwość udzielania poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa zarówno w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy, jak i poręczeń i gwarancji, których udzielenie mogłoby być ewentualnie przewidziane w nowo uchwalonych przepisach, np. adresowanych do sektora finansowego lub poszczególnych branż. Ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. o Polskim Bonie Turystycznym²⁹ dokonano jednakże zmian art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju oraz art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw³⁰. W wyniku ww. zmian do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania PFR z tytułu obligacji emitowanych w celu uzyskania środków na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego w związku ze skutkami COVID-19 i za zobowiązania BGK z tytułu emisji obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przestał mieć zastosowanie art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³¹. Tym samym określona w art. 6 ustawy budżetowej łączna kwota, do wysokości której mogły być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, nie ma zastosowania do ww. gwarancji za zobowiązania PFR i BGK. Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa (nieobejmujący ww. gwarancji za zobowiązania PFR i BGK) został wykorzystany w kwocie 5094,3 mln zł, tj. w 1%.

Kwota gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa za ww. zobowiązania PFR i BGK³² wyniosła 188 105,4 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że pozyskanie środków na wykonywanie zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 powierzono instytucjom spoza sektora finansów publicznych (BGK i PFR), udzielając gwarancji za zobowiązania z tytułu emisji obligacji zaciągniętych na realizację zadań władz publicznych (art. 68 ust. 4

²⁹ Dz. U. poz. 1262, ze zm.

³⁰ Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: nowelizacja ustawy o COVID-19.

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 442, dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach. Art., 31 ustawy o poręczeniach i gwarancjach stanowi, iż łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa.

³² Przedmiotowe zobowiązania PFR i BGK są objęte gwarancją Skarbu Państwa, udzielaną do wysokości 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych gwarancją wraz ze 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z obligacjami.

Konstytucji RP). Wpływ takiego sposobu finansowania na wysokość państwowego długu publicznego i długu instytucji rządowych i samorządowych został przedstawiony w pkt 5 wystąpienia pokontrolnego.

Bliższe dane dotyczące poręczeń i gwarancji zostały zawarte w pkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 957-962, 976-977)

W art. 7 ustawy budżetowej określony został limit łącznych zobowiązań KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych – w kwocie 16 500 mln zł. Łączne zaangażowanie KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych według stanu na 31 grudnia 2020 r. wynosiło 9765 mln zł, co stanowiło 59,2% limitu. Limit ten ustalany jest co roku w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE S.A. transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W 2020 r. KUKE S.A. udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania, co skutkowało niższym wykorzystaniem ww. limitu.

(akta kontroli str. 274-289)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie obejmującym planowanie potrzeb pożyczkowych i ich finansowanie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów w projekcie ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. rzetelnie zaplanował potrzeby pożyczkowe i ich finansowanie. Wykonując ustawę budżetową przestrzegał limitów i upoważnień w niej zawartych, z których jednak wyłączane były na mocy przepisów ustawowych kolejne pozycje.

W szeregu przepisów prawa, wprowadzonych odrębnymi ustawami, dopuszczono możliwości finansowania zadań z pominięciem rachunku deficytu i rozchodów budżetu państwa. Dotyczyło to w szczególności nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych o wartości 18 283 mln zł. Również zadania państwa, które w związku z epidemią COVID-19 zostały zlecone do obsługi przez inne podmioty (BGK i PFR), zostały sfinansowane z pominięciem rachunku rozchodów budżetu państwa, poprzez emisję obligacji, których spłata została zagwarantowana przez Skarb Państwa w kwocie 188 105,4 mln zł. Tym samym zakłócenia przejrzystości budżetu, identyfikowane przez NIK już w latach poprzednich, w 2020 r. osiągnęły rozmiar blisko 200 mld zł, co stanowiło około 40% wydatków budżetu państwa.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i ich finansowanie

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2020 r. przebiegało w warunkach nieporównywalnych do istniejących w roku poprzednim. Wynikało to z pandemii COVID-19. Rząd podjął szereg działań mających na celu zmniejszenie jej negatywnego wpływu na gospodarkę. Budżet państwa został dostosowany do kryzysu wywołanego pandemią, w szczególności poprzez zwiększenie wydatków. Poza budżetem państwa zostały uruchomione pakiety pomocowe, zwane tarczami finansowymi i antykryzysowymi. Po raz pierwszy od 1991 r. miał miejsce spadek PKB – o 2,7%. Był on jednak o 1,9 punktu procentowego (pp.) niższy niż przewidywany jeszcze w październiku 2020 r. (-4,6%). NBP przeprowadzał na rynku wtórnym skup skarbowych papierów wartościowych i obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa. W 2020 r. Rada Polityki Pieniężnej trzykrotnie obniżyła stopy procentowe (stopa referencyjna spadła z 1,5% do 0,1%). Stopy procentowe na rynku krajowym były niższe od przyjętych na etapie planu. Dla obligacji 2-letnich różnica wynosiła 0,6 pp., 5-letnich 0,7 pp., a 10-letnich 0,5 pp. Niższe rentowności SPW w stosunku do zakładanych

przyczyniły się do uzyskania przychodów o ok. 44 mln zł wyższych niż zakładane w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej.

Średni kurs złotego w stosunku do wszystkich walut ukształtował się na poziomie wyższym od prognozowanego w założeniach do ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. (do euro o 3,5%, do dolara amerykańskiego o 2,6%, do franka szwajcarskiego o 6,2% i do jena japońskiego o 2,4%). W wyniku osłabienia złotego przychody były wyższe o 7132 mln zł, a rozchody o 5099 mln zł. Wpływ innego ukształtowania się kursów walutowych w stosunku do przyjętego w uzasadnieniu do projektu nowelizacji ustawy budżetowej był mniejszy w porównaniu do założeń ustawy przed nowelizacją – przychody były wyższe o 1544 mln zł, a rozchody o 846 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wyniosły 50 692,3 mln zł i były o 53 208,7 mln zł (tj. o 50,9%) niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji. Deficyt budżetu państwa był niższy od zaplanowanego o 24 247,6 mln zł, a deficyt budżetu środków europejskich o 15 179,1 mln zł. Pozostałe, poza deficytami, składowe potrzeb pożyczkowych netto wyniosły minus 36 743,5 mln zł, przy ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej w wysokości minus 22 961,5 mln zł.

(akta kontroli str. 451, 588-593)

2.1. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Już w I kwartale 2020 r. było wiadome, że założenie o zrównoważonym budżecie państwa, przyjęte w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., nie będzie możliwe do osiągnięcia. Wynikało to z konieczności poniesienia wydatków na przeciwdziałanie pandemii COVID-19 i jej skutkom ekonomicznym oraz przewidywanego ograniczenia dochodów. Na tym etapie nieznana była skala koniecznych do poniesienia wydatków oraz deficytu. Dla oszacowania niezbędnego poziomu finansowania wysokość deficytu była na bieżąco prognozowana w comiesięcznych notatkach kierowanych do Podsekretarza Stanu w MF – na podstawie danych o wydatkach planowanych przez Departament Budżetu Państwa oraz o dochodach szacowanych przez Departament Polityki Makroekonomicznej.

Po nowelizacji ustawy budżetowej deficyt budżetu państwa został zaplanowany na 109 347,6 mln zł. W czasie, gdy rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 został przekazany do Sejmu (25 sierpnia 2020 r.), rzeczywisty poziom deficytu wynosił 13 298,6 mln zł, a po ogłoszeniu nowelizacji (na koniec października 2020 r.) 12 070,2 mln zł. Stanowił zatem jedynie 11% powyższego planu. Wskazywało to, że największe wydatki budżetowe i deficyt miały być zrealizowane w kolejnych dwóch miesiącach 2020 r.

Faktyczny³³ deficyt budżetu państwa narastał nierównomiernie. W styczniu 2020 r. wynik budżetu państwa zamknął się nadwyżką w wysokości 3426,7 mln zł, lecz już na koniec kwietnia wystąpił deficyt skumulowany od początku roku w kwocie 18 882,9 mln zł. W maju wzrósł on do 25 881,7 mln zł. W następnych miesiącach występowały nadwyżki lub niewielkie deficyty, które obniżyły deficyt po 11 miesiącach roku do 13 204,6 mln zł. Rekordowy przyrost deficytu wystąpił w grudniu, gdy sięgnął 71 859,4 mln zł. Roczny deficyt budżetu państwa wyniósł 85 300,6 mln zł. Był on wynikiem dochodów w wysokości 419 475,5 mln zł oraz wydatków w wysokości 504 776,1 mln zł. Zrealizowane dochody budżetu państwa były niższe od przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 15 864,5

³³ Kwoty dotyczące dochodów, wydatków, deficytu budżetu państwa, potrzeb pożyczkowych netto, środków pozostających na rachunku na koniec 2020 r. – na podstawie danych z marca 2021 r.

mln zł, a w porównaniu do ustawy po nowelizacji - wyższe o 20 803,9 mln zł. Faktyczne wydatki budżetu państwa były wyższe od przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 69 436,1 mln zł, a w porównaniu do ustawy po nowelizacji – niższe o 3243,2 mln zł.

(akta kontroli str.1218)

Wydatki zrealizowane w grudniu stanowiły 21,6% wydatków rocznych. Do wydatków grudnia zostały zaliczone wydatki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego³⁴, w wysokości 11 639,6 mln zł. Termin ich poniesienia został ustalony do 30 listopada 2021 r. W poprzednim roku kwota wydatków niewygasających z upływem 2019 r. wyniosła 138,3 mln zł, a termin ich wykorzystania był określony do 30 kwietnia 2020 r.

NIK zwraca uwagę, że część wydatków, formalnie zaliczona do 2020 r., nie została poniesiona na finansowanie zadań w tym roku, lecz została przekazana na rachunki funduszy, na których pozostała do końca 2020 r. Dzięki temu zasilenia te nie obciążą deficytu budżetu państwa w 2021 r. Największe kwoty (41 467,5 mln zł) dotyczyły środków przekazanych do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Solidarności i Funduszu Dróg Samorządowych.

W dniu 31 grudnia 2020 r. do dysponenta części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów zostały przekazane z rezerwy celowej poz. 75 środki z przeznaczeniem na wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 9567,5 mln zł. Tego samego dnia wpłata na rachunek Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 została dokonana.

(akta kontroli str. 1179, 1239-1240)

W grudniu 2020 r. minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przekazał do Funduszu Solidarnościowego kwotę *na realizację przez Fundusz bardzo istotnych społecznie zadań*, w wysokości 26 500 mln zł. Środki przekazane z wydatków budżetu państwa zasiliły Fundusz Solidarnościowy, lecz nie zostały przez ten fundusz w 2020 r. wykorzystane (zostaną rozdysponowane w następnym roku). Stan wolnych, niewykorzystanych w 2020 r., środków Funduszu Solidarnościowego, ulokowanych na rachunkach depozytowych w BGK wyniósł na 31 grudnia 2020 r. 30 762,3 mln zł i w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. wzrósł o 26 680,3 mln zł.

Fundusz Solidarnościowy w 2020 r. uzyskał ponadto środki z pożyczek w wysokości 15 505 mln zł:

- zgodnie z art. 31z**z** ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁵, w 2020 r. realizacją dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów i kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, o którym mowa w ustawie z dnia 9 stycznia 2020 r. o dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów³⁶, w zakresie, w jakim świadczenie to jest finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego, następuje poprzez udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu (po raz

³⁴ Dz. U. poz. 2422.

³⁵ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

³⁶ Dz. U. poz. 321, ze zm.

- kolejny³⁷) przez Fundusz Rezerwy Demograficznej. Kwota pożyczki udzielonej umową z dnia 24 marca 2020 r. wyniosła 11 505 mln zł³⁸,
- w 2020 r. ze środków Funduszu Pracy udzielono pożyczki Funduszu Solidarnościowemu w kwocie 4000 mln zł (pożyczka w tej wysokości była udzielona również w 2019 r.) na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 6b ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym³⁹ (wydatki te dotyczą renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi; udzielenie pożyczki, w oparciu o art. 109l ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴⁰ nastąpiło decyzją z 17 lutego 2020 r.).

Finansowanie przez Fundusz Solidarnościowy zadań państwa w wyniku zaciągania pożyczek w innych funduszach, które są następnie umarzone było działaniem zaburzającym transparentność budżetu państwa.

Z udzielonych przez Sekretarza Stanu Sebastiana Skuzę wyjaśnień wynika, że stosownie do postanowień art. 3 ust. 1a pkt 2-3 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, *dysponent Funduszu Solidarnościowego, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może zaciągać nieoprocentowane pożyczki, w tym z budżetu państwa, na wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów wraz z kosztami obsługi wypłaty tego świadczenia oraz na wypłatę renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego wraz z kosztami ich obsługi, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej. Zgodnie natomiast z art. 109l ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ze środków Funduszu Pracy mogą być udzielane nieoprocentowane pożyczki do Funduszu Solidarnościowego na finansowanie wydatków, o których mowa w art. 6b ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Środki Funduszu Solidarnościowego, zgodnie z art. 6b ww. ustawy, przeznacza się na finansowanie m.in. dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, renty socjalnej, zasiłku pogrzebowego oraz kosztów ich obsługi, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej.*

(akta kontroli str. 1363)

Ponadto w 2020 r. z budżetu państwa do Funduszu Dróg Samorządowych przekazano środki, które w tym roku nie zostały wykorzystane, w wysokości 5400 mln zł (zgodnie z limitem określonym w art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19). Stan wolnych środków tego funduszu wzrósł z 895,9 mln zł na 31 grudnia 2019 r. do 5409,9 mln zł na 31 grudnia 2020 r., co wskazuje, że kwoty, zaliczone do wydatków budżetu państwa 2020 r., faktycznie będą finansować nakłady ponoszone w 2021 r.

(akta kontroli str. 1241)

Wskazane powyżej zasilenia funduszy w środki pochodzące z budżetu państwa, które faktycznie (kasowo) nie zostały wykorzystane w 2020 r. zaburzyły przejrzystość budżetu państwa w związku z odejściem od zasady jego roczności.

³⁷ Zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021 (Dz. U. poz. 2400), pożyczka w wysokości 8 700 mln zł, udzielona w 2019 r. przez Fundusz Rezerwy Demograficznej została umorzona z dniem 1 stycznia 2021 r.

³⁸ Spłata pożyczki zaplanowana jest na lata 2026. - 2040.

³⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm.

Wpłynęły one zwiększająco na zaewidencjonowane w 2020 r. wydatki i deficyt budżetu państwa i nie powiększą wydatków i deficytu w 2021 r.

Deficyt budżetu środków europejskich na 2020 r., zaplanowany w wysokości 16 953,9 mln zł, nie był korygowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Zrealizowany deficyt w 2020 r. wyniósł 1774,8 mln zł i był mniejszy od planowanego o 15 179 mln zł. NIK wielokrotnie zwracała uwagę, że rzeczywiste kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich istotnie odbiega od przewidywanego (np. w 2019 r. zaplanowano deficyt w wysokości 15 565,3 mln zł, a faktycznie powstała nadwyżka wynosząca 2625,3 mln zł), co utrudnia prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych. Deficyt budżetu środków europejskich stanowił potrzebę pożyczkową budżetu państwa. Jednocześnie środki przekazane z UE w 2020 r. nie zostały w pełni wykorzystane przez budżet środków europejskich i pozostawały w czasowym zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego. Kwota czasowo zarządzanych środków w wysokości 3922,8 mln zł, była ujęta jako zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto.

(akta kontroli str. 612-616)

2.2. Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto

Łączna kwota pozostałych potrzeb pożyczkowych netto, poza deficytami budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wynosiła 36 743,5 mln zł. Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe netto wpływały udzielone pożyczki i kredyty oraz wpłaty związane z udziałem Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych. Pozostałe pozycje ujęte w potrzebach pożyczkowych, które w 2020 r. wpływały na nie pomniejszająco, obejmowały: zarządzanie płynnością złotową i walutową, tzw. pozostałe przychody i rozchody oraz środki pozostające na rachunku części 97 budżetu państwa. Kwota tych zmniejszeń wyniosła 37 924,4 mln zł i była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2019 r., gdy wyniosła 16 653,8 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe netto z tytułu pożyczek i kredytów udzielonych wyniosły 410,7 mln zł. Były one wypadkową pożyczek udzielonych podmiotom krajowym, PGW WP i jednostkom samorządu terytorialnego, pomniejszonych o spłaty i zwroty (saldo w wysokości 421,9 mln zł) oraz nadwyżki spłaconych kredytów udzielonych rządów innych państw nad środkami wypłaconymi (saldo zmniejszające potrzeby pożyczkowe o kwotę 11,2 mln zł).

(akta kontroli str. 451, 969-975, 1245)

Potrzeby pożyczkowe w kwocie 770,2 mln zł (równowartość 158,6 mln euro i 14,8 mln dolarów amerykańskich oraz płatność w wysokości 1,3 mln zł) wynikały z uczestnictwa Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych: Europejskim Banku Inwestycyjnym, Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju oraz Wielostronnej Inicjatywie na rzecz redukcji zadłużenia. Do planu rozchodów włączono także potencjalną płatność z umowy gwarancyjnej na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Nie zaistniały jednak przesłanki uruchomienia gwarancji. W 2020 r. Polska nie dokonywała płatności na objęcie udziałów w Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Wpłaty z tego tytułu zakończyły się w 2019 r.

(akta kontroli str. 68-69, 125, 176-177, 852-856)

Pozycje zmniejszające potrzeby pożyczkowe (ujęte w zał. nr 5 do ustawy budżetowej jako ujemne potrzeby pożyczkowe, lecz *de facto* stanowiące źródło finansowania potrzeb, w kwocie 37 924,4 mln zł), obejmowały:

- środki jednostek sektora finansów publicznych zgromadzone na rachunkach depozytowych w BGK, będące w zarządzaniu Ministra Finansów, wynoszące na koniec 2020 r. 31 736,6 mln zł,
- środki europejskie zmniejszające potrzeby pożyczkowe w wysokości 3922,8 mln zł,
- saldo pozostałych przychodów i rozchodów w kwocie 2206,3 mln zł,
- prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 58,7 mln zł.

W planie przyjęto, że kwota środków na rachunkach depozytowych jednostek sektora finansów publicznych w BGK będzie o 4000 mln zł niższa niż w 2019 r. W rzeczywistości nadwyżka przychodów nad rozchodami osiągnęła kwotę 31 736,6 mln zł. Było to spowodowane w głównej mierze przekazaniem w grudniu 2020 r. znaczących środków na rachunki niektórych funduszy.

W ramach zarządzania środkami europejskimi wpływy wyniosły 18 987 mln EUR, tj. równowartość 84 615,9 mln zł (przekazane środki z UE wyniosły 19 010,4 mln EUR, pomniejszone o zwroty w kwocie 23,4 mln EUR niewykorzystanych bądź błędnie przekazanych przez Komisję Europejską płatności). Na dochody budżetu środków europejskich przekazano 80 693,1 mln zł. Saldo środków zmniejszające potrzeby pożyczkowe w 2020 r. wyniosło 3922,8 mln zł.

(akta kontroli str. 136-145, 412-419, 451)

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano, że na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynie dodatnie saldo tzw. pozostałych przychodów i rozchodów krajowych w kwocie 21,7 mln zł, będące wynikiem przychodów w kwocie 50 021,7 mln zł i rozchodów w kwocie 50 000 mln zł (saldo pozostałych przychodów i rozchodów zagranicznych było zerowe). W nowelizacji ustawy budżetowej saldo pozostałych przychodów i rozchodów zostało podwyższone do 1889 mln zł. Rzeczywiste saldo wyniosło 2206,3 mln zł i stanowiło nadwyżkę przychodów w wysokości 3004,6 mln zł nad rozchodami w wysokości 798,3 mln zł. Na kwotę przychodów złożyły się wpływy z prywatyzacji, rozliczenia z budżetem środków europejskich, depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych (depozyty CSA⁴¹) i wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych, a rozchody zostały poniesione na odpisy z prywatyzacji oraz uzupełnienie depozytów CSA.

Przychody w wysokości 1784,6 mln zł (przy planowanych początkowo 2,8 mln zł) pochodziły z prywatyzacji. Wpływy osiągnięto głównie w wyniku zbycia pakietu akcji Energa S.A. (51,52% udziału w kapitale zakładowym) należących do Skarbu Państwa na rzecz PKN Orlen S.A. Z uwagi na tryb i procedurę transakcji (ogłoszone przez PKN Orlen S.A. publiczne wezwanie do zapisywania się na sprzedaż akcji Energa S.A.), a także analizy, które miały ocenić zasadność odpowiedzi przez Skarb Państwa na ogłoszone wezwanie, przychody z prywatyzacji z tego tytułu nie były planowane na rok 2020. Saldo wpływów z prywatyzacji i dokonanych odpisów (713,1 mln zł)⁴² wyniosło 1071,5 mln zł.

⁴¹ W przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą typu CSA (Credit Support Annex) wartość bieżąca transakcji podlega zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego na rachunku w BGK, od którego naliczane są odsetki należne stronie składającej depozyt.

⁴² Fundusz Rezerwy Demograficznej – 713 055 tys. zł – na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.) oraz Fundusz Reprywatyzacji – 35 tys. zł – na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz. U. z 2021 r. poz. 425).

Nieplanowane przychody w kwocie 1178,7 mln zł zrealizowano w wyniku rozliczenia z budżetem środków europejskich. Zwroty płatności dotyczyły finansowania przez budżet państwa w latach ubiegłych deficytu budżetu środków europejskich, zostały zgodnie z *Procedurą przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich* przekazane na przychody części 98.

Saldo depozytów CSA⁴³, planowane jako zerowe, wyniosło minus 62,8 mln zł. Depozyty te związane są z obsługą zabezpieczeń w transakcjach na instrumentach pochodnych (typu CIRS⁴⁴) i ich wysokość uzależniona jest od bieżącej wyceny tych transakcji. Po wyłączeniu przepływów dokonanych w trakcie roku rozchody budżetu państwa (85,2 mln zł) przewyższyły przychody z tego tytułu uzyskane od kontrahentów (22,4 mln zł).

Przychody w kwocie 18,9 mln zł stanowiły równowartość opłat prowizyjnych wniesionych na rachunek rezerw poręczeniowych w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa. Środki te zostały w całości przekazane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa⁴⁵.

(akta kontroli str. 451, 588-593, 644-654, 966, 1006, 1245-1246)

W części 97 dodatkowo saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zaplanowane w wysokości 75,5 mln zł wyniosło 58,7 mln zł.

W ramach tej części budżetu państwa zaplanowane zostały środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁴⁶, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Na saldo prefinansowania złożyły się przychody stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez ww. podmioty w wysokości 216,1 mln zł oraz rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek w wysokości 140,6 mln zł. Osiągnięte przychody w 2020 r. wyniosły łącznie 119,3 mln zł (55,2% planu). Całkowicie rozliczono 312 umów o łącznej wartości 169,9 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 60,7 mln zł (43,2% planu). W 2020 r. zawarto 142 umowy pożyczek, z tego w ramach 127 umów nastąpiły wypłaty środków.

Na koniec 2020 r. pozostawały niespłacone dwie pożyczki udzielone w ramach PROW na lata 2007-2013 na kwotę 0,1 mln zł. BGK uznał prowadzony proces windykacji wierzytelności za formalnie zakończony i odstąpił od dalszego dochodzenia roszczeń z uwagi na brak majątku beneficjenta pożyczki, do którego można by skierować egzekucję oraz brak osób trzecich ponoszących odpowiedzialność za niepodatkowe zobowiązania tego beneficjenta. Likwidator w sprawozdaniu z likwidacji stowarzyszenia wpisanego do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) potwierdził fakt braku majątku beneficjenta pożyczki. Do końca 2020 r. beneficjent pożyczki nie został wykreślony z KRS.

(akta kontroli str. 1049-1098)

⁴³ Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustalenia wartości bieżącej transakcji zawartych z kontrahentami i aktualizowania wartości ich zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego. W wartość bieżąca transakcji ustalana była 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 tego tytułu realizowane w trakcie jednego roku budżetowego są wyłączone z limitu rozchodów.

⁴⁴ CIRS – ang. *currency interest rate swap* – swap walutowo-procentowy, polegający na wymianie kapitałów i płatności odsetkowych denominowanych w różnych walutach.

⁴⁵ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2021 r. poz. 442).

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 719.

2.3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie potrzeb netto w 2020 r. odbywało się w wyniku uzyskania środków krajowych. Finansowanie zagraniczne było ujemne (przychody niższe od rozchodów). Również środki zgromadzone na rachunkach złotych i walutowych nie stanowiły w 2020 r. źródeł finansowania, bowiem zwiększyły stan środków przechodzących na finansowanie potrzeb następnego roku.

2.3.1. Finansowanie krajowe

Podstawowym źródłem środków była emisja SPW. Saldo przychodów i rozchodów z tego tytułu i wyniosło 90 561,3 mln zł. Środki pochodzące ze sprzedaży obligacji stałoprocentowych stanowiły 67% pozyskanej kwoty, zmiennoprocentowych 16%, a bonów skarbowych 6%. Obligacje detaliczne (bez obligacji sprzedanych i wykupionych w tym samym roku budżetowym) zapewniły wpływy stanowiące 11% przychodów z emisji krajowych SPW.

Od stycznia do połowy marca 2020 r. sprzedaż obligacji przebiegała zgodnie z miesięcznymi planami finansowania. Przeprowadzono w tym okresie trzy aukcje sprzedaży SPW, w wyniku których uzyskano środki w kwocie 18 428 mln zł. Na aukcjach zamiany sprzedaż wyniosła 21 148 mln zł. Stan wolnych środków w tym okresie na rachunkach lokat złotych wynosił średnio 15 185 mln zł. Wybuch pandemii wpłynął destabilizująco na sytuację na rynkach finansowych. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, *w marcu na polskim rynku finansowym doszło do silnej deprecjacji złotego, przeceny akcji na GPW oraz ograniczenia płynności na rynku obligacji, skutkujących gwałtownymi wahaniami cen i częstym brakiem kwotowań. Sytuację na rynku SPW dodatkowo pogarszała podaż papierów ze strony TFI wynikająca z dużych umorzeń jednostek przez klientów, w szczególności korporacyjnych, przygotowujących się do trudnej sytuacji finansowej i konieczności ponoszenia wydatków przy ograniczonych przychodach. Z tego powodu odwołano zaplanowany na 19 marca przetarg zamiany obligacji zapadających w 2020 r., a zorganizowano w dniu 23 marca przetarg zamiany, na którym były odkupywane wszystkie obligacje typu WZ (zmiennoprocentowe).*

W wyniku niepewności co do zachowania się rynków finansowych, a także wobec konieczności zagwarantowania płynności budżetu państwa w dłuższym okresie, Minister Finansów zdecydował o zawarciu trzech umów sprzedaży obligacji skarbowych w formule *private placement*. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego wynika, że transakcje zostały zrealizowane z podmiotami, które wyraziły chęć nabycia instrumentów skarbowych oferowanych przez Ministerstwo Finansów. Wybór instrumentów był dokonany w wyniku ustaleń roboczych pomiędzy stronami umowy i dotyczył oferty obligacji o znanych z góry kosztach obsługi (o oprocentowaniu stałym oraz obligacji zerokuponowej sprzedawanej z dyskontem), o zapadalności od dwóch (OK0722) do dziewięciu lat (DS1029):

- w dniu 26 marca 2020 r. zawarto umowę w sprawie przyznania Bankowi Gospodarstwa Krajowego prawa zakupu obligacji skarbowych poza przetargiem; zrealizowana sprzedaż dotyczyła obligacji DS0726, o wartości 5000 mln zł (wobec ogólnej wartości wyemitowanych obligacji tej serii, wynoszącej na dzień sprzedaży 36 934,8 mln zł) oraz DS1029 o zapadalności w 2029 r., o wartości 5000 mln zł (wobec wyemitowanych 25 636 mln zł);
- w dniu 16 kwietnia 2020 r. zawarto umowę w sprawie przyznania Bankowi Gospodarstwa Krajowego prawa zakupu obligacji skarbowych poza przetargiem; zrealizowana sprzedaż o wartości 30 000 mln zł dotyczyła trzech serii obligacji, tj. DS0725 (10 000 mln zł wobec zadłużenia na dzień sprzedaży wynoszącego dla tej obligacji 28 428,5 mln zł), DS1029 (15 000 mln zł wobec zadłużenia w tej

- obligacji na dzień sprzedaży w wysokości 32 343,4 mln zł) i WS0428 (5 000 mln zł wobec 30 207,6 mln zł);
- w dniu 22 kwietnia 2020 r. zawarto umowę w sprawie przyznania Powszechnej Kasie Oszczędności Bankowi Polskiemu S.A. prawa zakupu i prawa przedstawienia do odkupu poza przetargiem obligacji skarbowych WZ0524, tj. obligacji o oprocentowaniu zmiennym i zapadalności za cztery lata – wartość odkupionych obligacji wyniosła 2498 mln zł; jednocześnie bank dokonał zakupu dwuletniej obligacji OK0722 (wartość zakupu tej serii wyniosła 1870 mln zł wobec zadłużenia Skarbu Państwa na dzień sprzedaży w tej obligacji w wysokości 9725,3 mln zł), PS1024 (6250 mln zł wobec zadłużenia w dniu sprzedaży w wysokości 27 509,1 mln zł) i DS0726 (4370 mln zł wobec 41 934,8 mln zł) – razem o wartości 12 490 mln zł.

(akta kontroli str. 482-509)

W wyniku powyższych operacji uzyskano kwotę 49 985 mln zł. Zapewniło to środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych, a także w sytuacji, gdy NBP uruchomił odkup obligacji o stałym oprocentowaniu, umożliwiło powrót do sprzedaży SPW w dalszych miesiącach roku w bardziej standardowych i stabilnych uwarunkowaniach budżetowych i rynkowych.

Rentowność obligacji sprzedanych w formule *private placement* była zbliżona do rentowności podobnych papierów na rynku wtórnym. Dla papierów o najkrótszym terminie wykupu (OK0722) rentowność wynosiła 0,633%, podczas gdy na rynku wtórnym rentowność papierów 2-letnich w tym dniu wynosiła 0,61%. Dla papierów o 9-letniej zapadalności (DS1029) – rentowność wynosiła od 1,774% dla sprzedaży przeprowadzonej w dniu 26 marca 2020 r. do 1,381% dla sprzedaży z dnia 16 kwietnia 2020 r. Na rynku wtórnym rentowności dla papierów o podobnej zapadalności wynosiły 1,95% i 1,39%.

O zawarciu w dniu 26 marca 2020 r. z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowy sprzedaży obligacji poza przetargiem, Minister Finansów, działając na podstawie § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 sierpnia 2013 r. w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sprzedaży hurtowej⁴⁷, poinformował w komunikacie zamieszczonym jeszcze w dniu 26 marca 2020 r. na stronach Ministerstwa Finansów. O zawarciu kolejnych dwóch umów dotyczących sprzedaży w formule *private placement* brak było komunikatów. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że *obowiązujące przepisy nie określają ram czasowych, w jakich Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej powinien podać informację o zawarciu umowy w sprawie przyznania prawa zakupu lub prawa przedstawienia do odkupu obligacji poza przetargiem. Niemniej w dniu 26 marca 2020 r. MFFiPR podał do wiadomości publicznej informację o zawarciu w dniu 26 marca 2020 r. umowy w sprawie przyznania BGK prawa zakupu obligacji poza przetargiem. Natomiast informacje dotyczące zawarcia:*

- 1) *umowy w sprawie przyznania BGK prawa zakupu obligacji poza przetargiem w dniu 16 kwietnia 2020 r.*
- 2) *umowy w sprawie przyznania Powszechnej Kasie Oszczędności Bankowi Polskiemu S.A. prawa zakupu i prawa przedstawienia do odkupu obligacji poza przetargiem w dniu 22 kwietnia 2020 r.,*

zostaną podane do wiadomości w najbliższej przyszłości.

(akta kontroli str. 567)

Do dnia zakończenia kontroli nie nastąpiła publikacja komunikatów dotyczących dwóch omawianych umów sprzedaży. W piśmie z dnia 13 kwietnia 2021 r. powtórzone zostały wcześniejsze wyjaśnienia. Zdaniem NIK, takie działanie

⁴⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 86.

Dyrektora Departamentu Długu Publicznego jest niedopełnieniem obowiązku wynikającego z ww. rozporządzenia. Podkreślenia przy tym wymaga, że w Strategii zostało zawarte zadanie zapewnienia przejrzystości rynku SPW, *które ma służyć ograniczaniu niepewności związanej z funkcjonowaniem rynku SPW, pozwalać jego uczestnikom uzyskać wiarygodną informację o bieżących cenach rynkowych oraz pomagać formułować przewidywania dotyczące rynku SPW. Przejrzystości rynku służy zarówno przewidywalność polityki emisyjnej, jak i transparentne funkcjonowanie rynku wtórnego.* Zdaniem NIK, zarówno komunikaty, jak i dane dotyczące emisji SPW powinny być publikowane bez zbędnej zwłoki.

Przetargi sprzedaży hurtowych SPW prowadzone były do lipca 2020 r., przy czym w lutym i czerwcu – zgodnie z miesięcznymi planami finansowania potrzeb – nie przeprowadzano przetargów sprzedaży. Ostatnia aukcja sprzedaży miała miejsce w dniu 27 lipca. Uzyskane w tym okresie środki płynne, wraz ze środkami pochodzącymi z konsolidacji złotowej i środkami zgromadzonymi w poprzednim roku, okazały się wystarczające do sfinansowania całorocznych potrzeb netto i zagwarantowania płynności. W następnych miesiącach prowadzone były już tylko przetargi zamiany.

W 2020 r. ze sprzedaży kasowej obligacji hurtowych uzyskano 80 784 mln zł, w wyniku zamiany obligacji hurtowych 72 727 mln zł, ze sprzedaży bonów 17 654 mln zł, a obligacji detalicznych 28 338 mln zł. Razem przychody ze sprzedaży SPW wyniosły 199 503 mln zł. Wśród instrumentów emitowanych na rynku krajowym przeważały papiery średnio- i długoterminowe (o terminie do wykupu powyżej 4 lat), chociaż ich udział w sprzedaży w 2020 r. zmniejszył się do 71,5% wobec 88,9% w 2019 r. Sprzedaż SPW w 2020 r. odbywała się w warunkach spadku stóp procentowych, w ślad za obniżkami stóp procentowych przez bank centralny, przy dużej zmienności rentowności SPW na rynku krajowym i silnym ich spadku w skali roku. Rynkowe rentowności obligacji 2-letnich znajdowały się w ciągu roku w przedziale 0-1,6% (średniorocznie 0,5%), 5-letnich 0,3-2% (średniorocznie 1%), 10-letnich 1,1-2,4% (średniorocznie 1,5%). Średnioroczne rentowności emitowanych obligacji kształtowały się na poziomach niższych o ok. 0,5-0,9 pp. od zakładanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. i na poziomach zbliżonych do przyjętych przy nowelizacji ustawy budżetowej.

Rynek obligacji zmiennoprocentowych w początkowym okresie pandemii (marzec 2020 r.) charakteryzował się, poza wysoką zmiennością cen, także ograniczoną płynnością. Wynikało to głównie z dużej fali umorzeń w funduszach inwestycyjnych, w efekcie pogarszania się sytuacji finansowej w segmencie podmiotów gospodarczych (w marcu portfel obligacji w tej grupie inwestorów zmniejszył się o 14,8 mld zł). W celu ustabilizowania sytuacji na tym rynku, w dniu 23 marca 2020 r. przeprowadzono aukcję zamiany obligacji, na której dokonano odkupu obligacji zmiennoprocentowych (WZ) zapadających w latach 2022-2029 o wartości 11,6 mld zł, a sprzedano obligację stałoprocentową PS0422 o wartości 10,9 mld zł. Przetarg ten był skoordynowany ze skupem obligacji PS0422 przez NBP. Koordynacja tego przetargu ze skupem NBP była związana z uzgodnieniem daty i godziny tych aukcji oraz ich rozliczenia - przyjęta kolejność aukcji w tym dniu (najpierw zamiana w MF, potem odkup obligacji przez NBP) umożliwiła techniczne przeprowadzenie tych operacji, a także z ofertą obligacji odkupywanych przez NBP, która zawierała obligację PS0422.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, *przeprowadzenie takiego przetargu było uzasadnione z punktu widzenia zarówno bieżącego zarządzania długiem (poprawa możliwości i efektywności finansowania potrzeb), jak i strategicznego celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do poziomu ryzyk związanych ze strukturą*

długu. Omawiany przetarg był bowiem jednym z czynników wpływającym na stabilizację sytuacji rynkowej, dzięki której możliwy był powrót do sprzedaży kasowej obligacji (przetarg w dniu 2 kwietnia 2020 r.) przy znacznie mniej rozchwianych kwotowaniach (spready bid-ask, spready do IRS, poziomy rentowności). Oznaczało to zatem realizację strategicznego celu, przy jednoczesnym nieznacznym spadku średniej zapadalności długu (bez tego omawianego przetargu średnia zapadalność rynkowego długu krajowego na koniec marca wyniosłaby 4,52 wobec faktycznej 4,47).

(akta kontroli str. 577-585)

Kolejną operacją dotyczącą obligacji zmiennoprocentowych był odkup obligacji w dniu 22 kwietnia 2020 r. w ramach transakcji z PKO BP S.A. (2,5 mld zł). Propozycja PKO BP S.A. polegała na połączeniu sprzedaży obligacji stałoprocentowych o wartości 12,5 mld zł i odkupu zmiennoprocentowych o wartości 2,5 mld zł. Z punktu widzenia MF podstawowym jej celem było uzyskanie dodatkowego finansowania (saldo tej operacji w kapitale wyniosło 10 mld zł). Wybór obligacji był dokonany przez obie strony w drodze kontaktów roboczych. Przeprowadzona z PKO BP S.A. operacja sprzedaży i wykupu obligacji jest umownie nazywana zamianą (i w różnego rodzaju zestawieniach tam umieszczana) ze względu na podobieństwo do standardowego przetargu zamiany, tj. dokonanie odkupu i sprzedaży w tym samym czasie. Operacja ta została jednak przeprowadzona w sposób gotówkowy, co odróżnia ją od typowego przetargu zamiany⁴⁸, w którym, co do zasady, następuje wymiana obligacji pomiędzy Skarbem Państwa a dealerami SPW.

Przetargi zamiany obligacji, co do zasady, służą finansowaniu potrzeb pożyczkowych brutto w horyzoncie najbliższego roku budżetowego oraz, w ramach prefinansowania, w horyzoncie następnego roku, natomiast operacje zamiany z 23 marca i 22 kwietnia 2020 r. dotyczyły odkupu obligacji o terminie zapadalności poza 2021 r. (razem o wartości 12 538 mln zł).

(akta kontroli str. 482-487)

Istotny wzrost sprzedaży odnotowano w segmencie obligacji detalicznych. Sprzedaż (z wyłączeniem obligacji sprzedanych i wykupionych w ciągu roku) była wyższa od planu o 7443,3 mln zł i osiągnęła wartość 21 108,3 mln zł. W 2020 r. sprzedawane były obligacje oszczędnościowe z oprocentowaniem stałym, zmiennym oraz indeksowanym do inflacji, o terminie zapadalności od 3 miesięcy do 10 lat. Kontynuowana była również sprzedaż 6- i 12-letnich obligacji rodzinnych oferowanych beneficjentom programu Rodzina 500+.

W ostatnich latach obserwowany był stały wzrost zainteresowania skarbowymi instrumentami oszczędnościowymi. W 2020 r. popyt na te instrumenty był o 64% wyższy niż w 2019 r. Nabywcy indywidualni na zakup obligacji detalicznych przeznaczali średnio w miesiącu blisko 2,4 mld zł.

Kierunki rozwoju segmentu detalicznego są podporządkowane Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych. Oferta produktów oszczędnościowych jest konstruowana tak, aby była zarówno atrakcyjna dla nabywcy indywidualnego, jak i efektywna z punktu widzenia zarządzania długiem. Wysokość oprocentowania instrumentów oszczędnościowych ustalana jest w oparciu o rentowność hurtowych

⁴⁸ Saldo operacji w kapitale w części 98 budżetu państwa było dodatnie, co oznaczało pozyskanie netto środków kasowych w wysokości 9984,6 mln zł. Saldo w części 79 budżetu państwa było również dodatnie jako efekt dochodów w wysokości 915 mln zł (151,7 mln zł z odsetek oraz 763,3 mln zł z tytułu premii) przy poniesieniu kosztów odkupu w wysokości 18,6 mln zł. Takie kształtowanie się przepływów w częściach 98 i 79 oznacza zatem, że różniła się ona istotnie od typowego przetargu zamiany, w którym łączne przepływy w częściach 98 i 79 z tytułu odkupu są równe sumie odpowiednich kwot z tytułu sprzedaży.

obligacji skarbowych o zbliżonej charakterystyce, z zachowaniem preferencji dla rynku detalicznego.

(akta kontroli str. 454-455)

W finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto, poza powyższymi czynnikami wynikającymi z emisji długu krajowego, ujmowane były również środki zgromadzone (memoriałowo) w końcu 2019 r. na rachunku złotowym. Saldo tych środków zaplanowane na etapie ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w załączniku nr 5 w wysokości 175,2 mln zł, na etapie nowelizacji ustawy budżetowej w wysokości 10 303,9 mln zł, a w wykonaniu wyniosło minus 10 755,5 mln zł. Ujemna kwota oznaczała, że środki te *de facto* nie służyły finansowaniu potrzeb 2020 r., lecz powiększały kwotę wolnych środków, do wykorzystania w 2021 r. (w ujęciu memoriałowym). Kwota ta była wynikiem przychodów (kwot przechodzących z 2019 r.) w wysokości 19 303,9 mln zł oraz rozchodów (kwot przechodzących na finansowanie potrzeb w 2021 r.) w wysokości 30 059,4 mln zł.

(akta kontroli str. 451)

2.3.2. Finansowanie zagraniczne

Emisja długu zagranicznego, analogicznie jak w roku poprzednim, nie stanowiła źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano, że finansowanie zagraniczne będzie ujemne (minus 22 867,5 mln zł i minus 11 682 mln zł po nowelizacji). Rzeczywiste saldo finansowania zagranicznego wyniosło minus 29 533 mln zł (w 2019 r. była to kwota minus 16 560,8 mln zł). Było to przede wszystkim wynikiem zwiększenia sumy środków walutowych pozostających w dyspozycji Ministra Finansów (saldo przepływów na rachunku walutowym w NBP⁴⁹ wyniosło minus 20 991,7 mln zł), oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych (rozchody na wykup i spłatę długu zagranicznego przewyższyły przychody z tych źródeł o 13 118,5 mln zł) oraz zaciągnięcia pożyczki w ramach udostępnionego przez Komisję Europejską nowego instrumentu (4577,2 mln zł).

Plan w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. obejmował dwie emisje obligacji na rynkach zagranicznych, o wartości nominalnej 1000 mln EUR oraz 1000 mln USD, i pozyskanie tą drogą środków walutowych w kwocie 978,3 mln EUR oraz 996,1 mln USD, o równowartości 7987,4 mln zł. Plan emisji w znowelizowanej ustawie budżetowej, oprócz wyemitowanych już obligacji w euro (wartość nominalna i wartość według kapitału 3700 mln EUR, tj. 16 163,4 mln zł) obejmował także planowaną emisję obligacji w dolarach amerykańskich wartości nominalnej 2000 mln USD (według kapitału 1988,8 mln USD, tj. 7337,5 mln zł). Emisja obligacji dolarowych, planowana na wrzesień, nie została przeprowadzona z uwagi na korzystną sytuację budżetu państwa (od sierpnia Minister Finansów nie prowadził sprzedaży obligacji krajowych).

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe brutto z tytułu przypadających w 2020 r. wykupów obligacji zagranicznych, odpowiadające wielkościom planowanym, wyniosły 5220 mln EUR oraz 10 000 mln JPY (wartość według kapitału), co stanowiło równowartość 24 105 mln zł (wobec planowanych 22 777,4 mln zł po średnich kursach przyjętych do opracowania ustawy). W 2020 r. Minister Finansów nie dokonywał przedterminowego wykupu obligacji zagranicznych. Saldo finansowania obligacjami zagranicznymi wyniosło minus 7941,6 mln zł, wobec

⁴⁹ Ilekroć mowa o rachunku walutowym w NBP należy przez to rozumieć rachunek pomocniczy w walutach obcych prowadzony w NBP, który jest wykorzystywany do zarządzania płynnością. Oprócz tego rachunku w NBP prowadzone są także rachunki specjalne dla pożyczek zaciągniętych w MBOiR na realizację projektów ochrony przeciwpowodziowej, środki pozostające na tych rachunkach nie są wykorzystywane do zarządzania płynnością budżetu państwa.

planowanego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. minus 14 790 mln zł i minus 589,3 mln zł w ustawie po nowelizacji.

Zaciągnięte kredyty zagraniczne w kwocie 391,9 mln EUR (równowartość 1776,5 mln zł) były niższe od zakładanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. (1265,4 mln EUR, równowartość 5435,5 mln zł) oraz w znowelizowanej ustawie (978 mln EUR, tj. 4351,3 mln zł). Oprócz kolejnych transz kredytów na finansowanie projektów ochrony przeciwpowodziowej z MBOiR i BRRE (kredyty zaciągnięte w latach poprzednich), Minister Finansów planował zaciągnięcie w grudniu 2020 r. nowego kredytu z EBI (bezpośrednio zasilającego budżet) w wysokości 1000 mln EUR, zmniejszonej do 810 mln EUR po nowelizacji (środki w kwocie 310 mln EUR zostały pociągnięte w kwietniu, a kwotę 500 mln EUR planowano na grdzień). Ostatecznie przychody z tytułu kredytu z EBI wyniosły 310 mln EUR, tj. 1414 mln zł. Rozchody w euro poniesione na spłaty kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych odpowiadały zaplanowanym i wyniosły 1551,8 mln EUR (równowartość 6953,4 mln zł wobec planowanych 6665,8 mln zł po kursach przyjętych przy opracowywaniu ustawy). Minister Finansów nie dokonywał przedterminowych spłat kredytów walutowych. Saldo kredytów zagranicznych wyniosło minus 5176,9 mln zł, wobec planowanego w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. minus 1230,3 mln zł oraz minus 2494,1 mln zł po nowelizacji.

Rentowności długu zaciąganego na rynkach zagranicznych były niższe niż rentowności SPW emitowanych w kraju. Przeprowadzone emisje w euro uzyskały ujemną rentowność, przy kuponie 0%, również oprocentowanie kredytu zaciągniętego w EBI było zerowe, przy czym zarówno wielkość długu, jak i koszty jego obsługi mogą okazać się mniej korzystne ze względu na różnice kursowe, niwelując korzyści wynikające z niższych rentowności w porównaniu do rentowności długu krajowego.

W 2020 r. Minister Finansów uzyskał pożyczkę z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE). Polsce została udzielona pożyczka do maksymalnej kwoty 11 236,7 mln EUR⁵⁰, wypłacana maksymalnie w 10 transzach⁵¹ (o wysokości i uruchomieniu transz decyduje Komisja Europejska). W 2020 r. wypłacona została pierwsza transza w wysokości 1000 mln EUR (równowartość 4577,2 mln zł).

(akta kontroli str. 26-33, 36-39, 125, 451, 882-883, 887-888, 892-893, 931, 1245, 1248-1253, 1355-1357)

Środki walutowe zgromadzone na rachunkach Ministra Finansów w NBP i BGK nie stanowiły źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto (w finansowaniu potrzeb pożyczkowych wykazane w kwocie ujemnej). Już na etapie projektu ustawy budżetowej zakładano, że stan tych środków zostanie zwiększony (saldo minus 6841,7 mln zł i minus 12 996,9 mln zł po nowelizacji). Na koniec roku saldo przepływów na rachunku walutowym (z wyłączeniem przepływów w trakcie roku) wyniosło minus 20 991,7 mln zł, co oznaczało, że nie zostały one wykorzystane do finansowania potrzeb 2020 r., lecz w takiej kwocie zwiększyły sumę środków na rachunku walutowym, przechodzących na 2021 r.

⁵⁰ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1353 z dnia 25 września 2020 r. w sprawie udzielenia Rzeczypospolitej Polskiej tymczasowego wsparcia na podstawie rozporządzenia (UE) 2020/672 w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej, jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 314 z 29.09.2020, str. 45)

⁵¹ W lutym 2021 r. uruchomiona została druga transza pożyczki w kwocie 4276 mln EUR oraz planowane były kolejne trzy na łączną kwotę 2960 mln zł, a w 2022 r. 3000 mln EUR.

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. na rachunkach walutowych Ministra Finansów w NBP i BGK pozostawały środki w wysokości 3893 mln EUR (równowartość 16 578,5 mln zł). W trakcie 2020 r. na rachunek w NBP wpłynęły środki w euro z tytułu zarządzania środkami europejskimi (19 010,4 mln EUR), z emisji obligacji, zaciągnięcia kredytów i pożyczki SURE (5007,1 mln EUR), ze spłaty kredytów udzielonych (5,1 mln EUR i 24,2 mln USD) oraz z pozostałych wpływów, w tym premii od obligacji i pożyczki SURE (38,9 mln EUR).

Środki walutowe zostały przede wszystkim zamienione na złote w kwocie 47 216,9 mln zł (sprzedaż do NBP kwoty 10 550 mln EUR oraz na rynku 37 mln EUR⁵²) oraz przeznaczone na pokrycie płatności z tytułu rozchodów części 98 i wydatków części 79 w wysokości 39 134,7 mln zł.

W 2020 r. Minister Finansów nie zawarł nowych transakcji na instrumentach pochodnych z wykorzystaniem środków walutowych (nie przeprowadzono emisji, z której wpływy miały podlegać czasowej wymianie na euro). Przepływy kapitałowe (wpływ 501,1 mln EUR oraz wypływ 521,5 mln CHF) wynikały z końcowego rozliczenia transakcji CIRS zawartych w 2015 r.

Na koniec 2020 r. stan walut na rachunkach w NBP (z wyłączeniem rachunków specjalnych) i w BGK wzrósł do 8780,6 mln EUR (równowartość 40 520,7 mln zł).

(akta kontroli str. 588-593, 1316-1319, 1401)

2.3.3. Strategia zarządzania długiem publicznym

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2020 r. odbywało się na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 oraz w latach 2021-2024⁵³. Realizacja Strategii przebiegała w warunkach zwiększonych wydatków publicznych ponoszonych na zapobieganie skutkom epidemii COVID-19 oraz niepewności co do skali zwiększenia rocznych potrzeb pożyczkowych netto, wobec założonych w ustawie budżetowej.

Zgodnie z założeniami Strategii głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych pozostał rynek krajowy. Sprzedano na nim na przetargach sprzedaży i zamiany SPW o wartości nominalnej 200,4 mld zł (199,5 mld zł po kapitale). Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego brutto i wyniosło (razem z pożyczką z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem SURE) 22,6 mld zł (przy czym saldo finansowania netto było ujemne i wyniosło 8541,3 mln zł).

W kwietniu 2020 r., po trzech latach przerwy, wyemitowano bony skarbowe (o terminach zapadalności 9-52 tygodni). Sprzedawane na początku pandemii COVID-19 bony służyły zarówno do bieżącego zarządzania płynnością budżetu państwa, jak i częściowo do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu. Rentowności bonów uzyskane na przetargach były najniższe w historii (średnia rentowność wyniosła 0,69%). Oznaczało to, że wykorzystanie w 2020 r. tego instrumentu nie wpływało negatywnie na cel Strategii dotyczący minimalizacji kosztów.

Największy udział w strukturze sprzedaży rynkowych SPW na rynku krajowym zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy wyraźnym malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i obligacji zerokuponowych, co było zgodne z celami Strategii obniżania ryzyka stopy procentowej, rozumianej jako ryzyko zmiany kosztów obsługi długu w efekcie zmian wysokości stóp

⁵² Na relatywnie małą skalę sprzedaży walut na rynku wpływ miało kształtowanie się sytuacji na rynku walutowym oraz przyjęte założenie niewpływania na wartość kursu wymiany.

⁵³ Strategia została zaakceptowana przez Radę Ministrów we wrześniu 2019 r. Aktualizacja Strategii została przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2019 r., a kolejna aktualizacja została zawarta w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024”, przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2020 r.

procentowych. Jego źródłem jest konieczność refinansowania zapadającego w przyszłości długu po nieznanym stopach procentowych oraz zmienność płatności kuponowych od długu o oprocentowaniu zmiennym.

Na rynkach zagranicznych w 2020 r. przeprowadzono trzy emisje w euro: 3- i 5-letnich obligacji benchmarkowych o łącznej wartości 3,5 mld EUR oraz rocznej obligacji w systemie *private placement* (0,2 mld EUR). Wszystkie trzy emisje uzyskały ujemną rentowność, przy kuponie 0%.

W wyniku tych emisji oraz wykupów długu w terminach jego zapadalności, udział zadłużenia zagranicznego w długi Skarbu Państwa spadł na koniec 2020 r. poniżej 25%, co było zgodne z założeniami Strategii.

Do najważniejszych działań służących minimalizacji kosztów obsługi długu, co jest podstawowym celem Strategii w rozumieniu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych, należy zaliczyć:

- politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych - na koniec 2020 r. 15 emisji miało wartość przekraczającą 25 mld zł (tyle samo na koniec 2019 r.), w tym 11 emisji było większych od 30 mld zł; duża wartość emisji w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym;
- emisje obligacji na rynku euro o wartości zapewniającej płynność danej serii (w 2020 r. wyemitowano dwie serie obligacji o wartości powyżej 1 mld EUR);
- prowadzenie transakcji typu sell-buy-back (SBB) pomiędzy dealerami SPW (DSPW) i kandydatami na DSPW a BGK na szczególnych zasadach (mechanizm wprowadzony w lutym 2014 r. w celu wspierania rozrachunku w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym). W 2020 r. przeprowadzono transakcje o wartości nominalnej 7,8 mld zł (14,9 mld zł w 2019 r.), co stanowiło 0,2% wszystkich transakcji SBB na rynku SPW (0,2% w 2019 r.).

W wyniku przeprowadzonych operacji na krajowym i zagranicznym rynku nastąpiło obniżenie średniej zapadalności długu SP z 4,97 w 2019 r. do 4,64 w 2020 r. Strategia przyjęta we wrześniu 2020 r. zakłada utrzymanie tego wskaźnika na poziomie zbliżonym do 5 lat z możliwością przejściowych odchyłek wynikających z uwarunkowań rynkowych i budżetowych, związanych ze skutkami epidemii COVID-19. Obniżenie średniej zapadalności długu zagranicznego było wypadkową emisji zagranicznych o terminie zapadalności od 1 roku do 5 lat (o łącznej wartości nominalnej 3,7 mld EUR), braku emisji obligacji długoterminowych, ciągnięć kredytów i pożyczek oraz starzenia się długu zagranicznego.

Po kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* NIK sformułowała wniosek o rozważenie przeformułowania celu zarządzania długiem publicznym określonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na rozliczalny oraz wprowadzenia wyznaczników, które będą określać stopień jego realizacji. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego, *podjęta została decyzja o pozostawieniu celu Strategii w niezmiennym kształcie. Cel Strategii zarządzania długiem sformułowany jako minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach jest zgodny z międzynarodowymi wytycznymi opracowanymi przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy oraz powszechną praktyką w krajach rozwiniętych. W sensie formalnym stosowany przez MF cel jest w pełni mierzalny – zarówno w aspekcie długoterminowego kosztu, jak i ograniczeń na ryzyko.*

(akta kontroli str. 655-661)

Zdaniem NIK, treść wniosku pozostaje aktualna, bowiem cel zarządzania długiem publicznym nadal sformułowany jest w sposób niemożliwy do skwantyfikowania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie finansowania potrzeb pożyczkowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK stwierdza natomiast nieprawidłowość wynikającą z braku ogłoszenia na stronach Ministerstwa Finansów dwóch komunikatów dotyczących sprzedaży SPW w formule *private placement* przeprowadzonych w dniach 16 i 22 kwietnia 2020 r. Było to, zdaniem NIK, naruszeniem § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie warunków emitowania obligacji skarbowych oferowanych w sprzedaży hurtowej. Osobą odpowiedzialną za publikację jest Dyrektor Departamentu Długu Publicznego Karol Czarnecki. Ponadto od kwietnia 2020 r. nie był uaktualniany plik „obligacjehurtowe” na stronie internetowej Ministerstwa Finansów co było dotychczas dobrą praktyką podnoszącą przejrzystość pierwotnego rynku długu Skarbu Państwa. Plik ten zawierał szczegółowe informacje i dane o wynikach przetargów SPW i zadłużeniu z tytułu obligacji skarbowych na dany dzień.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zmniejszenie kwot finansowania w stosunku do planu (w wyniku redukcji potrzeb pożyczkowych netto) nastąpiło przy spadku w 2020 r. finansowania z rynku zagranicznego. Było to zbieżne z założeniami Strategii.

NIK zauważa, że deficyt budżetu państwa w 2020 r. został ukształtowany na poziomie o 53,1 mld zł wyższym niż wynikałoby to z finansowania zadań faktycznie realizowanych w tym roku. Przyczyniło się do tego zaliczenie do wydatków w 2020 r. rekordowej sumy wydatków niewygasających z końcem roku budżetowego oraz środków przekazanych do funduszy, które posłużą do finansowania zadań w 2021 r. Są to operacje, które pozwolą na zmniejszenie deficytu budżetowego w 2021 r. i wykazanie stabilniejszej sytuacji finansów publicznych.

OBSZAR

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Na zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2020 r. wpływały nadzwyczajne okoliczności związane z sytuacją gospodarczą, finansową i budżetową. W następstwie pandemii wystąpiły, szczególnie w marcu i kwietniu, zakłócenia na rynku finansowym. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Długu Publicznego w notatce z dnia 23 marca 2020 r., kierowanej do nadzorującego Podsekretarza Stanu, zaobserwowano *znaczny wzrost zmienności kwotowań instrumentów stało- i zmiennoprocentowych wzdłuż całej długości krzywej dochodowości, przy jednoczesnym najpierw drastycznym wzroście a następnie spadku płynności na tym rynku wywołanymi w głównej mierze czynnikami zewnętrznymi. Po osiągnięciu przez krajowe instrumenty hurtowe minimów rentowności w dniu 9 marca 2020 (10Y benchmark – 1,32%) nastąpiło zwiększenie skali ich wyprzedzaży skutkujące wzrostem teże o ponad 100 pb. w okresie tygodnia (10Y benchmark – 2,34%). Według informacji pozyskiwanych od DSPW drogą indywidualnych konsultacji w okresie 16-19 marca 2020 r., nawet nieznaczny (rzędu 5-10 mln zł) wolumen transakcji miał istotny wpływ na cenę instrumentu będącego jej przedmiotem. W związku z dominującym wpływem czynnika niepewności animatorzy rynku zgłaszali istotne problemy z wyceną obligacji stanowiących benchmarki oraz brak możliwości dostarczenia kwotowań SPW dla ustalenia fixingów organizowanych przez Treasury Bond Spot Poland S.A.*

(akta kontroli str. 440)

W dniu 20 marca 2020 r. zostało zorganizowane spotkanie w formie telekonferencji, w której uczestniczyli przedstawiciele MF, NBP, DSPW oraz Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego. Omówione zostały uwarunkowania organizacyjne, techniczne i informacyjne mające wpływ na zapewnienie stabilizacji sytuacji rynkowej. Ze strony NBP zadeklarowana została elastyczna polityka nabywania papierów skarbowych o stałym oprocentowaniu z rynku wtórnego. Finalnie NBP, w wyniku operacji na rynku wtórnym obligacji skarbowych oraz obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, nabył na 16 aukcjach obligacje o wartości nominalnej 107,1 mld zł (w tym obligacje skarbowe o wartości 53,6 mld zł, obligacje wyemitowane przez BGK o wartości 34,7 mld zł i obligacje wyemitowane przez PFR o wartości 18,9 mld zł). Na posiedzeniu Komitetu Zarządzania Długiem Publicznym w dniu 27 maja 2020 r. przedstawiciel MF stwierdził, że przeprowadzane przez NBP na rynku wtórnym operacje strukturalne pomogły ustabilizować rynek SPW. Ze strony MF podjęte zostały działania zmierzające do ustabilizowania sytuacji na rynku SPW, w szczególności w segmencie instrumentów zmiennoprocentowych. Zadeklarowano możliwość odkupu zmiennoprocentowych obligacji skarbowych w zamian za obligacje o stałym kuponie i zapadalności około 2 lat (obligacje o stałym kuponie są przewidziane do odkupu w ramach prowadzonych przez NBP operacji strukturalnych polegających na skupie wybranych SPW). MF przeprowadziło odkup obligacji zmiennoprocentowych w dniu 23 marca i 22 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 432, 482, 563)

W okresie zaburzeń na rynku finansowym, dla zagwarantowania bezpiecznego pozyskania środków, została rozpoczęta sprzedaż obligacji poza przetargami, w formule *private placement*. Wznowiono również sprzedaż bonów skarbowych. Warunki prowadzenia tych operacji oraz konieczność okresowej modyfikacji zarządzania płynnością zostały przedstawione *post factum* do akceptacji Podsekretarza Stanu w notatce z dnia 29 maja 2020 r. Operacje te polegały w szczególności na:

- zmianie górnego limitu środków zgromadzonych na rachunku Ministra Finansów poprzez jego okresowe podniesienie do wysokości odpowiadającej całorocznej wysokości potencjalnych potrzeb pożyczkowych wynikających z szacunków roboczych,
- wprowadzeniu mechanizmu krótkoterminowego finansowania potrzeb pożyczkowych przy użyciu przetargów sprzedaży bonów skarbowych celem wykorzystania kierunku polityki monetarnej prowadzonej przez bank centralny do obniżenia kosztu pozyskania finansowania w warunkach kryzysowych (*de facto* przetargi te były prowadzone od 30 marca 2020 r.),
- przesunięciu części ciężaru finansowania za pomocą obligacji skarbowych w kierunku emisji odbywających się poza przetargiem i skierowanych do jednostkowych instytucji dla uniknięcia potencjalnej niepewności związanej ze skalą i warunkami sprzedaży obligacji poprzez standardowe przetargi sprzedaży odbywające się w niekorzystnych warunkach rynkowych (przetargi te zostały przeprowadzone w marcu i kwietniu).

(akta kontroli str. 472-509)

Sprzedaż bonów skarbowych w 2020 r. miała na celu zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych, których skala była w tym okresie niemożliwa do oceny. Pierwszy przetarg w dniu 30 marca 2020 r. odbył się na podstawie roboczych ustaleń i decyzji Podsekretarza Stanu w związku z nadzwyczajną sytuacją wywołaną pandemią. Kolejne cztery przetargi sprzedaży bonów zostały przeprowadzone w kwietniu, przy historycznie niskich rentownościach (wynoszących

od 0,66% dla bonów krótkich do 0,72% dla bonów długich), przy czym inne SPW płynnościowe, dwuletnie obligacje typu OK miały rentowność 0,77%. NIK jednak zwraca uwagę, że w dniach sprzedaży bonów stany wolnych środków były wysokie, przykładowo: w dniu 30 marca lokaty złotowe wynosiły ponad 30 mld zł; w dniu 20 kwietnia ponad 56 mld zł, przy czym w dniu 16 kwietnia nastąpiła sprzedaż obligacji w formule *private placement* o wartości 30 mld zł; w dniu 27 kwietnia poziom wolnych środków wynosił 60,9 mld zł, w dniu 24 kwietnia dokonano emisji w formule *private placement* o wartości 12,5 mld zł. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że uruchomienie sprzedaży bonów, *w warunkach nieznanej skali wpływu pandemii na życie społeczno-gospodarcze i w konsekwencji na sytuację budżetową miało na celu szybkie zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych o nieznanej skali.*

Koszty dyskonta bonów skarbowych wyniosły w 2020 r. 15,9 mln zł, a w 2021 r. 76,7 mln zł (płatność w dniu 31 marca 2021 r.).

(akta kontroli str. 577, 588-593)

Po dokonaniu sprzedaży bonów (ostatni przetarg w dniu 27 kwietnia 2020 r.) i operacjach *private placement* (ostatnia sprzedaż w dniu 22 kwietnia 2020 r.), stan wolnych środków złotych na lokatach budżetu państwa na koniec kwietnia ukształtował się w wysokości 75 120 mln zł. Wysokie stany lokat utrzymywały się aż do drugiej dekady grudnia - średni stan środków w okresie od maja do końca pierwszej dekady grudnia wynosił 64 585 mln zł. Wolne środki zgromadzone na lokatach złotych pochodziły z emisji SPW, ale również z bieżących nadwyżek dochodów nad wydatkami (83 z 253 dni roboczych bieżące wpływy przewyższały wydatki) oraz środków zgromadzonych w końcu 2019 r., a wykorzystywanych w 2020 r. (kasowo w kwocie 3745,7 mln zł). W ostatnich dwóch dekadach grudnia stan lokat obniżył się do poziomu średnio 37 573 mln zł. Wiązało się to z ponoszeniem wysokich wydatków w grudniu (w tym wydatków polegających na przekazaniu środków na wybrane fundusze). Na koniec roku stan wolnych środków złotych Ministra Finansów na lokatach w NBP i BGK wynosił 25 871 mln zł i był o 22 147,8 mln zł wyższy od stanu na koniec 2019 r.

Wolne środki budżetu państwa powinny być lokowane w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Szczegółowe stanowisko dotyczące zarządzania płynnością zostało zdefiniowane w notatce z dnia 23 marca 2017 r. Pożądanym maksymalnym poziomem wolnych środków wynikał z założenia, że wolne środki powinny zabezpieczyć finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto na okres około 4 miesięcy. Założenia te zostały w warunkach pandemii zmienione notatką z dnia 23 maja 2020 r. Przyjęto w niej, że *górnym limitem poziomu środków zgromadzonych na rachunku Ministra Finansów zostaje okresowo podniesiony do kwoty odpowiadającej całorocznej wysokości potencjalnych potrzeb pożyczkowych wynikających z szacunków roboczych bez odniesienia do wielkości zawartych w aktualnie obowiązującej ustawie budżetowej na 2020 r.* Założenie to było przestrzegane.

Zarówno pozyskanie, jak i utrzymywanie wolnych środków generowało koszty dla budżetu państwa. Przy założeniu pozyskania środków złotych w drodze emisji SPW, koszty ich pozyskania, wyliczone jako średnia ważona sprzedażą z rentowności sprzedawanych obligacji 2-letnich i bonów, wyniosły brutto 357,9 mln zł, a po uwzględnieniu dochodów z lokat (117,3 mln) osiągnęły wartość netto 240,6 mln zł. Po uwzględnieniu kosztów pozyskania środków walutowych w wyniku emisji długu oraz kosztów i dochodów z depozytów overnight w BGK, bezpośredni koszt utrzymywania wolnych środków wyniósł 200 mln zł.

Średni poziom wolnych środków na rachunkach walutowych (głównie euro, udział dolarów amerykańskich był nieznaczny) wynosił 27 961,5 mln zł i był wyższy niż

w 2019 r. (21 202 mln zł). Najniższy średniomiesięczny stan wystąpił w maju (15 284,7 mln zł), a najwyższy w październiku (36 684,4 mln zł). Na poziom walut pozostających w zarządzaniu Ministra Finansów największy wpływ miały środki pochodzące z Unii Europejskiej - równowartość 84 615,9 mln zł (średniomiesięczny wpływ środków na przestrzeni pierwszych 11 miesięcy 2020 r. wynosił 7051 mln zł, najwyższy wpływ w grudniu wyniósł 15 122 mln zł). Z emisji długu zagranicznego na rachunek walutowy wpłynęła równowartość 22 308,3 mln zł. Na koniec roku na rachunkach walutowych Minister Finansów zgromadził równowartość 40 520,7 mln zł (z wyłączeniem środków na rachunkach specjalnych w NBP niewykorzystywanych w zarządzaniu płynnością).

Zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa, poza utrzymywaniem ich na lokatach złotych i walutowych, było realizowane poprzez korzystanie ze środków jednostek sektora finansów publicznych, złożonych na rachunkach depozytowych w BGK. Jednak w 2020 r. przychody na rachunkach konsolidacji były w ciągu 241 dni niższe od rozchodów, co oznacza, że *de facto* występujące w tym czasie ujemne salda tworzyły potrzebę pożyczkową. Znaczący przyrost środków był notowany od 16 grudnia 2020 r. Saldo środków w tym okresie aż do końca roku wynosiło średnio 25 006 mln zł. Na dzień 31 grudnia 2020 r. odnotowany został, w porównaniu do stanu na koniec poprzedniego roku, przyrost środków zgromadzonych na rachunkach: Funduszu Solidarnościowego – o 26 680,3 mln zł, Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg (wcześniej Funduszu Dróg Samorządowych) – o 4514 mln zł, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych – o 3644,5 mln zł, Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji – o 1431,5 mln zł. Przyrost środków na rachunkach depozytowych wszystkich jednostek sektora finansów publicznych wyniósł 31 737 mln zł.

Koszt pozyskania środków z konsolidacji w 2020 r. (0,44% obliczone jako średnia ważona depozytów ON i terminowych oraz ich oprocentowania) był niższy niż koszt pozyskania środków w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych (0,72% w oparciu o papiery z rynku wtórnego o zapadalności jednego roku). Korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb przyczyniało się do ograniczania kosztów pozyskania środków, co było pozytywnym efektem dla kosztów obsługi długu.

(akt kontroli str. 595-610)

Na koniec 2020 r. Minister Finansów posiadał wolne środki na rachunkach lokat w wysokości 66 414,2 mln zł, na które składały się:

- środki złote na rachunkach lokat w wysokości 25 893,5 mln zł,
- środki w euro o równowartości 40 520,7⁵⁴ mln zł (8780,6 mln EUR), w tym unijne w wysokości 11 049 mln zł.

(akta kontroli str. 1210)

Wysoki stan środków na rachunkach lokat w końcu roku wynikał głównie z niższych niż zakładano potrzeb pożyczkowych netto w grudniu. Planowano, że potrzeby pożyczkowe netto w grudniu wyniosą 73,8 mld zł. Faktyczne potrzeby były niższe o 28,9 mld zł. Ponadto na poziom środków zgromadzonych na rachunku lokat wpływały wydatki niewygasające (11,6 mld zł, ujęte memoriałowo jako wydatki grudnia, ale faktycznie pozostające na rachunku jako środki wolne, których kasowa realizacja nastąpi w 2021 r.) oraz przesunięcie w grudniu części środków z rachunku *overnight* (ON) w BGK (7,8 mld zł) na centralny rachunek budżetu państwa (wykorzystanie wysokiego poziomu osadzających się środków na rachunku ON).

⁵⁴ Bez środków z kredytów na finansowanie projektów ochrony przeciwpowodziowej z MBOiR, które pozostają na rachunkach specjalnych w NBP i nie są wykorzystywane do zarządzania płynnością.

Przeniesienie środków z rachunku konsolidacyjnego ON w BGK na centralny rachunek budżetu państwa w NBP w dniu 21 grudnia 2020 r. zostało dokonane w związku z ryzykiem wystąpienia ujemnego stanu środków na centralnym rachunku budżetu państwa pod koniec 2020 r., dużą zmiennością prognozowanych wydatków w poszczególnych dniach grudnia, a jednocześnie możliwością ulokowania wolnych środków na lokacie tygodniowej, w sytuacji braku zainteresowania banków środkami na krótki okres, dążeniem do ograniczenia ryzyka operacyjnego wynikającego ze skróconego czasu pracy systemów rozliczeniowych w NBP w dniach 24 i 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli str. 563)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

NIK zwraca jednak uwagę, że część środków jednostek sektora finansów publicznych pochodziła z przesunięcia ich z budżetu państwa na rachunki funduszy. Środki te, ulokowane u Ministra Finansów, są oprocentowane. W sytuacji, gdy stopa depozytowa NBP i stawki WIBID będą dodatnie, oznaczać to będzie dla budżetu państwa ponoszenie dodatkowych kosztów na wypłatę odsetek od zdeponowanych przez te fundusze kwot.

OCENA CZĄSTKOWA

Biorąc pod uwagę uwarunkowania spowodowane pandemią COVID-19, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością w 2020 r. NIK zauważa, że w 2020 r. nastąpił niewspółmierny do potrzeb przyrost środków na rachunkach budżetu państwa, zrealizowany w większości w okresie marca i kwietnia. Jednak ze względu na możliwe w tym czasie zaburzenia wynikające z nieznaną wówczas skali potrzeb pożyczkowych i wynikającą z tego potrzebę zagwarantowania wypłacalności budżetu państwa, odstępuje od oceny wysokości wolnych środków finansowych pozostających na rachunkach budżetu państwa.

Jednocześnie NIK zauważa, że przesunięcie części środków do funduszy z wyprzedzeniem w stosunku do terminów finansowania zadań może spowodować, że oprócz kosztów obsługi długu ponoszonych na uzyskanych środkach, w ciężar budżetu państwa ponoszone będą także koszty związane z konsolidacją tych środków na rachunkach w BGK i ulokowaniem u Ministrowi Finansów.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., określony został na kwotę 200 000 mln zł. W limicie uwzględniono między innymi kwoty potencjalnego wsparcia udzielanego podmiotom na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁵⁵ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁵⁶ oraz podmiotom finansującym modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej limit zwiększony został do 500 000 mln zł. Zwiększenie limitu związane było z ewentualnymi gwarancjami, których konieczność udzielenia mogła pojawić się w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19. Wykorzystanie limitu wyniosło 5094,3 mln zł, co stanowiło 1%. Minister Finansów w 2020 r. na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) udzielił czterech gwarancji spłaty kredytów

⁵⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1436.

⁵⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 124, ze zm.

na sfinansowanie modernizacji infrastruktury drogowej i kolejowej, zaciągniętych przez Bank Gospodarstwa Krajowego i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.

Dodatkowo w 2020 r. gwarancjami Skarbu Państwa na kwotę 116 933,9 mln zł objęte zostały zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Ponadto Skarb Państwa udzielił gwarancji na kwotę 71 171,5 mln zł za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. wynikające z obligacji wyemitowanych na realizację programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”, programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” oraz „rządowego Programu wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.”. Gwarancje te udzielone zostały na podstawie art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju. Gwarancje Skarbu Państwa za ww. zobowiązania BGK i PFR wyłączone zostały z limitu określonego w art. 6 ustawy budżetowej z uwagi na treść art. 67 ust. 5 ustawy nowelizacji ustawy o COVID-19 oraz art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 lipca 2020 r.

Termin zapadalności wyemitowanych obligacji wynosił od 5 do 20 lat. Rentowność dla papierów 5-letnich ustalono w odniesieniu do emisji dokonywanych przez PFR w maju od 1,68% do 1,71%, podczas gdy obligacje 5-letnie SP wyemitowane w tym czasie miały niższą rentowność na poziomie 0,906% i 1,009%. Rentowność obligacji 5-letnich wyemitowanych przez BGK w lipcu wyniosła od 1,327% do 1,410%, natomiast dla obligacji SP wyemitowanych w lipcu i oferowanych na aukcjach sprzedaży wyniosła 0,647%. Rentowność obligacji 10-letnich emitowanych przez BGK w lipcu wyniosła od 2,074% do 2,153%, dla obligacji emitowanych przez SP i oferowanych na aukcjach sprzedaży rentowność była niższa i wyniosła 1,317%. PFR nie emitował obligacji 10-letnich w lipcu 2020 r.

Zgodnie z listami emisyjnymi wypłata należnych odsetek od obligacji, następować będzie w rocznych okresach odsetkowych, począwszy od 2021 r.

Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z ww. gwarancji objęły do 100% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z obligacji wraz ze 100% należnych odsetek. Do ww. gwarancji za zobowiązania BGK i PFR, w myśl art. 67 ust. 5 nowelizacji ustawy o COVID-19 oraz art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju, nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach (za wyjątkiem art. 43b, art. 44, art. 45 i art. 46), a co za tym idzie nie stosowano postanowień dotyczących przeprowadzenia analizy ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu udzielanych gwarancji

(akta kontroli str. 957-966, 976-990, 1242, 1244)

Środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu wyemitowanych przez BGK obligacji w przypadku niedoboru tych środków na rachunku Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, zgodnie z art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 przekazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych.

Zgodnie z art. 21a ust. 4 i ust. 5 ustawy o systemie instytucji rozwoju mechanizm zasilania PFR zapewniający spłatę zobowiązań wynikających z realizacji programów rządowych określony został w umowie z dnia 27 kwietnia 2020 r. o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych zawartej pomiędzy PFR i Skarbem Państwa reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wskazał, iż uwzględniając powyższe przepisy nie występuje ryzyko wypłaty z tytułu udzielanych gwarancji za zobowiązania BGK w związku z emisją obligacji na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, ponieważ środki do ich terminowej obsługi pochodzić będą z budżetu państwa i zostaną przekazane do Funduszu w odpowiednim czasie w celu samodzielnej spłaty tych zobowiązań przez BGK, bez konieczności skorzystania z gwarancji Skarbu Państwa. W odniesieniu do obligacji wyemitowanych przez PFR, Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, iż zgodnie z zawartą umową, Skarb Państwa zobowiązany jest m.in. do zwrotu na rzecz PFR „kosztów programowych” w związku z realizacją programu rządowego. Oznacza to, iż sposób zasilenia PFR, zapewniający samodzielną spłatę zobowiązań wynikających z obligacji, poprzez środki zapewniane przez ministra właściwego do spraw gospodarki eliminuje ryzyko wypłaty przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych gwarancji.

(akta kontroli str. 770-773, 1320-1351)

Na koniec 2020 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wynosiły 302 875,1 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2019 r. o 191 503,7 mln zł, tj. o 172%. Największy udział w kwocie potencjalnych zobowiązań stanowiły gwarancje za zobowiązania BGK, które na koniec 2020 r. wynosiły 202 265,9 mln zł.

W 2020 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę zmieniającą uchwałę w sprawie udzielenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego gwarancji spłaty kredytu zaciągniętego przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. na częściowe sfinansowanie realizacji programu rządowego pn. „Wspieranie przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. inicjatyw pobudzających polską gospodarkę”. Uchwałą wydłużono termin obowiązywania gwarancji do końca 2022 r., tj. o ponad dwa lata. Zgodnie z aneksem do umowy gwarancji zawartym przez Skarb Państwa i BGK kwota gwarancji pomniejszona została o dotychczasowe spłaty dokonywane przez Agencję od 2010 r. i ustalona została do kwoty 57,2 mln zł. Podjęcie uchwały poprzedzone było oceną ryzyka wypłat przez Skarb Państwa z tytułu prolongowania gwarancji, która stanowiła podstawę do pozytywnej opinii o wydłużeniu gwarancji wydanej przez Komisję do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów.

W 2020 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Na rachunek w trakcie roku wpłynęły środki w wysokości 18,9 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji, które zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa.

Wszystkie podmioty, którym udzielono w 2020 r. gwarancji, zwolnione były z wniesienia opłaty prowizyjnej.

(akta kontroli str. 939-956, 966, 1006, 1044-1048)

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 2020 r. wyniosły 8926,1 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2019 r. o 200,2 mln zł.

Zmniejszenie kwoty należności wynikało głównie z umorzenia zadłużenia kredytobiorców w wysokości 189,4 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 gwarancyjnych⁵⁷ oraz zmniejszenia zadłużenia z tytułu pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa, które per saldo obniżyło się o 105,9 mln zł. W odniesieniu do poszczególnych tytułów pożyczek największy spadek stanu należności dotyczył pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, który wyniósł 58,7 mln zł. W 2020 r. zawartych zostało ponad 50% mniej pożyczek niż w 2019 r., co wynikało z mniejszej aktywności beneficjentów w zakresie aplikowania o środki i wpłynęło na kwotę wypłaconych środków. Spadek należności dotyczył także pożyczek udzielanych KUKE S.A., która w 2020 r. nie występowała o nowe środki, oraz pożyczek udzielanych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Zmniejszenie stanu tych należności związane było z niższą liczbą i kwotą udzielanych nowych pożyczek oraz dokonywaniem wcześniejszych spłat przez sędziów i prokuratorów. Na koniec 2020 r. zwiększył się stan należności z tytułu pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Na poziom tych należności wpłynęło udzielenie dwóch nowych pożyczek – gminom Lubsko i Staroźreby. Na koniec 2020 r. nie wystąpiły należności wymagalne z tytułu pożyczek dla samorządów.

W 2020 r. poziom należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń wzrósł o 8 mln zł. Było to spowodowane przede wszystkim zaewidencjonowaniem odsetek od nieterminowych płatności od wierzytelności Skarbu Państwa, w tym głównie wobec jednego banku spółdzielczego w upadłości likwidacyjnej. W 2020 r. z ewidencji należności Skarbu Państwa wykreślono dług w wysokości 1,7 mln zł z tytułu zrealizowanej gwarancji zagranicznej w związku z brakiem zobowiązanego dłużnika. Zgodnie z art. 44 ustawy o poręczeniach i gwarancjach Skarb Państwa – Minister Finansów wystąpił o wszczęcie postępowania egzekucyjnego wobec spadkobierców dłużnika w oparciu o wystawione tytuły wykonawcze, jednak z uwagi na ograniczenie odpowiedzialności spadkobierców za długi, dalsza egzekucja nie mogła być skutecznie prowadzona. Ponadto z ewidencji należności usunięto kwotę 35,4 tys. zł, w związku z nieprawidłowym rozliczeniem przez Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów wpływów należnych i uzyskanych w latach 2018 i 2019 z wykupu obligacji przejętych jako zabezpieczenie wypłaconej gwarancji za zobowiązania jednego banku spółdzielczego z tytułu kredytu refinansowego NBP.

W porównaniu do stanu na koniec 2019 r. saldo należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wzrosło o 76,2 mln zł. Na koniec 2020 r. najwyższa kwota należności, w łącznej wysokości 6314,3 mln zł dotyczyła należności z tytułu kredytów udzielonych przez rząd RP rządom innych państw i związana była przede wszystkim z brakiem spłat zadłużenia przez rząd Etiopii, naliczeniem odsetek od zadłużenia Iraku oraz wypłatami kredytów udzielonych Kenii, Tanzanii, Mongolii i Ukrainie.

(akta kontroli str. 821-822, 915-918, 966-975, 992-998, 1007-1043, 1139-1168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykorzystania środków w ramach ustawowego limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa oraz prowadzonych postępowań windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁵⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 2162, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zaciągania zobowiązań i odzyskiwania należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych gwarancji oraz kredytów i pożyczek.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w 2020 r. nielimitowanymi w ustawie budżetowej gwarancjami Skarbu Państwa zostały objęte spłaty zobowiązań BGK finansujących Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i PFR zapewniających środki dla tzw. tarcz finansowych o łącznej wartości 188,1 mld zł. Oznacza to, że udzielanie tego typu gwarancji zostało wyłączone spod kontroli Parlamentu dokonywanej w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej. Pomimo że w ocenie Ministra Finansów nie występuje ryzyko wypłaty tych gwarancji, zdaniem NIK, konieczność przekazania środków przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych i ministra właściwego do spraw gospodarki w celu terminowej obsługi spłaty zobowiązań przez BGK i PFR będzie prawdopodobnie generować potrzeby pożyczkowe budżetu państwa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

5. Dług publiczny

5.1. Państwowy dług publiczny

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 zatwierdzonej przez Radę Ministrów przed pojawieniem się pandemii COVID-19 przyjęto założenie, że na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny (PDP) wyniesie 1039,8 mld zł i w relacji do PKB stanowić będzie 43,8%. Założono, że w kolejnych latach relacja PDP do PKB utrzyma trend spadkowy i na koniec 2023 r. osiągnie wartość 39,7%. Wielkości prognozowane na 2020 r. zostały skorygowane we wrześniu 2020 r. w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024 do poziomu 1126,5 mld zł i 50,4% PKB (na koniec 2019 r. była to wartość 43,6%). W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB wzrośnie również 2021 r. do 52,7% i w kolejnych latach będzie obniżać się do 48,1% na koniec 2024 r. Zmiana założeń w stosunku do strategii na lata 2020-2023 była w szczególności wynikiem zmiany sytuacji gospodarczej w efekcie pandemii COVID-19 i jej skutków ekonomicznych.

(akta kontroli str. 1254-1257)

Na koniec 2020 r. państwowy dług publiczny, czyli dług publiczny obliczany według metodologii krajowej, wyniósł 1 111 272,5 mln zł⁵⁸ i w relacji do PKB stanowił 48%⁵⁹. W stosunku do 2019 r. kwota PDP wzrosła o 120 324,1 mln zł (o 12,1%), a relacja do PKB zwiększyła się o 4,6 punktu procentowego – dla porównania w 2019 r. PDP wzrósł o 6609,9 mln zł, a relacja do PKB zmniejszyła się o 3,1 punktu procentowego. Zmiana PDP na koniec 2020 r. w stosunku do stanu na koniec 2019 r. była wynikiem wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o 113 001,6 mln zł (o 12,4%) i samorządowego o 7324,2 mln zł (o 8,8%) oraz spadku zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 1,7 mln zł (-3%).

(akta kontroli str. 1258-1264)

Utrzymanie PDP poniżej pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w art. 86 ust. 1 pkt 2 ufp, na poziomie 55% PKB było możliwe z uwagi na wyłączenie dłużnego finansowania działań publicznych na rzecz przeciwdziałania COVID-19 poza jednostki sektora finansów publicznych, tj. do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (100 747,4 mln zł) i PFR (65 400 mln zł). Przekroczenie tego progu nie oznacza automatycznie konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w art. 86 ust. 1 pkt 2 ufp, gdyż w takim przypadku, zgodnie z art. 86 ust. 3 ufp, należy obliczyć PDP według zasad określonych

⁵⁸ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2021 r.

⁵⁹ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 26 lutego 2021 r., PKB w 2020 r. wyniósł 2 317,1 mld zł.

w art. 38a ust. 4 ufp, tj. z uwzględnieniem kursów średnich dla obliczenia zadłużenia zagranicznego oraz po odjęciu kwot wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym. Dopiero, gdy tak obliczona wartość PDP w stosunku do PKB przekroczy 55% należy zastosować procedury ostrożnościowe określone w art. 86 ust. 1 pkt 2 ufp. PDP obliczony na koniec 2020 według zasad określonych w art. 38a ust. 4 ufp nawet po uwzględnieniu dłużnego finansowania ze strony Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i PFR w relacji do PKB nie przekroczył poziomu 55%. Nie ma jednak gwarancji, że nie stanie się to kolejnych latach.

Wartość PDP na koniec 2020 r. opublikowana 31 marca 2021 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ufp, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

(akta kontroli str. 1401)

5.2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: dług EDP), tj. dług publiczny obliczany według metodologii unijnej wyniósł na koniec 2020 r.⁶⁰ 1 335 568,9 mln zł, co odpowiadało 57,6% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2019 r. oznaczało to wzrost długu EDP o 289 922,6 mln zł (o 27,7%) oraz wzrost relacji długu EDP do PKB o 11,9 punktu procentowego – dla porównania w 2019 r. dług EDP wzrósł o 9673 mln zł, a relacja do PKB, na skutek wzrostu PKB przewyższającego wzrost długu EDP, zmniejszyła się o 3,1 punktu procentowego.

Dług EDP na koniec 2020 r. ukształtował się na poziomie o 232,4 mld zł wyższym, a relacja długu EDP do PKB na poziomie o 11,1 punktu procentowego wyższym niż założone w prognozach tych wielkości zawartych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 (1103,2 mld zł, 46,5% PKB). W stosunku do skorygowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024 prognoz (1384 mld zł, 61,9% PKB) dług EDP był niższy o 48,4 mld zł, a relacja do PKB mniejsza o 4,3 punktu procentowego od wielkości planowanych.

Głównym powodem różnicy między długiem obliczonym według metodologii krajowej i unijnej na koniec 2020 r., wynoszącej 224 296,3 mln zł, było ujęcie w dług EDP:

- zadłużenia z tytułu emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 99 448,9 mln zł,
- zadłużenia z tytułu emisji obligacji przez Polski Fundusz Rozwoju na sfinansowanie tzw. tarcz finansowych w wysokości 65 400 mln zł.

Ponadto w dług obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego ujmowane w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2020 r. wyniosło 53 222,8 mln zł.

Na wzrost różnicy między PDP i długiem EDP wpłynęło również zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (18 458,1 mln zł), wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (8995,6 mln zł)⁶¹ oraz różnice w klasyfikacji tytułów dłużnych ujmowanych w dług EDP, tj. wartość zrestrukturyzowanych/zrefinansowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego i innych operacji (816,2 mln zł), zadłużenie z tytułu instrumentów

⁶⁰ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2021 r.

⁶¹ Zgodnie z wytycznymi Eurostatu w odniesieniu do klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć budowy autostrad dane z zakresu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniają zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad.

pochoďnych (595,3 mln zł), zadłużenie przejęte w wyniku uruchomienia gwarancji (4,2 mln zł).

Zmniejszająco na różnicę PDP i dłuęu EDP wpłynęły wartości skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny i fundusze ochrony środków gwarantowanych (18 972,9 mln zł), depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy umiejscowionych w BGK (1994,2 mln zł) oraz zobowiązań wymagalnych (1667,8 mln zł).

(akta kontroli str. 1254-1264)

5.3. Dług Skarbu Państwa

Prognoza zawarta w Strategii zarządzania dłuęiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023 zakładała, że dług Skarbu Państwa na koniec 2020 r. wyniesie 1025,3 mld zł. W Strategii zarządzania dłuęiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024 prognoza ta została podwyższona do 1117,8 mld zł. Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec grudnia 2020 r.⁶² wyniosło 1097,5 mld zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2019 r. było wyższe o 124,1 mld zł (o 12,8%).

(akta kontroli str. 1254-1257, 1265-1283)

Konieczność sfinansowania potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa spowodowała wzrost dłuęu Skarbu Państwa o 50,3 mld zł. Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe wpłynęło zapewnienie finansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 85 mld zł, budżetu środków europejskich – 2 mld zł oraz salda udzielonych pożyczek – 0,4 mld zł. Zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu wynikało z dodatniego salda przychodów i rozchodów z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych – 31,7 mld zł, z tytułu zarządzania środkami europejskimi – 3,9 mld zł oraz innych potrzeb pożyczkowych⁶³ – 1,5 mld zł (nadwyżka przychodów nad rozchodami z tych tytułów spowodowała zmniejszenie potrzeb pożyczkowych).

Czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych spowodowały zwiększenie dłuęu Skarbu Państwa o 66,2 mld zł. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu o 31,7 mld zł stanu środków na rachunkach budżetowych⁶⁴. Różnice kursowe – osłabienie złotego wobec euro o 8,4%, wobec franka szwajcarskiego o 8,7% i wobec jena japońskiego o 4,4% oraz umocnienie wobec dolara amerykańskiego o 1%, spowodowały wzrost zadłużenia w ujęciu złotowym o 17,8 mld zł. Przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie odrębnych ustaw spowodowało wzrost dłuęu Skarbu Państwa o 18,3 mld zł. W 2020 r. Minister Finansów przekazał obligacje dla: PFR – 2,6 mld zł, ARP – 1,7 mld zł, uczelni wyższych, Narodowego Centrum Nauki oraz Centrum Łukasiewicz – 1,1 mld zł, jednostek publicznej radiofonii i telewizji – 2 mld zł, PLK S.A. – 4,9 mld zł, portów morskich – 1 mld zł, BGK – 5 mld zł. Pozostałe czynniki w tej grupie⁶⁵ wpłynęły na zmniejszenie dłuęu o 1,6 mld zł.

Wzrost pozostałego dłuęu Skarbu Państwa o 7,6 mld zł wynikał głównie z udzielenia pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu ze środków Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 11,5 mld zł przy jednoczesnym zmniejszeniu o 3,9 mld zł zobowiązań z tytułu depozytów jednostek objętych konsolidacją złotową i innych depozytów.

⁶² Według stanu na 1 marca 2021 r.

⁶³ Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

⁶⁴ Kwota ta przedstawia wzrost poziomu środków złotych i walutowych (memoriałowo) w 2020 r.

⁶⁵ Dyskonto od SPW, indeksacja SPW.

Zobowiązania z tytułu pożyczki Funduszu Rezerwy Demograficznej dla Funduszu Solidarnościowego pozostawały bez wpływu na PDP i dług EDP, ze względu na eliminację wzajemnych zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych.

Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań wartości długu Skarbu Państwa nie powiększyły zobowiązania z tytułu pożyczki udzielonej w 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu przez Funduszu Pracy w wysokości 4 mld zł.

Zdaniem NIK, przeprowadzenie w 2020 r. operacji, jak nieodpłatne przekazanie obligacji o wartości 18,3 mld zł, udzielenie pożyczek Funduszowi Solidarnościowemu (15,5 mld zł) pozwoliło uniknąć finansowania ww. podmiotów w formie, która powiększyłaby deficyt budżetu państwa i zwiększyłaby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2020 r.⁶⁶ według kryterium miejsca emisji wyniosło 831 435,2 mln zł, tj. 75,8% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 266 025,1 mln zł, tj. 24,2% długu Skarbu Państwa ogółem. Osiągnięcie na koniec 2020 r. wartości udziału zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa poniżej 25% było zgodne z założeniami dla tego wskaźnika określonymi w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2020-2023”. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2020 r. o 124 122 mln zł był wynikiem wzrostu wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym o 114 981,7 mln zł oraz na rynku zagranicznym o 9140,4 mln zł.

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2020 r.⁶⁷ wyniósł odpowiednio 724 451,7 mln zł i 373 008,5 mln zł. Na koniec 2020 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 143 291,4 mln zł. Nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2020 r. NBP posiadał obligacje skarbowe o wartości 53 558 mln zł. Wzrost zadłużenia wobec banków komercyjnych wyniósł 76 984,9 mln zł, a wobec krajowego sektora pozabankowego wyniósł 12 784,4 mln zł. Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2020 r. zmniejszyło się o 19 169,3 mln zł.

W dniu 1 marca 2021 r. Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów przekazał do wiadomości publicznej informacje, że dług Skarbu Państwa na koniec 2020 r. wyniósł 1 097 460,2 mln zł. Szczegółowe dane o wartości tytułów dłużnych długu Skarbu Państwa zostały zawarte w szeregach czasowych publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁶⁸.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (rynkowych) były zgodne z informacjami Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych serii tych obligacji skorygowanymi w saldo transakcji SBB/BSB na tych obligacjach⁶⁹. Dane o wysokości zobowiązań z tytułu emisji poszczególnych rodzajów obligacji detalicznych potwierdzały informacje przekazane z PKO BP S.A. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przyjętych depozytów była zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez BGK (depozyty jednostek sektora finansów publicznych oraz depozyty sądowe) oraz informacjami o wartości depozytów CSA. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu

⁶⁶ Według stanu na 1 marca 2021 r.

⁶⁷ Według stanu na 1 marca 2021 r.

⁶⁸ <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>

⁶⁹ Transakcje SBB – Sell Buy Back/BSB – Buy Sell Back to transakcje realizowane przez dilerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem BGK polegające na odpłatnym czasowym nabyciu lub zbyciu SPW, co powoduje zmianę wartości zadłużenia z tytułu poszczególnych SPW odnotowanego w KDPW.

Państwa wynikały z informacji NBP o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w MIF oraz informacji BGK o zadłużeniu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z powyższych tytułów została prawidłowo wykazana przez Ministra Finansów w sprawozdaniu Rb-Z części 98 za IV kwartał 2020 r. Dane te zostały wykazane w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷⁰. Wartość zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa była zgodna z danymi o tych zobowiązaniach przedstawionych w sprawozdaniu Rb-Z wszystkich części budżetowych.

(akta kontroli str. 1265-1289, 1401)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Minister Finansów opublikował dane o wartości długu Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu na 1 marca 2021 r. w sposób niezgodny z danymi:

- wynikającymi ze zbiorczego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań dysponentów wszystkich części budżetowych – w długi Skarbu Państwa nie ujęto zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek w wysokości 8 995 434,24 zł (3690 zł – krótkoterminowych, 8 991 744,24 zł – długoterminowych) wykazanych w tym sprawozdaniu jako zobowiązania wobec grupy „przedsiębiorstwa niefinansowe”;
- o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieuwjmowanych w sprawozdaniach Rb-Z – w obliczeniach wysokości długu Skarbu Państwa ujęto wartość zawyżoną o 56 zł, tj. 3 687 100 zł, zamiast 3 687 044 zł, wynikającą z pisma Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwa Finansów.

Zgodnie z szeregami czasowymi opublikowanymi 1 marca 2021 r. dług Skarbu Państwa na koniec 2020 r. wyniósł 1 097 460 241 505,50 zł. Obliczona według NIK wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu na 1 marca 2021 r. na podstawie zbiorczego sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań dysponentów wszystkich części budżetowych oraz informacji o zobowiązaniach z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody powinna wynosić 1 097 469 236 883,89 zł.

(akta kontroli str. 1401)

Przedstawienie wartości długu Skarbu Państwa na koniec 2020 r. w sposób niezgodny z danymi wynikającymi ze zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych oraz niewynikający z dokumentów o innych zobowiązaniach Skarbu Państwa stanowiło naruszenie zasad obliczenia długu Skarbu Państwa wynikających z art. 72 i art. 73 ufp i rozporządzenia wydanego na podstawie art. 41 ust. 5 ufp tj. rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷¹ określającego m.in. zasady przekazywania, agregacji i wprowadzania zmian w zakresie sprawozdań Rb-Z.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego nie wyjaśnił wprost, dlaczego publikując dane o wartości zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu

⁷⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁷¹ Rozporządzenie określa rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania przez jednostki sektora finansów publicznych sprawozdań w zakresie ogółu operacji finansowych, w szczególności w zakresie należności i zobowiązań, w tym państwowego długu publicznego, udzielonych poręczeń i gwarancji oraz odbiorców sprawozdań.

na 1 marca 2021 r. przedstawił wartość długu Skarbu Państwa niższą o 8 995 378,39 zł niż wynikająca z dokumentów źródłowych, w tym zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych za IV kwartał 2020 r. Poinformował jedynie, że kwota 8 995 434,24 zł to wartość pożyczek wykazanych przez jednostki budżetowe. Co do zasady jednostki te nie mogą zaciągać takiego rodzaju długu. Z tego względu kwoty wykazane w tej pozycji przez jednostki budżetowe nie zostały uwzględnione w obliczaniu kwoty długu. Jednocześnie Departament Długu Publicznego jest w trakcie uzyskiwania wyjaśnień na temat charakteru wykazanych zobowiązań.

W związku z prośbą o przekazanie informacji o ww. zobowiązaniach Dyrektor Departamentu Długu Publicznego poinformował, że Departament Długu Publicznego zbiera zbiorcze dane dotyczące zobowiązań dłużnych jednostek sektora finansów publicznych i nie dysponuje informacjami o pojedynczych zobowiązaniach.

(akta kontroli str. 1290-1292)

Zdaniem NIK, Departament Długu Publicznego nie powinien wykazywać danych o zobowiązaniach Skarbu Państwa w sposób niezgodny z danymi o tych zobowiązaniach wynikających ze sprawozdań Rb-Z. Właściwym działaniem Departamentu Długu Publicznego powinno być podjęcie działań mających na celu dokonanie korekty sprawozdania Rb-Z przez odpowiedniego dysponenta części budżetowej, jeżeli w sposób nieprawidłowy przedstawił stan zadłużenia i dokonanie zmiany wartości długu Skarbu Państwa dopiero po otrzymaniu z GUS zbiorczego sprawozdania Rb-Z.

Departament Długu Publicznego dokonał weryfikacji danych o zobowiązaniach Skarbu Państwa na koniec 2020 r. i ustalił, że przedstawiona w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z wszystkich części budżetowych za IV kwartał 2020 r. wartość zobowiązań 8 995 434,24 zł wynikała z zobowiązań zaciągniętych przez trzy jednostki budżetowe z tytułu dokonania zakupów na raty i powinny one powiększyć wartość długu Skarbu Państwa⁷². Departament Długu Publicznego poinformował także, że różnica w wysokości zobowiązań z tytułu przedpłat na samochody ujętych w długi Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu na 1 marca 2021 r. w wysokości 56 zł wynikała z błędu rachunkowego.

Z tego powodu Departament Długu Publicznego dokonał korekty danych o zadłużeniu Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu na 22 marca 2021 r., co potwierdziło ustalenia NIK w zakresie obliczenia zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2020 r. według stanu na 1 marca 2020 r.

(akta kontroli str. 1293-1315, 1401)

OCENA CZĄSTKOWA

Państwowy dług publiczny oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2020 r. zostały obliczone prawidłowo przez Ministra Finansów. Nieprawidłowość dotycząca obliczenia długu Skarbu Państwa została usunięta w trakcie kontroli, a jej wartość nie wpłynęła na obniżenie oceny częściowej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w 2020 r. znacznie wzrosła różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej. Na koniec 2020 r. wyniosła ona 224,3 mld zł i stanowiła 20,2% państwowego długu publicznego. Oznacza to, że ponad 20% zadłużenia uznawanego przez Eurostat jako dług publiczny nie jest wykazywana jako dług

⁷² Zgodnie z § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz. U. Nr 298, poz. 1767) do kategorii kredyty i pożyczki zalicza się m.in. umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach.

publiczny obliczany według metodologii krajowej, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ufp. W 2020 r. zgodnie z przepisami obowiązującego prawa w państwowym długu publicznym nie ujęto zobowiązań z tytułu emisji obligacji BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacji PFR. W przypadku ujęcia tych zobowiązań w państwowym długu publicznym jego relacja do PKB przekroczyłaby 55%. Oznacza to, że stworzono regulację, która pozwoliła na uniknięcie przekroczenia tego progu, jednak będzie się wiązało z koniecznością ponoszenia wyższych kosztów związanych z obsługą długu niż gdyby był on emitowany bezpośrednio przez Skarb Państwa. Stawia to w wątpliwość racjonalność utrzymywania konstytucyjnego limitu państwowego długu publicznego w dotychczasowej formie oraz powiązanych z nim procedur ostrożnościowych, w sytuacji, gdy tworzone są regulacje umożliwiające ich obejście za cenę ponoszenia wyższych kosztów obciążających Państwo i obywateli.

Zobowiązania z tytułu wykupu obligacji BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacji PFR są gwarantowane przez Skarb Państwa. Istnieje zatem ryzyko, że w przyszłości staną się one istotnym elementem potrzeb pożyczkowych, które będzie trzeba sfinansować przez emisję długu Skarbu Państwa. Spłata tych zobowiązań może zostać dokonana także po zasileniu Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i PFR, którego forma może obciążyć wydatki, rozchody budżetu państwa lub innych jednostek sektora finansów publicznych i mieć formę pomocy bezzwrotnej. Obecnie nie jest określone, kiedy to nastąpi i z jakich źródeł dofinansowane zostaną Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i PFR. Nie wiadomo, czy w przyszłych latach zwiększone zostaną obciążenia fiskalne w celu wygenerowania wyższych dochodów budżetowych, czy zostanie zaciągnięty nowy dług na spłatę zadłużenia tych podmiotów.

NIK zwraca również uwagę na działania, w wyniku których nastąpił wzrost długu Skarbu Państwa łącznie o 29,8 mld zł. Przekazanie obligacji podmiotom na podstawie odrębnych ustaw (o wartości 18,3 mld zł) oraz udzielenie pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej (11,5 mld zł) miało wprawdzie umocowanie w przepisach prawa wprowadzonych w życie na potrzeby zastosowanych rozwiązań, jednak spowodowało, że operacje te zostały przeprowadzone poza rachunkiem wydatków i rozchodów budżetu państwa. Podobne zastrzeżenia dotyczą pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu w wysokości 4 mld zł przez Fundusz Pracy, jednak jej udzielenie nie wpłynęło na wzrost długu Skarbu Państwa.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2020 r. dochody ujęte w części 79 wyniosły 8019,8 mln zł i były wyższe o 6473,6 mln zł (o 418,7%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. oraz o 5625,4 mln zł (o 234,9%) od dochodów zrealizowanych w 2019 r. W porównaniu do planu po nowelizacji ustawy budżetowej wykonanie dochodów było wyższe o 194,9 mln zł, tj. o 2,5%. Wyższa realizacja planu dochodów niż założono w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. była głównie efektem wyższych dochodów z tytułu odsetek i premii od obligacji wyemitowanych na rynku krajowym o 6303,6 mln zł (w odniesieniu do kwoty ujętej w planie przed nowelizacją) w związku z wyższą sprzedażą obligacji, w tym nieplanowanych serii obligacji, a także ukształtowaniem się rentowności sprzedawanych obligacji poniżej wartości ich kuponów. Minister Finansów uzyskał także wyższe wpływy nieujęte w pierwotnym planie dochodów w łącznej kwocie 174,5 mln zł osiągnięte z tytułu premii ze sprzedaży obligacji na rynkach

zagranicznych oraz z tytułu premii od pożyczki otrzymanej z Komisji Europejskiej w związku z rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19. Dochody z tytułu premii realizowane są przy sprzedaży obligacji po cenie wyższej od ich wartości nominalnej. Może to nastąpić, w sytuacji gdy rentowność sprzedawanej obligacji kształtuje się na poziomie niższym niż oprocentowanie obligacji. W związku z emisją przez Komisję Europejską obligacji w celu sfinansowania instrumentu SURE po cenie emisyjnej równej 102,396% ceny nominalnej⁷³, Polska otrzymała pożyczkę na takich samych warunkach, jakie Komisja uzyskała z emisji obligacji, tj. powiększoną o dochody z tytułu premii w wysokości wynikającej ze sprzedaży ww. obligacji.

(akta kontroli str. 63-69, 669, 689-690, 717-720, 852, 857)

6.1. Dochody krajowe

W 2020 r. dochody wynikające z obsługi długu krajowego zaplanowano w wysokości 1537,8 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 7836,2 mln zł, tj. 509,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej. Zrealizowane dochody były ponad trzykrotnie wyższe niż w 2019 r., głównie w wyniku realizacji wyższych dochodów z tytułu odsetek i premii od obligacji skarbowych.

W rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano na 2020 r. dochody w wysokości 1513,3 mln zł. Ich wykonanie wyniosło 7815,9 mln zł, tj. o 416,5% więcej niż zakładano. Dochody te były wyższe od uzyskanych w 2019 r. o 5456,4 mln zł, tj. o 231,2%.

Główną pozycję planu dochodów w tym rozdziale (99,8%) stanowiły wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych, tj. premie oraz odsetki wykupywane przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji. W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 1510,7 mln zł. Wykonanie wyniosło 7814,3 mln zł, z tego dochody z tytułu odsetek były wyższe od planowanych ponad dwukrotnie, a z tytułu premii blisko siedmiokrotnie. Przy określaniu planu dochodów z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych przyjęto założenie, że rentowność emisji nowych SPW sprzedawanych w 2020 r., za wyjątkiem dwóch serii obligacji, będzie wyższa od wysokości kuponów, tj. cena obligacji płacona przez inwestorów nie przewyższy wartości nominalnej obligacji. Tymczasem rentowności sprzedawanych obligacji ukształtowały się na niższym niż zakładano poziomie, co w przypadku emitowanych instrumentów o ustalonym już kuponie powodowało sprzedaż z premią. Było to efektem obniżenia stóp procentowych przez NBP i postępującą za tym obniżką rentowności na rynkach, po ustabilizowaniu sytuacji w wyniku działań podejmowanych przez MF i NBP. Wyższe dochody z tytułu narosłych odsetek od obligacji uzyskano w wyniku wyższej o 49,1% od prognozowanej sprzedaży obligacji (w tym sprzedaży kilku serii obligacji, które nie były planowane w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r.), niższych od zakładanych kuponów nowych serii obligacji oraz odmiennego od pierwotnie planowanego rozkładu sprzedaży SPW w czasie.

(akta kontroli str. 669, 689-690, 718-719, 725-726, 761, 804)

⁷³ Cena emisyjna 10-letnich obligacji wyniosła 102,396%, co oznaczało sprzedaż z premią przy ujemnej rentowności (minus 0,238%).

W rozdziale 75703 ewidencjonowane są również dochody z tytułu odsetek od środków utrzymywanych na rachunku emitenta obligacji detalicznych w domu maklerskim. W 2020 r. dochody te wyniosły 0,4 mln zł i były niższe od planowanych o 61,8%, pomimo że średni stan rachunku depozytowego był w 2020 r. o 56,2% wyższy od planowanego, w związku z wyższą od zaplanowanej sprzedażą obligacji detalicznych oraz wyższą realizacją płatności z tytułu wykupu nominalnego tych obligacji. Niższe niż zakładano było bowiem średnie oprocentowanie depozytu z uwagi na obniżenie od 9 kwietnia 2020 r. do zera stopy depozytowej NBP, na podstawie której ustalane jest oprocentowanie środków na tym rachunku. Na pozostałe dochody związane z emisją skarbowych papierów wartościowych złożyły się odsetki na rachunkach sum depozytowych w wysokości 0,4 mln zł, wpływy w kwocie 0,5 mln zł z tytułu rozliczenia transakcji sell-buy-back oraz dochody uzyskane przy przedterminowym wykupie obligacji detalicznych w kwocie 0,3 mln zł.

(akta kontroli str. 719, 724, 728, 745, 803-805)

W 2020 r. w rozdziale 75702 – *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki* zaplanowano dochody w kwocie 17,6 mln zł z tytułu odsetek od 27 pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Wykonanie tych dochodów wyniosło 14,8 mln zł, tj. o 16% mniej niż planowano. Wynikało to z faktu obniżenia od 1 lipca 2020 r. oprocentowania pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa, w ramach prowadzonych przez te jednostki postępowań naprawczych lub ostrożnościowych, do wysokości ½ stopy redyskonta weksli w NBP, nie mniej niż 1,5% w skali roku. Ponadto na zmniejszenie kwoty dochodów miał zwrot w lutym 2020 r. części niewykorzystanej pożyczki jednej gminy w kwocie 1,9 mln zł.

Wpływy w rozdziale 75705 – *Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (sfp) i jednostek spoza sfp* wyniosły 3,7 mln zł i były niższe od planowanych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 0,1 mln zł, tj. o 3,4%. Wynikało to z niższych dochodów z tytułu odsetek od pożyczek na prefinansowanie działań w zakresie wspólnej polityki rolnej (działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) na skutek niskiej aktywności beneficjentów Programu i niższej niż prognozowano sumy udzielonych pożyczek, tj. na poziomie 43,2% planu.

(akta kontroli str. 669-678, 689-690, 766-771, 775-783, 804-805)

W rozdziale 75704 – *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego* zaplanowano dochody w wysokości 3,1 mln zł z tytułu płatności kuponowych oraz wykupów przejętych obligacji stanowiących zabezpieczenie wierzytelności wynikających z gwarancji udzielonej za zobowiązania jednego banku spółdzielczego. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan po zmianach zwiększono o 0,007 mln zł. Kwota ta wynikała z egzekucji komorniczej oraz wpływu środków pochodzących z rozliczenia kosztów zakończonego procesu. Zrealizowane w tym rozdziale dochody wyniosły 1,9 mln zł i stanowiły prawie 63% planu pierwotnego i planu po zmianach. Niższa od przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. i nowelizacji ustawy budżetowej wielkość dochodów wynikała z uzyskania niższych niż zakładano wpływów z płatności odsetkowych oraz wykupów papierów wartościowych przejętych obligacji stanowiących zabezpieczenie wierzytelności wynikających z gwarancji udzielonej za zobowiązania jednego banku spółdzielczego. W 2020 r. przełożono termin wykupu jednej z serii obligacji, co spowodowało obniżenie planowanych wpływów o 1 mln zł. Ponadto w związku z przymusową restrukturyzacją innego banku

spółdzielczego i umorzeniem obligacji o wartości nominalnej 1 mln zł, których posiadaczem był Skarb Państwa, planowane na 2020 r. wpływy z tytułu odsetek w wysokości 0,058 mln zł nie zostały osiągnięte.

(akta kontroli str. 1124-1138)

6.2. Dochody zagraniczne

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2020 r. zaplanowano dochody w wysokości 8,3 mln zł. Obejmowały one jedynie wpływy z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan w tym rozdziale zwiększony został o 64,8 mln zł w związku z uzyskaniem w pierwszym półroczu 2020 r. nieplanowanej wcześniej premii ze sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych. Zrealizowane na koniec 2020 r. dochody wyniosły 183,5 mln zł, co stanowiło 251,1% wartości planu po nowelizacji ustawy budżetowej. Poziom osiągniętych w 2020 r. dochodów był ponad szesnastokrotnie wyższy niż dochodów uzyskanych w 2019 r.

Na poziom zrealizowanych w 2020 r. dochodów wpłynęło otrzymanie nieplanowanej premii w wysokości 109,7 mln zł od pożyczki uzyskanej z Komisji Europejskiej (SURE).

Wykonanie założonych w ustawie budżetowej dochodów z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek zagranicznych oraz od rachunków specjalnych wyniosło 9 mln zł i było wyższe od planu z ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 0,6 mln zł i planu po zmianach o 0,8 mln zł. W 2020 r. w porównaniu do wpływów z tego tytułu osiągniętych na koniec 2019 r. dochody te były niższe o prawie 19%. Wynikało to m.in. z dokonanych w 2019 r. wyższych spłat przez rządy Kenii, Tanzanii i Uzbekistanu wynikających z uregulowania w 2019 r. zaległości powstałych na koniec 2018 r. Wykonanie dochodów z tytułu kredytów udzielonych rządowi innych państw w EUR było wyższe od planu o 1,1% oraz w USD stanowiło 97,1% planu pierwotnego. Było ono wypadkową braku spłat należnych rat wynikających z umów zawartych z Etiopią oraz wyższych niż zakładano spłat dokonanych przez rządy Kenii i Tanzanii w związku z uzyskaniem kolejnych transz kredytów. Nieplanowane w ustawie budżetowej wpływy odsetek od środków na rachunkach walutowych wyniosły łącznie 0,4 mln zł. Wpływy z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych nie były planowane z uwagi na zerową stawkę oprocentowania rachunków walutowych a'vista w EUR i założony zerowy stan środków na rachunku w USD.

Uzyskane nieplanowane wpływy z tytułu premii ze sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych w wysokości 64,9 mln zł były wynikiem ujemnych rentowności sprzedawanych obligacji. Dochody te nie były pierwotnie przewidywane, w związku z zakładaną standardowo 10-letnią zapadalnością planowanych emisji obligacji i zakładaną późniejszą wyższą (dodatnią) rentownością.

(akta kontroli str.880-893, 929-938, 999-1005, 1352-1357)

6.3. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2020 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 3434,8 mln zł i w całości stanowiły należności wymagalne. Złożyły się na nie w szczególności odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w kwocie 2920,4 mln zł (w tym należności od Iraku wyniosły 2491 mln zł), należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych w wysokości 10,2 mln zł oraz krajowych w wysokości 503,4 mln zł, a także należności z tytułu kapitału i odsetek od przejętych instrumentów

finansowych stanowiących zabezpieczenie wypłaconej gwarancji udzielonej za zobowiązania jednego banku spółdzielczego w wysokości 0,8 mln zł. W wyniku kontroli stwierdzono zawyżenie należności z tytułu przejętych instrumentów finansowych o 35,4 tys. zł, co zostało opisane w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

W stosunku do stanu na koniec 2019 r. należności z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 74,9 mln zł, co było głównie wypadkową przyrostu należności z tytułu odsetek od kredytów udzielonych Etiopii i Irakowi, przy jednoczesnym zmniejszeniu stanu należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych w związku ze spisaniem z ewidencji księgowej długu w wysokości 1,7 mln zł z uwagi na ograniczenie odpowiedzialności spadkobierców i brak możliwości dalszej skutecznej egzekucji.

W związku z niedokonaniem spłaty kredytu w terminie, rząd Etiopii zwrócił się o czasowe zawieszenie obsługi zadłużenia z powodu pandemii COVID-19. Ministerstwo Finansów prowadziło wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych konsultacje ze stroną etiopską dotyczące restrukturyzacji zadłużenia, jednak zostały one wstrzymane z uwagi na sygnalizowane przez MSZ przypadki naruszania praw człowieka w regionie Tigraju i zamrożenie przez Komisję Europejską wypłat wsparcia dla Etiopii. Dalsze postępowanie w tej sprawie uzależnione zostało od opinii MSZ. Ze względu na pandemię COVID-19 rozmowy z przedstawicielami strony irackiej w sprawie redukcji zadłużenia z tytułu kredytów udzielonych w latach 1984-1990 zostały zawieszane.

Minister Finansów kontynuował działania windykacyjne wobec dłużników Skarbu Państwa – osób fizycznych z tytułu udzielonych gwarancji zagranicznych, w tym m.in. pobierał część świadczenia emerytalno-rentowego jednego z wierzycieli. Z tego tytułu w 2020 r. wpłynęły dochody w wysokości 6,9 tys. zł. Wobec dłużnika prowadzone były także czynności sprawdzające jego stan majątkowy. W przypadku innego dłużnika SP – osoby fizycznej, Minister Finansów odstąpił od ponownego wszczęcia postępowania egzekucyjnego z uwagi na wynik czynności sprawdzających przeprowadzonych przez właściwy urząd skarbowy, który stwierdził m.in. brak możliwości wyegzekwowania kosztów postępowania powstałych w wyniku dokonania tej czynności.

W odniesieniu do należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych Minister Finansów występował w 2020 r. do syndyków dwóch podmiotów oraz likwidatora trzeciego podmiotu o przedstawienie aktualnej sytuacji prawnej dłużników. Z uwagi na toczące się postępowania upadłościowe i likwidacyjne tych podmiotów wyniki postępowań w stosunku do stanu z 2019 r. pozostawały bez zmian. W 2020 r. zakończyło się jedno postępowanie w przedmiocie uznania wierzytelności przysługującej względem jednego banku spółdzielczego w upadłości likwidacyjnej, w którym częściowo uznano sprzeciw Skarbu Państwa – Ministra Finansów, a w pozostałym zakresie zażalenie Skarbu Państwa na odmowę uznania wierzytelności oddalono. Kwestia skuteczności zabezpieczeń wierzytelności Skarbu Państwa względem tego banku spółdzielczego jest przedmiotem także innych postępowań sądowych, nadal prowadzonych przez Prokuraturę Generalną Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 957-959, 966-975, 1100-1101, 1115-1122, 1164-1168)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Kontrola działań windykacyjnych wykazała brak rzetelności Ministra Finansów w zakresie dochodzenia należności. W toku kontroli NIK, Departament Rozwoju

Rynku Finansowego prowadzący ewidencję należności związanych z wypłaconą gwarancją udzieloną za zobowiązania jednego banku spółdzielczego z tytułu kredytu refinansowego NBP uznał, że należność wymagalna w wysokości 35,4 tys. zł wynikająca z braku płatności odsetek od obligacji przejętych przez Skarb Państwa, jako zabezpieczenie wypłaconej gwarancji, powinna być anulowana i zdjęta z ewidencji księgowej prowadzonej przez BGK. Wynikało to z dokonania nieprawidłowego rozliczenia przedterminowego wykupu ww. obligacji, który nastąpił w 2019 r. Decyzja o anulowaniu należności nastąpiła w oparciu o opinię prawną z lutego 2021 r. sporządzoną przez Departament Prawny w Ministerstwie Finansów. W 2020 r. Departament Rozwoju Rynku Finansowego nie prowadził działań w celu dochodzenia bądź weryfikacji istnienia tej należności. Ujęcie ww. kwoty w ewidencji księgowej spowodowało zawyżenie należności wymagalnych w sprawozdaniu Rb-27 w rozdziale 75704 *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w § 8080 o 35,4 tys. zł.*

W związku z błędnym naliczeniem należności, BGK dokonał korekty księgowej poprzez zdjęcie z ewidencji kwoty 35,4 tys. zł. Sprawozdanie Rb-27 za 2020 r. zostało skorygowane w dniu 17 marca 2021 r. i po korekcie przedstawiało prawdziwy obraz należności wykazywanych w części 79.

(akta kontroli str. 1100, 1103-1114, 1123)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Kontrola dochodów ograniczona została do analizy porównawczej danych ujętych w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych z wynikami 2019 r., zatem NIK nie formułuje oceny w tym zakresie. Minister Finansów podejmował działania w celu zmniejszenia kwoty zaległości, jednak działania te nie były skuteczne z uwagi na czynniki niezależne od Ministra Finansów. Stwierdzone nieprawidłowości z uwagi na niewielki wymiar finansowy nie spowodowały obniżenia oceny.

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zaplanowano w części 79 wydatki w wysokości 27 600 mln zł, z tego 20 342,3 mln zł (73,7%) na obsługę krajowego długu Skarbu Państwa i 7257,6 mln zł (26,3%) na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Prognozy kursów walutowych przyjęte do planowania wydatków części 79 były wyższe od średniorocznych kursów założonych w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. o 8%, a od przyjętych w nowelizacji ustawy budżetowej o 4%. Rzeczywiste średnie kursy w 2020 r. były w przypadku EUR niższe o 4,2% w stosunku do założeń dla części 79 oraz zbliżone do kursu przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku USD rzeczywiste średnie kursy były niższe o 5,6% w porównaniu do kursu USD założonego dla części 79 w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. oraz o 2,1% niższe od prognozowanego kursu tej waluty w nowelizacji ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 667, 686, 706)

W pierwszym półroczu 2020 r.⁷⁴ Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków w wysokości 27,8 mln zł w ramach rozdziału 75703, polegającego na zmniejszeniu planu wydatków na obsługę SPW na rynku krajowym i jednoczesnym zwiększeniu planu wydatków na koszty emisji na rynku krajowym w związku z wyższą niż zakładano sprzedażą obligacji oszczędnościowych w 2020 r.

⁷⁴ Decyzja Ministra Finansów z 2 czerwca 2020 r.

W dniu 22 października 2020 r. Minister Finansów, uwzględniając dane o bieżącym wykonaniu, dokonał blokady wydatków w wysokości 300 mln zł zaplanowanych na obsługę SPW na rynku krajowym. Następnie decyzją Ministra Finansów z 29 października 2020 r. na podstawie art. 167 ufp środki te zostały przeniesione do części 84 budżetu państwa. Jako podstawę prawną blokowania wydatków podano art. 177 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, co wskazuje, że powodem podjęcia decyzji był nadmiar posiadanych środków. Tymczasem w projekcie nowelizacji ustawy budżetowej przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 20 sierpnia 2020 r. uwzględniono zmianę polegającą na zwiększeniu planu wydatków w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa o 2200 mln zł do wysokości 29 800 mln zł.

(akta kontroli str. 707-709)

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wyjaśnił, że dokonanie blokady planowanych wydatków w wysokości 300 mln zł w dniu 22 października 2020 r. było przeprowadzone ze względu na konieczność dokonania zwiększonych wydatków w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej. Było to możliwe ze względu na szacowaną w tym czasie kwotę przewidywanego wykonania, niższą od obowiązującego w tym czasie limitu, tj. 27 600 mln zł z ustawy budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r., w sytuacji braku transakcji swapowych związanych z rozkładem kosztów między latami, które były zakładane w nowelizacji ustawy budżetowej. Spełniona była zatem przesłanka nadmiaru posiadanych środków z art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp. Zrealizowana kwota wydatków na transakcje swap wyniosła 2014 mln zł, co oznacza, że w przypadku ich braku wykonanie w części 79 wyniosłoby 27 286 mln zł. Przyjęcie nowelizacji ustawy budżetowej z wyższym limitem wydatków części 79 oraz podjęta w listopadzie decyzja o wykorzystaniu powstałych oszczędności na cele transakcji swapowych oznaczała z kolei wzrost wydatków w stosunku do wcześniejszych szacunków.

(akta kontroli str. 736-742)

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, która weszła w życie 1 listopada 2020 r., plan części 79 został zwiększony o 1500 mln zł do kwoty 29 100 mln zł, w tym na obsługę długu krajowego zaplanowano wydatki w wysokości 22 075,7 mln zł oraz na obsługę zadłużenia zagranicznego kwotę 7024,2 mln zł. Oznaczało to zwiększenie wydatków na obsługę długu krajowego o 1733,4 mln zł oraz zmniejszenie planu wydatków na obsługę długu zagranicznego o 233,4 mln zł. Zaplanowane wydatki w wysokości 0,1 mln zł na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa pozostały bez zmian. W części 83 została utworzona nowa rezerwa celowa poz. 72 Środki na obsługę długu Skarbu Państwa, a także uzupełnienie środków na rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych w kwocie 700 mln zł. Środki z tej rezerwy, w wysokości 600 mln zł zostały uruchomione decyzją Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2020 r., zwiększając plan wydatków części 79 budżetu państwa do wysokości 29 400 mln zł.

W dniu 24 grudnia 2020 r. w wyniku przewidywanej niższej od planowanej realizacji wydatków z tytułu obsługi krajowego i zagranicznego długu Skarbu Państwa Minister Finansów zablokował wydatki w części 79 w łącznej wysokości 98,5 mln zł, które decyzją z dnia 30 grudnia zostały przeniesione na utworzoną rezerwę celową pod poz. 75 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto dwoma decyzjami Ministra Finansów z 11 i 14 grudnia 2020 r. dokonano przesunięć wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami w ramach limitu części 79.

Plan wydatków po zmianach wyniósł 29 301,5 mln zł, a zrealizowane w części 79 wydatki 29 300,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

W 2020 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były wyższe od wydatków poniesionych w 2019 r. o 1964,1 mln zł, tj. o 7,2%. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że saldo transakcji swap zawartych na rynku krajowym, rozliczanych w 2020 r., było dodatnie i zwiększyło wydatki o 685,3 mln zł, podczas gdy w roku poprzednim transakcje swap zmniejszyły wydatki o 2652,1 mln zł. W 2020 r. wzrosła także wielkość obsługiwanego długu. Z drugiej strony niższe było oprocentowanie obsługiwanego długu i niższe wydatki z tytułu odsetek od depozytów jednostek sektora finansów publicznych oraz niższe wydatki wynikające z odkupów obligacji z następnych lat.

(akta kontroli str. 700, 710-717, 720-721, 806-808)

W ujęciu memoriałowym koszty obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły w 2020 r. 26 616 mln zł i były niższe od wydatków poniesionych kasowo o 2684,2 mln zł oraz od kosztów w ujęciu memoriałowym w 2019 r. o 1861 mln zł. Różnice w ujęciu kasowym i memoriałowym wynikają z faktu, że w ujęciu kasowym wykazane są faktycznie poniesione wydatki w danym roku budżetowym w chwili obsługi lub wykupu długu, natomiast koszty memoriałowe wyznaczane są na dany rok kalendarzowy poprzez naliczenie odpowiednich odsetek lub dyskonta od długu, który występował w tym czasie.

(akta kontroli str. 758)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

W 2020 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 20 342,3 mln zł. W wyniku zmiany planu wydatków kwota ta została zwiększona do 22 377,6 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 22 376,4 mln zł, tj. 100% planu po zmianach. Wydatki w 2020 r. były wyższe niż w 2019 r. o 2637,1 mln zł, tj. o 13,4%.

Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 93,6%, stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych. Wydatki te zaplanowano w kwocie 18 620,5 mln zł, a w planie po zmianach w wysokości 20 944 mln zł. Wykonanie tych wydatków wyniosło 20 943,9 mln zł, tj. o 2323,4 mln zł (o 12,5%) więcej niż pierwotnie zakładano. Było to głównie wynikiem zrealizowania nieplanowanych transakcji swap. Przy określaniu planu wydatków przyjęto założenie, że transakcje swap zawarte w latach poprzednich pomniejszą wydatki w 2020 r. o 1320 mln zł, tymczasem saldo transakcji z 2019 r. oraz zawartych w 2020 r. było dodatnie i wyniosło 685,3 mln zł. Operacje z 2020 r. zwiększyły wydatki o 2014,2 mln zł, natomiast w 2021 r. obniżą je o podobną kwotę, tj. o 2016,1 mln zł. Transakcje swap, których celem jest zarządzanie rozkładem kosztów obsługi długu w czasie, były zawarte na korzystnych warunkach. Średnia rentowność transakcji zawartych w listopadzie i grudniu 2020 r. na blisko rok wyniosła odpowiednio 0,113% i 0,137%, podczas gdy WIBID 1Y na ten okres wyniósł 0,05%.

Wyłączając wpływ transakcji swap, wydatki z tytułu obsługi obligacji hurtowych w porównaniu do założeń z ustawy budżetowej były wyższe o 318,1 mln zł, tj. o 1,6%. Wpływ na to miały wyższe od planowanych potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i w efekcie większa sprzedaż SPW obsługiwanym na rynku krajowym w 2020 r. o 7,1%. Z drugiej strony niższe od zakładanego było oprocentowanie obsługiwanego długu, w tym dla 10-letnich obligacji

stałoprocentowych średnio o 0,21 punktów procentowych, a dla obligacji zmiennoprocentowych o 0,66 punktów procentowych.

(akta kontroli str. 730-735, 749-752, 756-758, 784, 793-796, 802)

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. w kwocie 820,1 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 815,9 mln zł, tj. 99,5%.

W 2020 r. w planie wydatków przed zmianami ujęto dyskonto z tytułu emisji bonów skarbowych w wysokości 31,7 mln zł, a w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszono do 15,9 mln zł. Wykonanie wyniosło 15,9 mln zł, tj. 100% kwoty z planu po zmianach i 50,2% planu pierwotnego. Średnia rentowność bonów skarbowych sprzedawanych w marcu i kwietniu 2020 r. wyniosła 0,69% i była niższa od średniej rentowności 2-letnich obligacji zerokuponowych w tym samym okresie (1,30%), wykorzystywanych także do zapewnienia płynności budżetu państwa.

W ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 762,3 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu były niższe i wyniosły 454,6 mln zł, tj. na poziomie 60% kwoty przyjętej do planu. Niższe od zakładanego w pierwotnej ustawie budżetowej wykonanie wydatków z tytułu odsetek od depozytów jednostek sektora finansów publicznych w 2020 r. było wypadkową niższego oprocentowania, w efekcie niższych niż zakładano stóp rynkowych WIBID (średnio o 0,74 pp) i stopy depozytowej NBP w wyniku obniżenia stóp procentowych przez NBP (średnio o 0,36 pp) będących podstawą obliczania odsetek, ponadto wyższego stanu i wyższych rozchodów z tytułu depozytów *overnight* oraz sądowych przy niższym stanie i niższych rozchodach z tytułu depozytów terminowych.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 105,7 mln zł. W trakcie roku plan zwiększono do 146,6 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 145,8 mln zł, tj. o 37,8% więcej niż pierwotnie prognozowano. Powodem wzrostu wydatków z tego tytułu był przede wszystkim wzrost wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych z planowanych 94,2 mln zł do poziomu 133,6 mln zł. Wysokość wydatków na wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych uzależniona jest przede wszystkim od wysokości sprzedaży obligacji. Sprzedaż ta systematycznie rośnie, a w 2020 r. była wyższa od planowanej o 70,4%.

(akta kontroli str. 717, 721, 729, 745-746, 748, 806-808)

Szczegółową kontrolą objęto największe wartościowo płatności z tytułu odsetek i dyskonta od poszczególnych rodzajów obligacji hurtowych. Ponadto zbadano po jednym najwyższym wydatku z pozostałych tytułów wydatków na obsługę długu krajowego. Należały do nich wydatki na obsługę obligacji detalicznych, płatności początkowe oraz odsetkowe transakcji na instrumentach pochodnych swap, odsetki od środków przejętych przez Ministra Finansów w depozyt terminowy oraz refundacja opłat BGK. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 10 547,5 mln zł, tj. 47,1% wydatków na obsługę długu krajowego i 36% wydatków zrealizowanych w części 79. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. m.in. w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności zostały sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

(akta kontroli str. 754, 785-786)

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w wysokości 0,1 mln zł na pokrycie możliwych kosztów prowadzonych postępowań sądowych związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa. W 2020 r. nie wystąpiła potrzeba wydatkowania środków z powyższego tytułu, dlatego środki te 24 grudnia 2020 r. zostały zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 177 ust. 3 pkt 2 ufp, a następnie 30 grudnia 2020 r. przeniesione do nowoutworzonej rezerwy celowej z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 667, 686, 689, 714)

7.2. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2020 r. zaplanowano w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. wydatki w wysokości 7257,6 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy oraz zmian w budżecie plan zmniejszony został o 333,7 mln zł, tj. do kwoty 6923,9 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 6923,8 mln zł, co stanowiło 95,4% planu pierwotnego i 99,9% planu po zmianach. Wydatki tego rozdziału były niższe niż w 2019 r. o blisko 9%.

W planie wydatków związanych z obsługą zagranicznych SPW ujęto kwotę 6799,8 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS zmniejszające wartość wydatków, zgodnie z art. 166 ust. 1 ufp, zaplanowano na kwotę 279,8 mln zł.

Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2020 r. płatności kuponowych wraz z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich oraz planowanej w pierwszym półroczu 2020 r. emisji obligacji nominowanej w USD⁷⁵. Saldo transakcji swap zaplanowano w oparciu o przewidywany wynik transakcji CIRS zawartych w latach 2014-2016 oraz uwzględniając efekty finansowe nowej transakcji swap związanej z zaplanowaną w czerwcu 2020 r. emisją obligacji w USD. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej a następnie zmian w planie, wydatki związane z obsługą zagranicznych SPW zmniejszono o 349,5 mln zł.

Z tytułu obsługi kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe plan pierwotny ustalono na 422,9 mln zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od wypłaconych transz kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy. W trakcie roku plan zwiększono o 20,7 mln zł.

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 6893,9 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS wyniosło minus 227,1 mln zł. W porównaniu do ustawy budżetowej wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 349,5 mln zł. Wynikało to z braku wypłaty odsetek z tytułu emisji obligacji nominowanych w USD zaplanowanych na czerwiec. W efekcie braku emisji ujęte w planie efekty finansowe operacji CIRS także nie wystąpiły. W odniesieniu do planu po zmianach wykonanie wydatków było niższe o 0,004 mln zł. Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów z MIF były większe od pierwotnie planowanych o 20,7 mln zł. Wyższe wypłaty niż pierwotnie planowano związane były z płatnościami odsetek od kredytów otrzymanych z Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju

⁷⁵ W przypadku obligacji nominowanych w USD odsetki naliczane są od wartości nominalnej obligacji i wypłacane zwykle w półrocznych okresach odsetkowych.

i wynikały ze zmian stawek oprocentowania i spreadu w stosunku do wielkości przyjętych pierwotnie.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 34,9 mln zł. Plan wydatków w trakcie roku zmniejszono do kwoty 30 mln zł, a wykonanie wyniosło 29,9 mln zł. W porównaniu do 2019 r. poniesione wydatki były wyższe o 8,4 mln zł.

Niższe wykonanie wydatków w stosunku do założeń z ustawy budżetowej wynikało z poniesienia mniejszych kosztów wynikających z umowy z BGK, związanych ze sprzedażą walut, poniesienia niższych kosztów ratingu oraz braku kosztów związanych z promocją emisji obligacji na rynkach zagranicznych.

(akta kontroli str. 860-876, 879, 911-914, 919-928, 932, 1003-1005, 1316-1318)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań terminowo, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami.

OBSZAR

8. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

8.1. Sprawozdania

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2020 r. dla dysponenta części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2020 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdanie Rb-BZ1 zostało skorygowane przez Departament Długu Publicznego, na wniosek Departamentu Budżetu Państwa w dniu 2 kwietnia 2021 r., w związku z błędnym wykazaniem kwoty planowanych wydatków wg ustawy budżetowej na 2020 r. w wysokości przyjętej w ustawie budżetowej z dnia 14 lutego 2020 r. zamiast w wynikającej z ustawy budżetowej na rok 2020 po zmianie.

(akta kontroli str. 765, 797-801, 813-817, 823-851, 1243)

W wyniku kontroli stwierdzono zawyżenie o 35,4 tys. zł należności wymagalnych wykazywanych w sprawozdaniu Rb-27, co opisane zostało w pkt. 6.3. wystąpienia pokontrolnego. Sprawozdanie Rb-27 zostało skorygowane przed zakończeniem kontroli NIK. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 817, 858-859)

8.2. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono na próbie 48 zapisów księgowych o łącznej wartości 25 174,1 mln zł, wylosowanych metodą monetarną. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 15 sald zobowiązań długoterminowych oraz należności według stanu na 31 grudnia 2020 r. o łącznej wartości 85,8 mln zł, wybranych w sposób celowy⁷⁶. Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

W związku z błędnym naliczeniem należności w kwocie 35,4 tys. zł, omówionym w pkt. 6.3. wystąpienia pokontrolnego, w BGK dokonano stosownej korekty zapisów w księgach rachunkowych cz. 79.

(akta kontroli str. 787-789, 811-812, 818-820)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 79 prowadzone były nieprawidłowo, za wyjątkiem nieuprawnionego przypisania należności w kwocie 35,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 818-820)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych, a także wiarygodność ksiąg rachunkowych części 79. Stwierdzona nieprawidłowość opisana w pkt. 6.3. i wynikająca z niej konieczność skorygowania sprawozdania Rb-27 i ewidencji księgowej części 79 nie spowodowała obniżenia oceny z uwagi na małą skalę nieprawidłowości.

V. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, która nie została wyeliminowana, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o opublikowanie na stronach Ministerstwa Finansów komunikatów dotyczących sprzedaży obligacji poza przetargami oraz uaktualnienie pliku „obligacje hurtowe” prezentującego szczegółowe informacje i dane o wynikach przetargów skarbowych papierów wartościowych i zadłużenia z tytułu obligacji skarbowych na dany dzień.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷⁷ 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

⁷⁶ Do próby wybrano w szczególności niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79 budżetu państwa według stanu na 31 grudnia 2020 r.

⁷⁷ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłoszenie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

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 należy poinformować Najwyższą Izbę 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, 21 kwietnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

...../.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis

