



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.8.2024

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 55/2024 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 4 czerwca 2024 r. oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich i rachunkowych

P/24/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2023 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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów od 13 grudnia 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Andrzej Kosztowniak, Minister Finansów od 27 listopada 2023 r. do 13 grudnia 2023 r.; 2. Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. do 27 listopada 2023 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/11/2024 z 3 stycznia 2024 r., 2. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/12/2024 z 3 stycznia 2024 r., 3. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2024 z 3 stycznia 2024 r., 4. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2024 z 3 stycznia 2024 r., 5. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/38/2024 z 4 marca 2024 r. (akta kontroli: tom I str. 1-10)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2023 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:

- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2023² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania,
- planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,

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

² Ustawa budżetowa na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256 ze zm.), dalej: ustawa budżetowa.

- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- prawidłowość obliczenia przez Ministra Finansów wartości długu publicznego obliczonego według zasad krajowych i unijnych, a także relacji do produktu krajowego brutto (dalej: PKB),
- działania w zakresie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Ocenie w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2023 r. w zakresie operacji finansowych,
- prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

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

Zakres kontroli

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów w części 97 i 98 budżetu państwa były ustalenia dokonane w wyniku analizy:

- rzetelności planowania i kształtowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w szczególności deficytu budżetu państwa;
- wyboru przez ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów) rynków i instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- poziomu płynnych środków budżetu państwa i kosztów ponoszonych na ich utrzymanie;
- danych źródłowych przedstawiających zobowiązania Skarbu Państwa, innych jednostek sektora finansów publicznych, dotyczących różnic metodologicznych obliczenia długu publicznego, a także wielkości PKB;
- Strategii zarządzania długiem,
- prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów w części 79 budżetu państwa były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa,
- sprawdzenia prawidłowości zmian planu w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad planowanych wydatków,
- przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych 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 cząstkowe kontrolowanej działalności.*

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.; dalej także: ufp.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli przedstawia w formie opisowej ocenę wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz w części 97 *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Dobór instrumentów finansowania uwzględniał potrzebę minimalizacji kosztów pozyskiwania środków finansowych i prowadzony był z uwzględnieniem dywersyfikacji źródeł ich pozyskiwania na rynku krajowym oraz dostępu Polski do bazy inwestorów na głównych rynkach zagranicznych.

Potrzeby pożyczkowe netto w 2023 r. wyniosły 137 567,4 mln zł. Były one najwyższe od lat. W porównaniu do potrzeb zrealizowanych w 2022 r. były wyższe o 143 177,5 mln zł – wyniosły one wówczas minus 5610,1 mln zł, co oznaczało, że w 2022 r. potrzeby pożyczkowe budżetu *de facto* nie wystąpiły.

NIK ocenia negatywnie określanie wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Na etapie ich planowania na 2023 r. nie ujawniono wszystkich nakładów na zadania państwa, zaniżając w ten sposób wielkość deficytu, nie uwzględniono ich zatem w potrzebach pożyczkowych. Dotyczyło to w szczególności nakładów na zadania realizowane przez fundusze umiejscowione w Banku Gospodarstwa Krajowego. Powierzone tym funduszom zadania państwa finansowane były w drodze pozyskiwania środków z różnorodnych źródeł, takich jak np. emisje obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, zaciągane kredyty zagraniczne, otrzymane nieodpłatnie obligacje skarbowe. Fundusze te otrzymywały ponadto środki z rezerw budżetowych. Natomiast w sytuacji braku środków na realizację zadań przez państwowe fundusze celowe stosowany był zabieg udzielania przez inne fundusze celowe nieoprocentowanych długoterminowych pożyczek. Brak było jednak kompleksowej informacji o kwocie wszystkich transferów finansowych do funduszy umiejscowionych w BGK oraz informacji o pożyczkach udzielanych przez państwowe fundusze celowe i skutkach tych operacji dla budżetu państwa. Dane dotyczące planów i realizacji finansowania wybranych funduszy utworzonych w BGK były niepełne i rozproszone. Konsekwencją braku planu nakładów na finansowanie zadań państwa był brak całościowego rozliczenia przez Ministra Finansów faktycznego poziomu finansowania, jak i informacji o kosztach takiego sposobu finansowania.

W ocenie NIK niezbędne jest ujmowanie w kwotach wydatków i rozchodów budżetu państwa wszystkich nakładów na finansowanie zadań publicznych, w tym także tych realizowanych za pośrednictwem wybranych funduszy przepływowych utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej też: PFR). Dla zapewnienia pełnej informacji o wysokości ponoszonych nakładów konieczne jest przedstawianie kompleksowych informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa. Pozwoliłoby to na kontrolę parlamentarną tych nakładów, które w 2023 r. według szacunków NIK wyniosły ponad 85 mld zł, co nie znajduje odzwierciedlenia w ustawie budżetowej oraz jej uzasadnieniu. Dług ujmujący zobowiązania dłużne tych podmiotów na koniec 2023 r. wynosił 348 694,2 mln zł,

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

a koszty jego obsługi nie były przez Ministra Finansów prezentowane w żadnym dokumencie.

NIK zwraca przy tym uwagę, że koszty pozyskania finansowania na rzecz funduszy umiejscowionych w BGK w formie obligacji emitowanych przez BGK są wyższe niż emisji skarbowych papierów wartościowych. Według szacunków NIK oznacza to poniesienie dodatkowych nakładów na obsługę obligacji BGK (do końca terminów zapadalności obligacji – do 2042 r.) w wysokości 10,8 mld zł, a przy uwzględnieniu zadłużenia PFR - wyższych o 13,6 mld zł niż przy emisji obligacji przez Skarb Państwa.

NIK również negatywnie ocenia stosowaną w dalszym ciągu, krytykowaną od kilku lat, praktykę dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych. Wartość nominalna przekazanych w ten sposób obligacji (z wyłączeniem obligacji dla BGK o wartości 5000 mln zł) wyniosła w 2023 r. 16 557,7 mln zł, a w latach 2019-2023 było to łącznie już 78 825,6 mln zł. Skutkowało to zaniżaniem deficytu budżetu państwa w tych latach.

Państwowy dług publiczny w 2023 r. wzrósł o 9,8% (dynamika jego wzrostu była prawie dwukrotnie większa niż w 2022 r.), do kwoty 1 328 087,6 mln zł, jednak jego relacja do PKB obniżyła się o 0,3 punktu procentowego, do poziomu 39,1% PKB. Spadek tej relacji spowodowany został wzrostem wartości nominalnej PKB wyższym niż przyrost wartości państwowego długu publicznego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2023 r., podobnie jak w latach ubiegłych, nastąpił wzrost długu publicznego obliczonego według zasad unijnych (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, dalej: EDP). Na koniec 2023 r. dług ten wyniósł 1 691 147,8 mln zł i był wyższy o 9,8% w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. W relacji do PKB⁵ dług EDP stanowił 49,8%.

W 2023 r. różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej (PDP) a unijnej (EDP) wzrosła do rekordowej wartości 363 060,2 mln zł⁶ (tj. o 19,7% w porównaniu do stanu na koniec 2022 r.) i stanowiła już 27,3% państwowego długu publicznego oraz równowartość 10,7% PKB. Powstała ona w głównej mierze w wyniku finansowania zadań państwa poza budżetem, z wykorzystaniem funduszy umiejscowionych poza sektorem finansów publicznych w BGK oraz przy wykonywaniu zadań państwa przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. W związku z realizacją powierzonych im zadań powstały zobowiązania w łącznej kwocie 348 694,2 mln zł, z czego większość w latach 2020-2023. Włączenie zadłużenia tych podmiotów do państwowego długu publicznego spowodowałoby, że jego relacja do PKB wzrosłaby do 49,4%, tym samym przybliżając się do relacji długu EDP do PKB na koniec 2023 r. (49,8%).

W ocenie NIK przedstawianie w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych jedynie informacji statystycznych o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych jest niewystarczające. Dokument ten nie zawiera bowiem informacji o kosztach długu funduszy wykonujących zadania państwa. Uniemożliwia to ocenę głównego celu Strategii, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu w długim okresie. Minister Finansów nie określił również ryzyk zarządzania tym długiem i tym samym ryzyk tych nie rozlicza. Oznacza to, że *de facto* nieobjęte zasadami zarządzania jest około 20,6% EDP. W tym kontekście Strategia jest dokumentem

⁵ W 2022 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 1512,8 mld zł, stanowiąc 49,3% PKB.

⁶ Na koniec 2022 r. różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a unijnej wyniosła 303,3 mld zł i stanowiła 25,1% państwowego długu publicznego.

niepełnym. NIK zauważa, że Strategia jest, obok ustawy budżetowej, podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu finansami publicznymi. W ocenie NIK informacje o długu wynikającym z realizacji zadań państwa, ryzykach i kosztach jego obsługi powinny znaleźć się w Strategii zarządzania długiem, która jest dokumentem przedstawianym Sejmowi RP wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

Podkreślenia wymaga, że część funduszy umiejscowionych w BGK nie posiada własnej strony dochodowej⁷, co oznacza, że koszty obsługi i spłaty większości z tych zobowiązań staną się w przyszłości istotnymi elementami wydatków i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Minister Finansów przy udzielaniu gwarancji stosował zasady określone w ustawie o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁸. Wykorzystanie ustalonego limitu wyniosło 12 890,6 mln zł, co stanowiło 6,4% jego wielkości. W 2023 r. kontynuowana była praktyka udzielania gwarancji Skarbu Państwa poza limitem ustalonym w ustawie budżetowej. Nielimitowanymi gwarancjami Skarbu Państwa do wartości 155 309,1 mln zł objęto zobowiązania zaciągnięte przez BGK na podstawie innych ustaw na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. W efekcie tych działań nastąpił znaczący wzrost udziału tych zobowiązań w łącznej kwocie potencjalnych niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa, który na koniec 2023 r. wyniósł 77,6%. Ponadto jak zwracała uwagę NIK w latach poprzednich, z uwagi na mechanizm finansowania tego zadłużenia może wystąpić także wzrost zapotrzebowania na środki, które będą musiały zostać zapewnione w celu obsługi tych zobowiązań. Poza tym, w 2023 r. podobnie jak w 2022 r., Minister Finansów złożył oświadczenia o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa na kwotę 6638 mln zł zobowiązań podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski bez uzyskania zapewnienia, że gwarancje te są zgodne z przepisami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej. NIK podtrzymuje swoje stanowisko, że było to działaniem nieprawidłowym, gdyż udzielenie tych gwarancji mogło być dokonane niezgodnie z przepisami prawa Unii Europejskiej.

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

W części 79 budżetu państwa wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo, na cele określone w ustawie i znowelizowanej ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów i obowiązujących terminów. Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez Ministerstwo Finansów dla części 79 budżetu państwa roczne sprawozdania budżetowe za 2023 r. 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 sposób cykliczny analizę wykonania budżetu państwa w zakresie prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz realizacji wydatków w części 79 budżetu państwa.

⁷ Środki części funduszy umiejscowionych w BGK pochodzą co do zasady z różnego rodzaju wpłat, w tym z budżetu państwa, z wpływów z przekazanych nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych oraz środków z zaciągniętych przez BGK kredytów lub wyemitowanych obligacji.

⁸ Ustawa z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291).

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2023 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu faktycznego

Łączna kwota planowanych rozchodów budżetu państwa, z tytułów wymienionych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, określona w art. 3 ustawy budżetowej w wysokości 673 340 mln zł, została w drodze nowelizacji tej ustawy¹⁰ podwyższona do wysokości 679 298 mln zł. Zrealizowane rozchody budżetu państwa w 2023 r. wyniosły 437 029,1 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 162-164)

Limit przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów i pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych¹¹, określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej w kwocie 210 000 mln zł, a w znowelizowanej ustawie budżetowej w kwocie 240 000 mln zł, został wykorzystany w 53,2%. Przyrost długu Skarbu Państwa z powyższych tytułów w 2023 r. wyniósł 127 777,2 mln zł i był ponad trzykrotnie wyższy od przyrostu w 2022 r. (37 056,3 mln zł). Przyrost zadłużenia był sumą zmian: z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym (90 241,3 mln zł), obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych (21 211,7 mln zł) oraz w kredytach i pożyczkach zagranicznych (16 324,2 mln zł).

(akta kontroli: tom III str. 68-69)

Poza ww. limitem w ustawie budżetowej został określony możliwy przyrost zadłużenia z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów. Zgodnie z przepisem art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej wartość nominalna nowo wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych na powyższe cele nie mogła przekroczyć 25 000 mln zł (w 2022 r. - 35 000 mln zł). W ramach limitu z art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej podmiotom wskazanym w przepisach ww. ustaw zostały przekazane nieodpłatnie obligacje skarbowe o wartości nominalnej 16 557,7 mln zł, co stanowiło 66,2% kwoty limitu (w 2022 r. odpowiednio 20 777,9 mln zł, 59,4%).

⁹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Na mocy ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 1574).

¹¹ Salda przychodów i rozchodów wg nominalu przeliczonych na złote po kursach z dnia rozliczenia transakcji.

Upoważnienie dla Ministra Finansów do przekazania w 2023 r. wskazanym podmiotom skarbowych papierów wartościowych wynikało z art. 8 ust. 1 pkt 3-4 ustawy budżetowej¹², z art. 23-26 ustawy o budżecie¹³ oraz z innych ustaw¹⁴.

(akta kontroli: tom III str. 7-20)

Na podstawie upoważnienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy budżetowej, Minister Finansów przekazał, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, państwowym osobom prawnym (na podwyższenie kapitału zakładowego, zasadniczego lub statutowego), oraz funduszowi utworzonemu w BGK - w celu finansowania przez te podmioty ich zadań ustawowych lub statutowych - obligacje skarbowe o wartości nominalnej 6323,7 mln zł (wobec limitu dla tej grupy podmiotów 15 000 mln zł). Obligacje otrzymały: Operator Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. (2800 mln zł), uczelnie publiczne oraz finansowane na zasadach uczelni publicznych (1689,7 mln zł), Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (1000 mln zł), Instytut Oceanologii oraz Instytut Genetyki i Biotechnologii Zwierząt Polskiej Akademii Nauk (84 mln zł), Muzeum Narodowe w Warszawie (50 mln zł) oraz Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (700 mln zł).

(akta kontroli: tom III str. 7-20, 24-27, 40-52, 248-253, 255)

Ponadto Prezes Rady Ministrów w listopadzie i grudniu 2023 r. skierował do Ministra Finansów polecenia przekazania obligacji skarbowych o łącznej wartości nominalnej 1667 mln zł czternastu uczelniom wyższym (1323 mln zł) oraz Samodzielnemu Publicznemu Szpitalowi Klinicznemu im. prof. Adama Grucy Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w Otwocku (344 mln zł). Po powołaniu nowego Rządu RP Minister Finansów zwrócił się do Prezesa Rady Ministrów o potwierdzenie ww. poleceń¹⁵, a Prezes RM polecenia te odwołał¹⁶.

(akta kontroli: tom III str. 4, 33-36, 163-164)

Na podstawie upoważnienia z art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Minister Finansów przekazał jednostkom publicznej radiofonii i telewizji obligacje skarbowe o wartości nominalnej 2700 mln zł¹⁷ jako rekompensatę z tytułu utraconych w 2023 r. wpływów z opłat abonamentowych, w związku ze zwolnieniami określonymi w ustawie z dnia 21 kwietnia 2005 r. o opłatach abonamentowych¹⁸.

(akta kontroli: tom III str. 243-247)

¹² Art. 8 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy budżetowej stanowił, iż upoważnia się Ministra Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych dla państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 125), państwowych funduszy celowych oraz funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw – na polecenie Prezesa Rady Ministrów, do kwoty 15 000 mln zł, a także dla jednostek publicznej radiofonii i telewizji – na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, do kwoty 2700 mln zł.

¹³ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. poz. 2666, ze zm.). Skarbowe papiery wartościowe do kwoty 1090 mln zł dla uczelni uczestniczących w programie „Inicjatywa doskonałości – uczelnie badawcze” oraz (fakultatywnie) dla uczelni publicznych lub uczelni uprawnionych do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznych na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego lub Centrum Łukasiewicz; do kwoty 20 000 mln zł dla Funduszu Reprywatyzacji; do kwoty 85 mln zł dla Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze.

¹⁴ Skarbowe papiery wartościowe dla podmiotów: PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. i Fundusz Kolejowy.

¹⁵ Pismo z 14 grudnia 2023 r.

¹⁶ Pismo z 19 grudnia 2023 r.

¹⁷ Wartość odpowiadająca limitowi z art. 8 ust. 1 pkt 4.

¹⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1689.

Na podstawie przepisów zawartych w art. 23-26 ustawy o budżecie Minister Finansów, na wniosek uprawnionych podmiotów, przekazał obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 1175 mln zł. Obligacje otrzymały uczelnie uczestniczące w programie *Inicjatywa doskonałości - uczelnie badawcze* (1077,7 mln zł) oraz Centrum Łukasiewicz (12,3 mln zł) - łącznie 1090 mln zł, tj. w wysokości limitu określonego dla tej grupy podmiotów, a także Muzeum Górnictwa Węglowego w Zabrze (85 mln zł) na finansowanie lub dofinansowanie działań w zakresie zachowania dziedzictwa historycznego, technicznego i kulturowego górnictwa.

(akta kontroli: tom III str. 21-22, 28-29, 37-39)

Na podstawie przepisów innych ustaw, upoważniających Ministra Finansów do przekazania skarbowych papierów wartościowych wskazanym podmiotom, w 2023 r. obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 6359 mln zł na podwyższenie kapitału zakładowego otrzymały: Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. (dalej: CPK)¹⁹ (3659 mln zł) z przeznaczeniem na realizację programu wieloletniego – *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023*²⁰, PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.²¹ (1200 mln zł), z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji realizowanych przez Spółkę w ramach programów wieloletnich oraz Fundusz Kolejowy²² (1500 mln zł), z przeznaczeniem na sfinansowanie nabycia od Polskich Kolei Państwowych S.A. przez Skarb Państwa (reprezentowany przez ministra właściwego do spraw transportu) akcji PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.

(akta kontroli: tom III str. 205-242)

Pełnomocnik CPK wnioskował także o przekazanie II transzy obligacji. Całkowite koszty programu wieloletniego *Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023* określono na kwotę 12 828 mln zł, natomiast wydatki CPK pochodzące ze środków publicznych - skarbowe papiery wartościowe (dalej: SPW) z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego CPK – na kwotę 9230 mln zł. W 2021 r. CPK otrzymał obligacje o wartości nominalnej 2235 mln zł. W 2022 r. CPK nie ubiegała się o obligacje skarbowe, ponieważ obligacje przekazane w 2021 r. nie zostały wykorzystane. Do wykorzystania w 2023 r. pozostała kwota 6995 mln zł. Po uwzględnieniu obligacji o wartości nominalnej 3659 mln zł, przekazanych we wrześniu 2023 r. (I transza), pozostała kwota 3336 mln zł była przedmiotem odrębnego wniosku CPK, złożonego 22 listopada 2023 r. Wniosek ten nie został zrealizowany. Jak wskazał Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych, decyzja dotycząca przekazania wnioskowanych obligacji nie została podjęta z uwagi na trwający po wyborach parlamentarnych proces zmiany władzy ustawodawczej i wykonawczej, zapowiedzi przeprowadzenia audytu inwestycji w CPK oraz brak w ówczesnym czasie ostatecznych kierunkowych rozstrzygnięć co do zakresu i realizacji inwestycji CPK.

(akta kontroli: tom III str. 322-346)

¹⁹ Art. 128a ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 892, ze zm.).

²⁰ Załącznik do uchwały nr 156 Rady Ministrów z dnia 28 października 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego - "Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap I. 2020-2023" (M.P. poz. 1050, ze zm.).

²¹ Art. 33w ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2022 r. poz. 2542, ze zm.).

²² Art. 5b ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 21, ze zm.) dodany ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1720).

Wartość nominalna obligacji skarbowych, których przekazanie zostało wstrzymane w 2023 r. mimo polecenia Prezesa Rady Ministrów (uczelnie i szpital) oraz wniosku złożonego przez Pełnomocnika CPK, wyniosła łącznie 5003 mln zł.

Na podstawie art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²³ Minister Finansów przekazał nieodpłatnie (poza limitem określonym w ustawie budżetowej²⁴) obligacje skarbowe o wartości nominalnej 5000 mln zł Bankowi Gospodarstwa Krajowego²⁵,

Łączna wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie w 2023 r., z uwzględnieniem dokapitalizowania w tej formie Banku Gospodarstwa Krajowego, wyniosła 21 557,7 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 7-20)

Ogólne zasady dotyczące struktury przekazywanych obligacji, określone w notatce z 13 lipca 2021 r., nie uległy zmianie. W kwietniu 2023 r. nastąpiła zmiana polegająca na nieprzekazywaniu obligacji 10-letnich o zmiennym oprocentowaniu tak, aby dostosować koszyk obligacji przekazywanych do aktualnego koszyka obligacji oferowanych na przetargach, oraz odpowiedniemu zwiększeniu udziału obligacji 2-letnich i 5-letnich o stałym oprocentowaniu.

Koszty obsługi obligacji przekazanych w 2023 roku wyniosły 0,7 mld zł w 2023 r. Od 2024 r. do ich wykupu wyniosą: obligacji stałoprocentowych - 5,3 mld zł, a obligacji zmiennoprocentowych - 1,7 mld zł (koszty szacowane przy aktualnych w styczniu 2024 r. założeniach rynkowych odnośnie do stóp WIBOR 6M).

Wydatki poniesione na obsługę obligacji przekazanych nieodpłatnie (niezależnie od roku ich przekazania) wyniosły: 417 mln zł w 2022 r. i 1780 mln zł w 2023 r.²⁶

(akta kontroli: tom II str. 156, tom III str. 3-4)

Limit poręczeń i gwarancji, tak, jak w latach poprzednich, został zaplanowany w kwocie 200 000 mln zł (art. 6 ustawy budżetowej). Wynikało to przede wszystkim z utrzymania na poziomie 160 000 mln zł kwoty potencjalnych działań przewidzianych w ustawach pomocowych, tj. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym²⁷ i o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej²⁸, w przypadku ewentualnego pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego na skutek kryzysu finansowego lub gospodarczego.

Limit poręczeń i gwarancji został wykorzystany w wysokości 12 890,6 mln zł, tj. 6,5% zaplanowanej kwoty. Szczegółowe dane dotyczące poręczeń i gwarancji przedstawiono w pkt IV. 5. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli: tom III str. 151-152)

Limit łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKKE) z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych został ustalony (w art. 7 ustawy budżetowej) na kwotę 30 000 mln zł, uwzględniającą aktualną na etapie planowania ustawy budżetowej

²³ Dz. U. z 2024 r. poz. 441, dalej: ustawa o BGK.

²⁴ Art. 5a ust. 6 ustawy o BGK stanowi, iż emisji skarbowych papierów wartościowych przekazanych przez Ministra Finansów na zwiększenie funduszu statutowego BGK nie wlicza się do limitów określonych w ustawie budżetowej.

²⁵ Łącznie w latach 2016-2023 na zwiększenie funduszu statutowego BGK otrzymał obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 23 000 mln zł.

²⁶ W latach wcześniejszych były przekazywane jedynie obligacje zerokuponowe, niegenerujące kosztów obsługi.

²⁷ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 776).

²⁸ Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej (Dz. U. z 2022 r. poz. 396, ze zm.).

ofertę KUKE, poszerzoną o potencjalne nowe rozwiązania wymagające dodatkowych środków. W 2023 r. KUKE ubezpieczyła mniej kontraktów w stosunku do przewidywanych na etapie planowania. Łączne zaangażowanie KUKE z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych według stanu na 31 grudnia 2023 r. wyniosło 22 600,2 mln zł, co stanowiło 75,3% limitu.

(akta kontroli tom III str. 153-155)

Limit wypłat ze środków budżetu państwa z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw został określony w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy budżetowej na kwotę 1000 mln zł²⁹, uwzględniającą zarówno dalsze wypłaty na podstawie umów zawartych w latach poprzednich (z Angolą, Kenią, Tanzanią, Mołdawią, Mongolią i Ukrainą), jak i z nowych umów, których zawarcie planowano w 2023 r. (z Wietnamem w ramach umowy ramowej, Senegalem i Argentyną).

Rozchody budżetu państwa z tytułu kredytów zagranicznych stanowiły równowartość 165,5 mln zł (16,6% limitu z ustawy budżetowej) i w całości dotyczyły wypłat kredytu udzielonego Rządowi Ukrainy na podstawie umowy z 2015 r., przy czym kwota wypłacona była niższa od planowanej, co wynikało z opóźnień w realizacji kontraktów związanych z wojną toczącą się na terytorium tego państwa.

Pozostałe planowane wypłaty (na podstawie umów z Angolą, Kenią, Tanzanią, Mołdawią i Mongolią) nie doszły do skutku. Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz Ambasada RP w Luandzie prowadziły rozmowy dotyczące możliwości realizacji finansowania udzielonego umową kredytową z Angolą z 2017 r., jednak w 2023 r. nie poczyniono konkretnych ustaleń. W odniesieniu do umów z Kenią i Tanzanią podjęto prace nad zawarciem aneksów do umów kredytowych, których celem jest kontynuacja wypłat z kredytu. Aneksy zostały wynegocjowane, ale w 2023 r. Rada Ministrów nie podjęła stosownych uchwał. Procedowano także zawarcie aneksu do umowy kredytowej z Mołdawią, przewidującego kontynuację wypłat z kredytu, jednak ostatecznie uniemożliwiła to zmiana klasyfikacji Mołdawii przez OECD jako kraju nieuprawnionego do pomocy związanej, w związku z czym dalsza realizacja umowy nie była możliwa. Brak wypłat na podstawie umowy kredytowej z Mongolią wynikał z opóźnień w realizacji kontraktów na skutek problemów logistycznych, braku zatwierdzenia przez stronę mongolską wypłat za wymagalne faktury polskiego eksportera oraz braku zwolnienia/zwrotu VAT przez stronę mongolską w zakresie rozliczeń polskich eksporterów z firmami lokalnymi. Nie doszło do zawarcia ujętych w prognozie umów kredytowych z Wietnamem, Senegalem i Argentyną. Umowa z Rządem Wietnamu początkowo miała zostać zawarta w ramach istniejącej umowy ramowej z 2017 r., jednak strona wietnamska zaproponowała zawarcie umowy niezależnie od umowy ramowej. W związku z powyższym w 2023 r. niezbędne było dokonanie w pierwszej kolejności wypowiedzenia umowy ramowej, a następnie przystąpienie do negocjacji umowy kredytowej, które do końca roku nie zostały zakończone. W odniesieniu do planowanego zawarcia umowy z Senegalem - Ministerstwo Finansów dokonało uzgodnień ze stroną senegalską ogólnych zapisów umowy kredytowej w zakresie finansowym. Dla dalszych negocjacji i zawarcia umowy niezbędne było przeprowadzenie przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych ostatecznych uzgodnień w zakresie projektowym. W listopadzie 2022 r. miało miejsce spotkanie z przedstawicielami Argentyny na temat możliwości finansowania zgłoszonego projektu, jednak przez cały rok 2023 strona argentyńska nie odniosła się do propozycji, w związku z czym nie było podstaw dla dalszych działań.

²⁹ Do planu w załączniku nr 5 przyjęto kwotę niższą, 460,1 mln zł, z uwzględnieniem wypłat, których realizacja była najbardziej prawdopodobna: Mongolia – 20 mln euro, Ukraina - 50 mln euro i Mołdawia - 30 mln euro.

(akta kontroli tom I str. 37-38, tom III str.153-154,159-161)

Minister Finansów został upoważniony, w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej, do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek łącznie do wysokości 61 383 mln zł podmiotom krajowym: Bankowi Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszy własnych - do kwoty 2000 mln zł, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (dalej: BFG) – do 24 000 mln zł, jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego – do 200 mln zł, KUKE S.A. na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych – do 1483 mln zł, Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo – do 12 000 mln zł, Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (dalej: RARS) na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym na rynku surowców energetycznych – do 8600 mln zł, Funduszowi Solidarnościowemu (dalej także: FS) na wypłatę dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów i rencistów oraz pokrycie kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia – do 8100 mln zł oraz Funduszowi Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji (dalej: FRPKE) na realizację programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii – do 5000 mln zł.

Tak, jak w latach poprzednich, pożyczki dla BGK, BFG i FUS miały charakter ostrożnościowy, fakultatywny, zabezpieczający realizację zadań przez te podmioty w sytuacjach nadzwyczajnych bądź na wypadek zdarzeń kryzysowych. Kwoty tych pożyczek nie zostały włączone do planu rozchodów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej zostały natomiast ujęte w planie rozchodów budżetu państwa w pozycji *pozostałe przychody i rozchody*, jednocześnie zagwarantowano tam potencjalne źródła finansowania tych pożyczek. W 2023 r. nie zaistniały okoliczności uzasadniające uruchomienie pożyczek z budżetu państwa dla ww. podmiotów.

(akta kontroli tom II str. 203, tom III str.186-201)

Niewykorzystana została kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na wypłatę pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego. W 2023 r. do Ministerstwa Finansów nie wpłynął żaden wniosek o udzielenie takiej pożyczki i żadna pożyczka nie została udzielona. Kwota limitu została zaplanowana przede wszystkim na podstawie informacji pozyskanych z regionalnych izb obrachunkowych, a także z Departamentu Samorządu Terytorialnego, dotyczących sytuacji finansowej JST. Niewykorzystanie limitu, jak wskazała Zastępca Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń, wynikało z niemożności precyzyjnego określenia faktycznych potrzeb JST w tym zakresie, pożyczka z budżetu państwa jest tylko jednym ze sposobów na wyjście jednostki z trudności finansowych, a wdrożenie programu postępowania naprawczego lub ostrożnościowego nie musi wiązać się z zaciągnięciem takiej pożyczki.

Kwota pożyczek na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych została ujęta w ustawie budżetowej (art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. d) w wysokości 1483 mln zł (wariant bezpieczny) oraz w planie rozchodów w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej w wysokości 1202 mln zł (wariant realistyczny). Kwoty te zaplanowano na podstawie prognozowanych przepływów na wyodrębnionym rachunku służącym do obsługi systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych. Analogicznie jak w latach poprzednich, wartość wypłaconych w 2023 r. odszkodowań była niższa od prognozowanej, a środki zgromadzone na ww. rachunku wystarczające do ich obsługi i nie zaistniała konieczność uruchomienia na ten cel środków budżetowych.

(akta kontroli: tom III str. 153)

Pożyczka dla RARS została uwzględniona w ustawie budżetowej na 2023 r. w związku z procedowanym projektem ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw³⁰, w którym przewidziano, że w 2023 r. Rada Ministrów może, w drodze uchwały, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, upoważnić ministra właściwego do spraw finansów publicznych do udzielenia RARS nieoprocentowanej pożyczki ze środków budżetu państwa do kwoty 8600 mln zł na finansowanie zadań związanych z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym na rynku surowców energetycznych³¹ (interwencyjny zakup węgla energetycznego, na polecenie Prezesa Rady Ministrów). Rada Ministrów podjęła taką uchwałę (nr 196/2023) 20 października 2023 r., a Prezes Rady Ministrów, decyzją nr 275/R/23 z 25 października 2023 r. (podjętą na podstawie art. 14 ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o rezerwach strategicznych³², na wniosek Ministra Klimatu i Środowiska) utworzył rezerwę strategiczną surowca energetycznego. W związku z ww. uchwałą Rady Ministrów i decyzją Prezesa Rady Ministrów, Prezes RARS 24 listopada 2023 r.³³ wystąpił do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki w kwocie 1888,2 mln zł, jednak Ministrowie Finansów powołani po wyborach parlamentarnych 15 października 2023 r. nie podjęli decyzji o zawarciu ww. umowy

(akta kontroli: tom III str. 268-278)

Pożyczka dla Funduszu Solidarnościowego (art. 8 ust. 1 pkt 2 lit. g) w kwocie 8100 mln zł miała charakter płynnościowy, zabezpieczający środki finansowe na terminową wypłatę dodatkowego świadczenia rocznego dla emerytów i rencistów (tzw. 13 emerytura) oraz kosztów jego obsługi. Minister Rodziny i Polityki Społecznej w uzasadnieniu wniosku o pożyczkę (z 21 lutego 2023 r.) wskazał, że sfinansowanie pełnych kosztów/ wydatków nie znajduje pokrycia w planowanych przychodach Funduszu. Pożyczka w kwocie 8100 mln zł dla Funduszu Solidarnościowego została udzielona 8 marca 2023 r. i spłacona w całości do końca 2023 r., zgodnie z harmonogramem.

(akta kontroli: tom III str. 176-184)

Pożyczka dla Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji do kwoty 5000 mln zł została zaplanowana w związku z opracowaniem projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022-2024³⁴. Uchwalona ustawa m.in. zmieniła ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych³⁵ określając, że dysponent FRPKE, za zgodą ministra właściwego do spraw finansów publicznych, może zaciągać nieoprocentowane pożyczki z budżetu państwa na finansowanie rządowego programu przyjętego na podstawie ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024. Udzielenie pożyczki dla FRPKE

³⁰ Pozycja UD423 w archiwalnym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów z okresu od dnia 21 listopada 2019 r. do dnia 27 listopada 2023 r., zgłoszona przez Ministra Klimatu i Środowiska. Na tym etapie w projekcie nie było przepisów, o których wyżej mowa. Przedmiotowe przepisy zostały dodane w toku dalszych prac i znalazły się w rządowym projekcie skierowanym 22 sierpnia 2022 r. do Sejmu (Sejm IX kadencji druk nr 2543) oraz w uchwalonej ustawie z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1772, ze zm.), dalej także: ustawa z dnia 15 września 2022 r.

³¹ Art. 33 ustawy z dnia 15 września 2022 r.

³² Dz. U. z 2023 r. poz. 294

³³ znak: BFKfn.3012.23.2023/569

³⁴ Projekt skierowany do Sejmu 21 września 2022 r. (Sejm IX kadencji, druk nr 2616), ustawa została uchwalona 29 września 2022 r. (Dz. U. poz. 2088).

³⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1393, ze zm.

mogło być niezbędne w celu zapewnienia wystarczających środków do wsparcia finansowego określonych grup przedsiębiorców, w przypadku których prowadzenie działalności gospodarczej było zagrożone z uwagi na dynamiczny wzrost kosztów na rynku energii. Pożyczka dla FRPKE nie została udzielona. Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych poinformował, że Minister Rozwoju i Technologii występował o zmianę planu finansowego FRPKE, w efekcie czego kwotę wydatków zaplanowaną na finansowanie ww. programu rządowego określono na 6890 mln zł, a źródłem jego finansowania były środki na rachunku Funduszu niewykorzystane w latach poprzednich oraz ustawowe przychody Funduszu.

(akta kontroli: tom III str. 277-278)

Ustawa budżetowa w art. 38 określiła, że pożyczki, o których mowa w art. 1411 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁶ (pożyczki dla beneficjentów KPO), mogą być udzielane do kwoty 7355 mln zł. Kwota rozchodów z tego tytułu wynikała z prognozy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej i ujęta została także w planie rozchodów w zał. nr 5 do ustawy budżetowej. Pożyczki z tego tytułu nie były w 2023 r. udzielane – środki unijne na ich finansowanie wpłynęły do budżetu państwa w ostatnich dniach grudnia 2023 r.

(akta kontroli tom III str. 180-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień określonych w ustawie budżetowej i innych ustawach. Wykorzystanie kwot limitów pożyczek i kredytów udzielanych ze środków budżetu państwa było relatywnie niskie, a w niektórych przypadkach zerowe, co wynikało przede wszystkim z ostrożnego ich planowania, uwzględniającego wszystkie potencjalne tytuły wydatków.

W 2023 r., mimo zmniejszenia się, w porównaniu do roku poprzedniego, wartości nominalnej obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom - w efekcie niezrealizowania części wniosków skierowanych do Ministra Finansów - skala tych operacji nadal była znacząca. NIK od kilku lat zwraca uwagę, że zjawisko nieodpłatnego przekazywania obligacji prowadzi do wykazywania mniejszych wydatków i deficytu budżetu państwa.

OBSZAR

2. Planowane i rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i źródła ich finansowania

2.1. Planowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

Potrzeby pożyczkowe netto na 2023 r., ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r., zostały określone przy uwzględnieniu planowanych dochodów w wysokości 604 543,8 mln zł, wydatków w kwocie 672 543,8 mln zł i deficytu budżetu państwa w wysokości nie większej niż 68 000 mln zł. Kwota deficytu budżetu środków europejskich została określona na 16 182,7 mln zł. Podstawowe wielkości makroekonomiczne przyjęte przy oszacowaniu powyższych prognoz zostały określone na poziomie: wzrost PKB w ujęciu realnym o 1,7%, wzrost inflacji w ujęciu średniorocznym o 9,8%.

³⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 324.

Potrzeby pożyczkowe netto³⁷ budżetu państwa na 2023 r. zostały ustalone w wysokości 110 516,3 mln zł. Podstawowym składnikiem planowanych potrzeb był deficyt budżetu państwa (wynoszący 61,5% potrzeb) oraz deficyt budżetu środków europejskich (14,6%), razem stanowiące 76,2% potrzeb netto. Kolejną pozycję stanowiły potrzeby wynikające z planowanego udzielenia kredytów i pożyczek ze środków budżetu państwa w kwocie 17 614,3 mln zł (15,9% potrzeb). Ujęta w tej pozycji kwota była niższa (o 44 769 mln zł) od wynikających z ustawy budżetowej dopuszczalnych limitów kredytów i pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa. Zaplanowanie pożyczek w niższej kwocie opierało się na uwzględnieniu zapisów ustawy określającej dopuszczalne limity udzielania oraz na oszacowaniu przez Departament Długu Publicznego prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia. Departament Długu Publicznego nie ujmuje w potrzebach pożyczkowych netto wszystkich pożyczek do wysokości limitów, gdyż ich ujęcie w pełnych, określonych w ustawie budżetowej kwotach, bez analizy prawdopodobieństwa ich wystąpienia, oznaczałoby konieczność jednoczesnego założenia wyższej emisji długu na pokrycie tych potrzeb, wymagałoby to zwiększenia o podobną kwotę, tj. o 44 769 mln zł emisji skarbowych papierów wartościowych (dalej: także SPW), co byłoby w ocenie NIK działaniem nieracjonalnym. W rezultacie przeprowadzonej analizy Departament Długu Publicznego przyjął do potrzeb pożyczkowych netto kwoty pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego, KUKE S.A., RARS, FS, beneficjentów KPO oraz kredytów na wsparcie eksportu - łącznie 17 614,3 mln zł. Na ewentualność wystąpienia wyższych niż przyjęte kwot wypłat pożyczek zakłada się możliwość powstania wyższych rozchodów i dodatkowego ich sfinansowania w tej samej kwocie (w pozycji tzw. *pozostałe przychody i rozchody*), przy czym saldo takiej operacji pozostaje zerowe.

(akta kontroli tom II str. 137, 162-164)

Potrzeby pożyczkowe wynikały również z przewidywanego zmniejszenia środków pozyskanych z tytułu zarządzania płynnością walutową i złotową. Założono, że przychody z Unii Europejskiej wykorzystywane do zarządzania płynnością walutową (w wysokości 103 479,0 mln zł) będą niższe niż rozchody stanowiące zwrot środków do budżetu środków europejskich (w kwocie 107 018,8 mln zł), a w rezultacie w zarządzaniu środkami unijnymi powstanie ujemne saldo stanowiące potrzebę pożyczkową netto w wysokości 3539,8 mln zł. W zarządzaniu środkami z konsolidacji złotej założono możliwość zmniejszenia (o 2900 mln zł) stanu na rachunkach zarządzanych przez Ministra Finansów, na których jednostki sektora finansów publicznych³⁸ utrzymywały swoje środki. Kolejną istotną pozycję pozostałych potrzeb pożyczkowych stanowiły wpłaty do międzynarodowych instytucji finansowych w wysokości 1981,8 mln zł. Zmniejszająco, o 472,6 mln zł, na potrzeby pożyczkowe oddziaływały tzw. *pozostałe przychody i rozchody krajowe* (więcej w pkt 2.3.3). W porównaniu do zrealizowanych w 2022 r. potrzeb pożyczkowych netto (minus 5610,1 mln zł), potrzeby netto w ustawie na 2023 r. zostały przyjęte w kwocie wyższej o 116 236 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe brutto³⁹ zostały zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 260 729,2 mln zł i były wyższe od potrzeb pożyczkowych netto o wykupy długu Skarbu Państwa (zapadających obligacji i kredytów) w kwocie 150 212,9 mln zł.

³⁷ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

³⁸ Ilekroć w wystąpieniu jest mowa o środkach jednostek zarządzanych przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji złotej, należy przez to rozumieć wszystkie podmioty (także spoza sektora, które składają depozyty terminowe lub overnight na rachunkach w BGK, zarządzanych przez tego Ministra

³⁹ Potrzeby pożyczkowe brutto to suma potrzeb pożyczkowych netto oraz wielkości niezbędnej do pokrycia zapadającego w danym roku długu z poprzedniego okresu, na spłatę którego trzeba zaciągnąć nowe

W wyniku aktualizacji założeń makroekonomicznych i wprowadzonych zmian systemowych (w tym utrzymania tarczy antyinflacyjnej w zakresie obniżonych stawek VAT na żywność) oraz uwzględnienia bieżącego niższego wykonania dochodów, 7 lipca 2023 r. została uchwalona nowelizacja ustawy budżetowej i okołobudżetowej. W znowelizowanej ustawie budżetowej założono wzrost PKB wynoszący 0,9%, to jest niższy o 0,6 punktu procentowego od ujętego w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r. Przyjęto wyższy wzrost inflacji, do poziomu 12%. Skorygowano również wysokość stóp rynkowych – przewidywano, że stopy procentowe na rynku krajowym wzrosną: o 0,2 punktu procentowego dla obligacji o najkrótszym terminie zapadalności (OK) i o 0,7 punktu procentowego dla pozostałych obligacji (5- i 10-letnich).

W rezultacie zaplanowania w znowelizowanej ustawie budżetowej niższych o 3312,4 mln zł (o 0,5%) dochodów budżetu państwa i wyższych o 20 687,6 mln zł (o 3,1%) wydatków, nastąpił wzrost planowanego deficytu budżetu państwa do kwoty 92 000 mln zł (o 35,3%), przy czym deficyt budżetu środków europejskich pozostał na niezmiennym poziomie.

W 2023 r., w związku z niesporządzeniem harmonogramu dochodów i wydatków po nowelizacji ustawy budżetowej, punktem odniesienia dla poszczególnych miesięcy nadal mogły być wyłącznie dane przyjęte do ustawy budżetowej.

W wyniku powyższych zmian nastąpił wzrost planowanych potrzeb pożyczkowych netto o 40 078 mln zł (o 36,3%), do kwoty 150 594,3 mln zł. Głównym składnikiem potrzeb pożyczkowych netto w znowelizowanej ustawie budżetowej był nadal deficyt budżetu państwa w wysokości 92 000 mln zł (61,1% potrzeb) i budżetu środków europejskich w wysokości 16 182,7 mln zł (10,7%), stanowiące razem 71,8% całych potrzeb netto.

Kolejna największa kwota potrzeb wynikała z przewidywanego na koniec 2023 roku zmniejszenia o 21 781,5 mln zł stanu środków na rachunkach wykorzystywanych do zarządzania płynnością złotową. W latach wcześniejszych w tej pozycji następował corocznie przyrost środków na rachunkach dysponentów, co dla Ministra Finansów zarządzającego tymi środkami oznaczało zmniejszenie potrzeb, natomiast w znowelizowanej ustawie budżetowej założono istotne zmniejszenie stanu środków. Założenie to zostało oparte na rzeczywistym ukształtowaniu się stanu środków: przyjęto poziom salda konsolidacji odpowiadający saldu w okresie styczeń-kwiecień 2023 r. Udział potrzeb z tego tytułu w całości potrzeb netto stanowił 14,5%.

Saldo z tytułu udzielenia i spłaty kredytów i pożyczek (w wysokości 15 445,3 mln zł) stanowiło 10,3% potrzeb netto. Planowana kwota potrzeb pożyczkowych netto wynikająca z zarządzania skonsolidowanymi środkami walutowymi nie uległa zmianie w ustawie po nowelizacji (stanowiła 2,4% potrzeb).

Potrzeby pożyczkowe brutto zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej przyjęte w wysokości 288 793,3 mln zł, wyższej o 28 064,1 mln zł od ujętej w ustawie budżetowej, przy potrzebach netto wyższych o 40 078 mln zł. Wynikało to z korekty kwoty wykupów długu, co było rezultatem głównie uaktualnienia wykupu obligacji detalicznych sprzedanych w 2022 r. oraz przeprowadzenia przetargów zamiany obligacji, zrealizowanych w ostatnich miesiącach 2022 r.

zobowiązania. Zgodnie z przyjętym w Polsce podziałem (odzwierciedlonym w ustawie budżetowej) potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa wynikają z konieczności pokrycia: deficytu budżetowego, deficytu budżetu środków europejskich, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania, ujemnego salda prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pozostałych pozycji rozchodów.

2.2. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych netto

Opis stanu
faktycznego

Wzrost planowanych potrzeb pożyczkowych netto, jaki nastąpił w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, wpłynął na zwiększenie oraz zmianę struktury finansowania potrzeb. Planowane nakłady na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto wzrosły o 40 078 mln zł.

Głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych była emisja długu Skarbu Państwa na rynek krajowy i zagraniczny. W znowelizowanej ustawie budżetowej emisje nowego długu na rynek krajowy (saldo sprzedaży i wykupów) zapewniały 41% niezbędnych środków, a środki pozyskane na rynkach zagranicznych (emisja SPW, kredyty i pożyczki zagraniczne) miały stanowić 13,9% finansowania. Razem z emisji nowego długu krajowego i zagranicznego zamierzano sfinansować 54,9% potrzeb. Pozostałą kwotę niezbędną do sfinansowania potrzeb netto miały zapewnić środki zgromadzone na rachunkach budżetu państwa (w złotych i w walutach obcych), stanowiąc razem 45,1% finansowania.

Z krajowego rynku hurtowego planowano pozyskać w drodze emisji nowego długu kwotę netto 43 227,6 mln zł, a ze sprzedaży obligacji detalicznych - kwotę netto 18 451,7 mln zł. Większość planowanej sprzedaży obligacji hurtowych (68%) stanowiły obligacje o oprocentowaniu stałym, natomiast w odniesieniu do obligacji oszczędnościowych, w związku z największym zainteresowaniem tym rodzajem papierów, większość (72%) miała pochodzić ze sprzedaży obligacji indeksowanych, 22% ze sprzedaży obligacji o oprocentowaniu zmiennym, a obligacje o oprocentowaniu stałym stanowiły jedynie 6%.

(akta kontroli: tom II str. 162-164)

W znowelizowanej ustawie budżetowej założono, że z zagranicznych rynków finansowych pozyskana zostanie kwota 14 718 mln zł. Wpływy z emisji obligacji nominowanych w euro i w dolarach amerykańskich (równowartość 13 047,2 mln zł) oraz kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (1670,9 mln zł) miały zapewnić 59,9% finansowania zagranicznego netto. Pozostałe środki walutowe miały pochodzić z pożyczki z Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁴⁰, w związku z Krajowym Planem Odbudowy (dalej: pożyczka KPO) – 25,6% (6280,1 mln zł) oraz z rachunku walutowego Ministra Finansów – 14,6% (3579,9 mln zł).

W planowanych potrzebach pożyczkowych netto i brutto budżetu państwa oraz w planowanym deficycie nie zostały ujęte wszystkie nakłady przewidziane do poniesienia na realizację zadań publicznych, których wykonywanie należy do zadań państwa. Poza wskazanymi wyżej (w pkt IV.1.) środkami przekazanymi podmiotom w formie nieodpłatnych obligacji, dotyczyło to nieujęcia środków niezbędnych do realizacji zadań państwa, których realizację powierzono podmiotom spoza sektora finansów publicznych. Otrzymały one finansowanie z różnorodnych źródeł, jako środki: pozyskane przez BGK z emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa lub przekazane z państwowych funduszy celowych, albo z wzajemnych pożyczek oraz jako środki przekazane bezpośrednio z budżetu państwa (szerzej na ten temat w pkt 2.3.2. wystąpienia pokontrolnego).

⁴⁰ Ang, Recovery and Resilience Facility (RRF).

2.3. Zrealizowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Na kształtowanie się rzeczywistych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i przyjętych sposobów ich finansowania wpływ miało odmienne od zakładanych ukształtowanie się czynników makroekonomicznych. Według wstępnego szacunku GUS wzrost PKB Polski za 2023 r. wyniósł 0,2% rok do roku⁴¹. Był to wynik gorszy od prognoz i najgorszy od wejścia Polski do Unii Europejskiej. Dla porównania – w 2022 r., tj. roku napaści Rosji na Ukrainę, i spowodowanych tym nieprzewidywalnych trudności, wzrost PKB wyniósł realnie 5,6%. Wówczas stwierdzano, że jedną z przyczyn nominalnego wzrostu PKB był czynnik inflacyjny (osiągnęła ona w 2022 r. poziom 14,4%). Jednak kolejny rok z wysoką inflacją (w 2023 r. wyniosła 11,4%⁴²) wpłynął na wyhamowanie konsumpcji i spadek realnego tempa wzrostu PKB.

Przez większą część roku obowiązywały wysokie stopy procentowe NBP, wprowadzone jeszcze w 2022 r. Korekta stóp procentowych nastąpiła na początku września 2023 r. (o 0,75 punktu procentowego), a kolejna na początku października (o 0,25 punktu procentowego). Spowodowały one obniżenie:

- stopy referencyjnej z 6,75% do 5,75%;
- stopy lombardowej z 7,25% do 6,25%;
- stopy depozytowej z 6,25% do 5,25%;
- stopy redyskonta weksli z 6,80% do 5,80%;
- stopy dyskontowej weksli 6,85% do 5,85%.

W 2023 r. rzeczywiste stopy procentowe na rynku krajowym były, w porównaniu do wielkości zakładanych w ustawie budżetowej, niższe dla obligacji 2-letnich o 0,2-1,3 punktu procentowego, a wyższym o 0,3 - 0,4 punktu procentowego na średnim i długim końcu krzywej rentowności SPW. Stopy rynku pieniężnego były niższe o 0,3 - 0,6 punktu procentowego.

(akta kontroli: tom II str. 48)

W konsekwencji inne od założonych w znowelizowanej ustawie budżetowej rentowności sprzedawanych obligacji stałoprocentowych oznaczały w całym okresie ich zapadalności potencjalny spadek kosztów o ok. 3,7 mld zł. Inne od założonych stopy rynku pieniężnego (z którymi związane jest oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych i odsetki od depozytów jednostek sektora finansów publicznych), oznaczały spadek kosztów w stosunku do założonych o 0,3 mld zł.

(akta kontroli: tom II str. 43)

W rezultacie odmiennego od planu zrealizowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a także w wyniku powstałych odchyleń w pozostałych składnikach potrzeb pożyczkowych netto, potrzeby te wyniosły 137 567,4 mln zł. Był to poziom o 13 026,9 mln zł niższy od założonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Jednak przyjmując, że syntetyczną miarą oceny sytuacji budżetowej państwa jest poziom potrzeb pożyczkowych, należy zauważyć w 2023 r. znaczne pogorszenie tego parametru w porównaniu do poprzedniego roku. Zrealizowane w 2022 r. potrzeby pożyczkowe wyniosły minus 5610,1 mln zł (co oznaczało,

⁴¹ Główny Urząd Statystyczny: Produkt krajowy brutto w 2023 roku – szacunek wstępny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/produkt-krajowy-brutto-w-2023-roku-szacunek-wstepny,2,13.html>.

⁴² Główny Urząd Statystyczny: Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2023 roku, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2023-roku,2,146.html>

że potrzeby pożyczkowe budżetu *de facto* nie wystąpiły), podczas gdy w 2023 r. były one najwyższe od lat, a w porównaniu do 2022 r. były wyższe o 143 177,5 mln zł.

W porównaniu do założeń przyjętych w ustawie budżetowej po nowelizacji, większość pozycji składających się na potrzeby pożyczkowe ukształtowała się w sposób istotnie różny od planu. Potrzeby wynikające ze zrealizowanego deficytu budżetowego (85 6286,6 mln zł) były niższe od planowanych o 6371,4 mln zł, nie wystąpił deficyt środków europejskich (zrealizowana została nadwyżka, zostało to omówione w pkt 2.3.1.), co w porównaniu do planu oznaczało zmniejszenie potrzeb wynoszące 17 151,2 mln zł.

Zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych stanowiło potrzebę pożyczkową w wysokości 38 226,2 mln zł (wyższą od planowanej o 16 444,6 mln zł). Stanowiła ona w wykonaniu 27,8% potrzeb pożyczkowych. Przychody osiągnięte w ramach zarządzania środkami gromadzonymi przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach w BGK były niższe od zakładanych i wyniosły⁴³ 93 052,7 mln zł, a rozchody (środki wycofane przez dysponentów) 131 278,9 mln zł. W rezultacie ubytek środków na rachunkach dysponentów wyniósł 38 226,2 mln zł i kreował w takiej wysokości potrzebę pożyczkową. W poprzednich latach w zarządzaniu płynnością przychody były wyższe niż rozchody, co wpływało obniżająco na potrzeby pożyczkowe

(akta kontroli: tom II str. 162)

Zarządzanie płynnością walutową oznaczało w 2023 r. powstanie potrzeb w wysokości 14 300,4 mln zł. Środki pozyskane z Unii Europejskiej, będące w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego wyniosły 63 769,6 mln zł, a do budżetu środków europejskich zostały przekazane środki w wyższej kwocie - 78 070 mln zł. Z jednej strony wykreowało to potrzebę pożyczkową, ale z drugiej strony pozwoliło na zwiększenie kwoty dochodów budżetu środków europejskich i zmianę jego wyniku: zamiast deficytu w planowanej wysokości 16 182,7 mln zł wykazał on nadwyżkę wynoszącą 968,5 mln zł.

Potrzeby pożyczkowe w kwocie 1515,9 mln zł wynikały z udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych i obejmowały płatności na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, Międzynarodowej Korporacji Finansowej oraz Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego. W 2023 r. nie zaistniała konieczność uruchomienia płatności z tytułu umów gwarancyjnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz w ramach pożyczki z Europejskiego Instrumentu Tymczasowego Wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2023 r.

(akta kontroli: tom I str. 38, tom III str. 279-299)

Saldo pożyczek udzielonych na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) było ujemne i wyniosło 51,2 mln zł, przy planowanym saldzie minus 318,9 mln zł. W części 97 budżetu państwa, zaplanowane zostały, w ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej, środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁴⁴, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020⁴⁵. Środki

⁴³ Bez zobowiązań zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym.

⁴⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2068.

⁴⁵ Na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/2220 z dnia 23 grudnia 2020 r. ustanawiającego niektóre przepisy przejściowe dotyczące wsparcia z Europejskiego Funduszu Rolnego na

na pożyczki w 2023 r. przekazywane były przez Ministra Finansów na podstawie umowy zawartej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w dniu 19 lipca 2016 r. oraz nowej umowy zawartej w dniu 1 sierpnia 2023 r. na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej oraz na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023-2027⁴⁶.

W załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano przychody stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez ww. podmioty w wysokości 50,0 mln zł oraz rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek w wysokości 368,9 mln zł. Osiągnięte przychody w 2023 r. wyniosły 72,2 mln zł (144% planu). W 2023 r. całkowicie rozliczone zostały 134 pożyczki na kwotę 89,4 mln zł (z uwzględnieniem kwot spłaconych w latach poprzednich). W 2023 r. nie wystąpiły przypadki nieterminowych spłat pożyczek. Rozchody zrealizowano w wysokości 123,4 mln zł (33% planu). W ramach PROW 2014-2020, BGK w 2023 r. zawarł 162 umowy pożyczek, z tego w ramach 137 umów zostały uruchomione środki.

(akta kontroli: tom I str. 264-292)

Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe zrealizowane w 2023 r. wpływały:

- wynik budżetu środków europejskich (nadwyżka w wysokości 869 886 tys. zł),
- saldo pozostałych przychodów i rozchodów (1169,1 mln zł),
- saldo udzielonych kredytów i pożyczek (16,4 mln zł).

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

Opis stanu faktycznego

Zrealizowany deficyt budżetu państwa wyniósł 85 628,6 mln zł, był niższy o 6371,4 mln zł od przyjętego w nowelizowanej ustawie budżetowej. Był on wynikiem dochodów w kwocie 573 957,9 mln zł przy planowanych 601 378 mln zł (27 420,1 mln zł poniżej planu) i wydatków w kwocie 659 586,5 mln zł przy planowanych 693 378 mln zł (33 789,5 mln zł poniżej planu).

Po nowelizacji ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów nie zaktualizowało miesięcznych planów dochodów i wydatków. Urealnienie założeń dotyczących wysokości deficytu budżetu państwa następowało w trakcie roku, w związku z planowaniem kwot niezbędnych do finansowania potrzeb pożyczkowych. Założenia dotyczące deficytu przedstawiane były w comiesięcznych notatkach kierowanych do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów. Miesięczne wielkości deficytu, szacowane pod koniec każdego miesiąca na kolejny miesiąc, miały na celu możliwie najtrafniejsze określenie niezbędnego poziomu finansowania.

Charakterystyczne dla wykonania budżetu państwa w 2023 r. było szybkie wystąpienie deficytu budżetowego. O ile w 2022 r. w ciągu 10 miesięcy występowały wyższe kwoty dochodów niż wydatków, to w 2023 r. zaledwie na przestrzeni kilku dni (24-31 styczeń) wystąpiła nadwyżka budżetowa (średnio 4962 mln zł). W pozostałych dniach utrzymywał się deficyt budżetowy, co wymagało zagwarantowania środków na jego sfinansowanie.

(akta kontroli: tom II str. 275-278)

rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) w latach 2021 i 2022 oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013, (UE) nr 1306/2013 i (UE) nr 1307/2013 w odniesieniu do zasobów i stosowania w latach 2021 i 2022 oraz rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 w odniesieniu do zasobów i rozdziału takiego wsparcia na lata 2021 i 2022 (Dz. Urz. UE L 437 z 28.12.2020, str. 1) okres programowania dla WPR został przedłużony na lata 2021-2022. Przedłużenie PROW 2014-2020 o dwa lata oznacza, że dodatkowy okres na realizację i rozliczenie projektów współfinansowanych z funduszy europejskich nastąpi w terminie do końca 2025 r. (zasada n+3).

⁴⁶ Dz. U. poz. 332.

Deficyt ten w ciągu roku narastał nierównomiernie. Na koniec pierwszego półrocza wynosił 12 682,2 mln zł, po trzecim kwartale 16 610,5 mln zł, a na koniec listopada 42 643,2 mln zł, co stanowiło 46% planu rocznego z ustawy budżetowej po nowelizacji. W grudniu został zrealizowany deficyt w wysokości 42 922,4 mln zł, tj. w wysokości równej deficytowi zrealizowanemu w ciągu jedenastu miesięcy. Było to wynikiem niskiego poziomu dochodów w grudniu (7,2% dochodów rocznych), przy wyższych wydatkach stanowiących 12,5% wydatków rocznych.

Wysoki deficyt w grudniu był efektem zrealizowania wysokich wydatków w tym miesiącu. Wyniosły one 88 218,4 mln zł (kasowo), z czego tylko w ostatnim dniu roku wydatki wyniosły 13 570, 3 mln zł.

Najwyższe kwoty na wydatki w grudniu zostały przekazane do części:

- 29 - Obrona Narodowa, w wysokości 22 801,5 mln zł,
- 73 - ZUS - 11 173,8 mln zł,
- 46 - Zdrowie - 8 225,2 mln zł,
- 16 - Kancelaria Prezesa RM - 5 126,2 mln zł (w ostatnim dniu roboczym 2023 r.).

(akta kontroli: tom II str. 203)

NIK zauważa, że podobnie jak rok wcześniej znaczna kwota wydatków uruchomionych 29 grudnia 2023 r. (ostatniego roboczego dnia roku) zasilila część 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów*. Środki zostały następnie przeznaczone, decyzją Prezesa Rady Ministrów, na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, skąd w tym samym dniu zostały przekazane do dysponentów końcowych (w stosunku do tych środków brak jest kompleksowej sprawozdawczości). Oznaczało to, że część wydatków, choć formalnie zaliczona do 2023 r., nie została wykorzystana na finansowanie zadań w tym roku. Środki te, chociaż kasowo zaliczone do wydatków 2023 r., będą służyć finansowaniu zadań realizowanych w 2024 r. Wpływało to na zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2023 r., jednocześnie będzie wpływać zmniejszająco na wynik finansowy budżetu państwa w 2024 r. NIK zwraca w tym miejscu uwagę, że zastosowanie takiego rozwiązania prowadzi także do braku powiązania dokonanych w danym roku wydatków z uzyskanymi efektami oraz stanowi odstępstwo od zasady roczności budżetu państwa i ogranicza możliwość oceny stopnia równowagi finansowej państwa w poszczególnych latach.

Deficyt budżetu środków europejskich zaplanowany był na 2023 r. w wysokości 16 182,7 mln zł. Faktycznie w budżecie tym została wykazana nadwyżka w kwocie 966,5 mln zł (według szacunkowych danych). Różnica w porównaniu do planu wyniosła 17 052,6 mln zł. Biorąc pod uwagę, że po jedenastu miesiącach budżet ten wykazywał 177,5 mln zł deficytu, oznacza to, że w samym grudniu osiągnął nadwyżkę w kwocie 1047,4 mln zł (tylko w dniu 27 grudnia otrzymał z departamentu zarządzającego płynnością walutową kwotę 4368 mln zł).

NIK wielokrotnie zwracała uwagę na niedoskonałość planowania w odniesieniu do wyniku budżetu środków europejskich wskazując na różnice w stosunku do wielkości planowanej (w 2022 r. różnica wyniosła 8835 mln zł, w 2021 r. - 7487,2 mln zł, w 2020 r. – 15 179 mln zł, a w 2019 r. – 18 190,6 mln zł). W ocenie NIK, utrudniało to prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wynika, że na etapie planowania budżetowego oszacowano, że napływy z tytułu refundacji wydatków oraz szacowana zaliczka w 2023 r. (bez WPR) nie pokryją pełnych wydatków zgłoszonych przez dysponentów, czego wynikiem był przyjęty deficyt. Tymczasem niższy poziom wydatków zrealizowanych w 2023 r. tj. w wysokości 55 mld zł (bez WPR) w stosunku

do wydatków przyjętych do ustawy budżetowej wpłyną bezpośrednio na wynik budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom II str. 237-241)

2.3.2. Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W 2023 r., tak jak w latach poprzednich, przeprowadzono operacje, które zostały zrealizowane z pominięciem wydatków, nie zostały także ujęte w potrzebach pożyczkowych netto budżetu państwa i zostały sfinansowane poza rachunkiem budżetu państwa, z zastosowaniem różnorodnych instrumentów finansowych.

Zidentyfikowanymi w trakcie kontroli NIK operacjami z 2023 r. nieujętymi w potrzebach pożyczkowych netto było finansowanie funduszy umiejscowionych w BGK, realizujących niektóre zadania państwa:

1. emisja obligacji przez BGK dla Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na rynku krajowym o wartości 11 400,7 mln zł oraz na rynkach zagranicznych o wartości 900 mln euro i 1750 mln dolarów amerykańskich (razem wpływy z tytułu emisji wyniosły 22 716,4 mln zł),
2. emisja obligacji przez BGK dla Funduszu Pomocy o wartości 1175 mln euro i 93 000 mln jenów japońskich, razem wpływy wyniosły 7944,1 mln zł,
3. emisja obligacji przez BGK dla Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych na rynku krajowym o wartości 3000 mln zł i na rynku zagranicznym o wartości 1000 mln dolarów amerykańskich (7179,7mln zł) oraz zaciągnięte w 2023 r. kredyty w wysokości 1692,9 mln koron szwedzkich i 2551,9 mln euro (razem wpływy 12 303,3 mln zł).
4. finansowanie zadań realizowanych przez Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: także FPC) środkami pochodzącymi z wpłat innych funduszy. W 2023 r. otrzymał on (poza środkami pochodzącymi z emisji obligacji) między innymi środki przekazane z innych funduszy, z czego najwyższe kwoty dotyczyły:
 - wpływów z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny, na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r.⁴⁷ (14 296,5 mln zł),
 - wpływów z tytułu przekazania gazowego odpisu na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu⁴⁸ (187,4 mln zł),
 - wpływów z tytułu przekazania wpłat składki solidarnościowej do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 r. (1615 mln zł),
 - wpłaty z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji na podstawie ustawy z dnia 9 marca 2023 o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴⁹ (366 mln zł),

⁴⁷ Od 31 grudnia 2023 r. tytuł tej ustawy brzmi: ustawa z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 r. (Dz. U. z 2024 r. poz. 190).

⁴⁸ Od 31 grudnia 2023 r. tytuł tej ustawy brzmi: ustawa z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2024 r. poz. 303).

⁴⁹ Dz. U. poz. 556, ze zm.

- środków przekazanych z funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia, na podstawie art. 17 ustawy z dnia 16 listopada 2022 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry oraz niektórych innych ustaw⁵⁰ (2165 mln zł).

(akta kontroli tom II str. 242, 244, 306-312)

Z powyższych danych wynika, że finansowanie pozabudżetowe wyniosło łącznie 68 773,4 mln zł.

Finansowanie niektórych podmiotów poza rachunkiem wydatków i rozchodów budżetu państwa dotyczyło również przekazania obligacji skarbowych. W 2023 r. przekazano podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw obligacje o wartości 16 557,7 mln zł (bez obligacji o wartości 5000 mln zł przekazanych BGK na zwiększenie funduszu statutowego). Pozwoliło to uniknąć powiększenia deficytu budżetu państwa i potrzeb pożyczkowych. NIK zwraca uwagę, że od 2019 r. skala tych operacji istotnie wzrosła. W latach 2019-2023 w ten sposób zasilono wybrane podmioty, z pominięciem wydatków, kwotą 78 825,6 mln zł. Podkreślenia przy tym wymaga, że część podmiotów, którym przekazano w 2023 r. obligacje, posiadała wolne środki. Fundusz Kolejowy wolne środki w wysokości 2029,7 mln zł ulokował w bony pieniężne NBP. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa otrzymał obligacje o wartości 700 mln zł, a na koniec roku utrzymywał na rachunku w BGK wolne środki w wysokości 201 mln zł.

Razem finansowanie zadań publicznych poza budżetem państwa, poprzez fundusze obsługiwane przez BGK (68 773,4 mln zł) i nieodpłatne przekazanie obligacji w 2023 r. (16 557,7 mln zł, bez obligacji przekazanych BGK) wyniosło 85 331,1 mln zł. (w 2022 r. NIK oszacował kwotę takich działań na 64 369,1 mln zł). Oznacza to, że w ciągu dwóch lat finansowanie poza budżetem przekroczyło poziom ponad 140 mld zł.

Poza wyżej wskazanymi operacjami finansowania funduszy umiejscowionych w BGK w sposób omijający rachunki budżetu państwa, do funduszy tych zostały przekazane środki z budżetu państwa. W 2023 r. środki takie otrzymały między innymi:

- Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 10 600 mln zł,
- Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 otrzymał w dniu 29 grudnia 2023 r. 5026,2 mln zł,
- Fundusz Pomocy – 4450 mln zł,
- Fundusz Dopłat – 1183,8 mln zł,
- Krajowy Fundusz Drogowy – 105,7 mln zł,
- Fundusz Termomodernizacji i Remontów – 169,4 mln zł,
- Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 674,1 mln zł,
- Rządowy Fundusz Mieszkaniowy – 6,9 mln zł,
- Ekologiczny Fundusz Poręczeń i Gwarancji – 0,5 mln zł.

Razem przekazano ww. funduszom środki w kwocie 22 216,7 mln zł.

Ponadto na realizację zadań państwa udzielane były pożyczki. W 2023 r. Minister Finansów udzielił z budżetu państwa pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu w kwocie 8100 mln zł (pożyczka zaciągnięta i spłacona w ciągu roku). Fundusz ten w 2023 r. pożyczył ponadto, za zgodą Ministra Finansów, z Funduszu Pracy 8000 mln zł (spłata w latach 2024-2030) oraz z Funduszu Rezerwy Demograficznej 5000 mln zł (spłata od 2028 r. w ratach). W sumie zadłużenie Funduszu Solidarnościowego w innych funduszach wzrosło w 2023 r. o 13 000 mln zł. Jednocześnie w dniu 31 grudnia 2023 r. Fundusz Solidarnościowy posiadał na rachunku ON w BGK wolne środki w kwocie 2620,2 mln zł.

⁵⁰ Dz. U. poz. 2770.

Część z tych funduszy posiadała w końcu roku wolne środki, które ulokowała na rachunkach w BGK, służących do zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (6136,7 mln zł), z czego najwyższe kwoty dotyczyły Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych i Funduszu Pomocy.

Część funduszy umiejscowionych w BGK lokowała wolne środki w bonach pieniężnych NBP (12 457,8 mln zł). Najwyższe kwoty wolnych środków ulokowanych w tym instrumencie wystąpiły w Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg, Krajowym Funduszu Drogowym, Funduszu Kolejowym i Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Razem niewykorzystane przez fundusze środki w końcu 2023 r. wyniosły 18 584,5 mln zł. W ocenie NIK może to świadczyć o nadmiarze przekazywanych środków z budżetu państwa i niezasadnym obciążaniu budżetu państwa wydatkami z tego tytułu.

W kontekście zastosowania różnorodnych instrumentów finansowania na szczególną uwagę zasługuje Fundusz Przeciwdziałania COVID-19. W 2023 r. otrzymał on finansowanie głównie z emisji obligacji (22 716,4 mln zł), z wpływów od innych funduszy (18 630 mln zł), z budżetu państwa (5026,2 mln zł). Razem wpływy tego funduszu w 2023 r. wyniosły 49 238,4 mln zł. Środki FPC były wykorzystywane na zadania, których związek z celem utworzenia tego funduszu jest niekiedy wątpliwy, tj. z przeciwdziałaniem COVID-19⁵¹. Największe nakłady z FPC zostały w 2023 r. skierowane do :

- ministra właściwego ds. energii – 33 130,4 mln zł, z czego ponad połowa na sfinansowanie mechanizmu rekompensat przewidzianych w ustawie z dnia 7 października 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku oraz w 2024 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej⁵²,
- Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 21 379,9 mln zł na realizację udzielonych promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład - Program Inwestycji Strategicznych oraz innych uchwał Rady Ministrów.

FPC posiadał na koniec roku wolne środki w wysokości 2639,8 mln zł, które inwestował w bony pieniężne NBP. W ocenie NIK wskazuje to na niecelowość przekazania z budżetu państwa kwoty w tej wysokości, która następnie została ulokowana poza rachunkami możliwymi do wykorzystania przez budżet państwa.

(akta kontroli: tom II str. 306-311)

Dodatkowo NIK zwraca uwagę, że fundusz ten pozyskiwał środki w drodze emisji obligacji na rynek krajowy i rynki zagraniczne, a obligacje te (emitowane przez BGK) były droższe w obsłudze niż obligacje skarbowe.

Zdaniem NIK należy także zwrócić uwagę na zmianę formy prawnej jednego z funduszy w sposób niezgodny z postulatami NIK dotyczącymi potrzeby włączenia funduszy do budżetu państwa i deklaracjami Ministerstwa Finansów dotyczącymi ograniczania działalności funduszy umiejscowionych w BGK. Na mocy ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw⁵³ od 1 stycznia 2023 r. forma prawna tego funduszu została zmieniona z państwowego funduszu celowego (objętego konsolidacją zarządzania płynnością) na fundusz prowadzony w BGK, zaliczony do sektora instytucji rządowych i samorządowych, ale niezaliczony do sektora finansów publicznych. W efekcie tej

⁵¹ Zwalczeniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2.

⁵² Dz. U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm.

⁵³ Dz. U. poz. 1768.

zmiany Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg nie jest objęty konsolidacją zarządzania płynnością. Stan jego środków (przejętych po likwidacji państwowego funduszu celowego) wynosił 7489,9 mln zł. W końcu roku fundusz ten ulokował wolne środki w wysokości 4158,9 mln zł w bony pieniężne NBP.

(akta kontroli: str. 242, 244)

Nie jest jasny powód zmiany formy prawnej tego funduszu. Ministerstwo Finansów, w ramach opiniowania wniosku o wpis do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM projektu ustawy o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw, zgłosiło uwagi w zakresie zmiany formy prawnej RFRD z państwowego funduszu celowego w fundusz zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Projektodawca ustawy wskazywał na konieczność usprawnienia i uelastycznienia procesów finansowych Funduszu. Ministerstwo Finansów, odnosząc się do argumentacji Ministerstwa Infrastruktury, uznało za niewystarczające stwierdzenie, iż ustawa o finansach publicznych powoduje brak elastyczności procesów finansowych Funduszu. Zauważono, że nowelizacja ustawy o RFRD z 2020 r.⁵⁴ wprowadziła nowe rozwiązania w zakresie „elastycznego” zarządzania Funduszem (np. art. 9 ust. 5 ustawy o RFRD, który umożliwiał dysponentowi Funduszu dokonywanie przesunięć przewidzianych w planie finansowym kwot na dofinansowanie poszczególnych kategorii zadań oraz pomiędzy kategoriami wydatków bieżących i majątkowych w ramach limitów przychodów i kosztów określonych w planie finansowym Funduszu). Ostateczne rozstrzygnięcie w zakresie wpisania ww. projektu do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM podjął Zespół ds. Programowania Prac Rządu.

(akta kontroli: str. 219, 220)

NIK zauważa ponadto, że pozyskiwanie środków na realizację zadań państwa w drodze emisji obligacji przez BGK, które mają wyższą rentowność niż obligacje skarbowe, powoduje ponoszenie wyższych wydatków na obsługę obligacji. Biorąc pod uwagę, że część funduszy umiejscowionych w BGK nie ma własnej strony dochodowej, wydatki na obsługę tych obligacji finalnie obciążą Skarb Państwa.

W odniesieniu do obligacji przekazywanych wybranym podmiotom podkreślenia wymaga, na co zwracał uwagę Departament Długu Publicznego opiniując projektowane przepisy prawne dotyczące przekazywania obligacji skarbowych na finansowanie zadań, które powinny być w istocie finansowane wydatkami⁵⁵, że powielanie tego rozwiązania ma destabilizujący wpływ na rynek SPW, gdyż nieskoordynowana sprzedaż obligacji przez wiele różnych podmiotów przyczynia się do obniżenia ich ceny, a tym samym zwiększenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa oraz zmniejszenia wpływów jednostek, które obligacje otrzymały. Stosowanie tego rozwiązania wpływa także na obniżenie wiarygodności funkcjonujących w Polsce reguł fiskalnych.

⁵⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 2020 r. o zmianie ustawy o Funduszu Dróg Samorządowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2338).

⁵⁵ Dotyczyło to m.in. (a) autopoprawki do rządowego projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024, która przewidywała przekazanie w 2024 r. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki złożami kopalni, skarbowych papierów wartościowych celem ich przekazania przedsiębiorstwu, o którym mowa w art. 5f ust. 1 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2024 r. poz. 415), na podwyższenie kapitału zakładowego tego przedsiębiorstwa do kwoty 7 mln zł; (b) zgłoszonych przez Ministra Edukacji i Nauki do projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024 r. propozycji dot. finansowania skarbowymi papierami wartościowymi wydatków uczelni w zakresie zadań realizujących cele określone w ustawie - Prawo o szkolnictwie wyższym, zamiast w formie wydatków budżetu państwa; (c) projektu ustawy o Narodowej Agencji Rewitalizacji Dziedzictwa, który przewidywał finansowanie Funduszu Rewitalizacji Dziedzictwa poprzez przekazywanie nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych.

(akta kontroli: tom III str. 5, 59-65)

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w części 98 Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wnioski o: (a) podjęcie inicjatywy mającej na celu zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych, w przypadkach gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych oraz (b) ujmowanie w kwotach zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, po wcześniejszym włączeniu ich do budżetu państwa.

Jako działania podjęte w celu realizacji pierwszego z wymienionych wyżej wniosków Zastępca Dyrektora Departamentu Długu Publicznego wskazał, że Minister Finansów złożył w kwietniu 2023 r. wniosek o wpisanie do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw⁵⁶, który przewidywał w odniesieniu do wszystkich funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK na podstawie odrębnych ustaw dokonanie zmian i uchylenie przepisów dających podstawę prawną do nieodpłatnego przekazywania tym funduszom skarbowych papierów wartościowych. Projekt zakładał, że ten sposób finansowania byłby możliwy wyjątkowo, o ile przepis szczególny, np. w ustawie budżetowej lub okołobudżetowej, tak by stanowił. Ostatecznie jednak przepisy projektowane przez Departament Długu Publicznego nie znalazły się w projekcie ustawy przyjętym przez Radę Ministrów i skierowanym do Sejmu⁵⁷, jak również w uchwalonej ustawie⁵⁸. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego poinformował, że Departament nie podejmował i nie uczestniczył w pracach mających na celu podjęcie kolejnej inicjatywy legislacyjnej w przedmiotowym zakresie, wskazując, że podjęcie takich prac dotyczy złożonego problemu związanego z finansowaniem wydatków poprzez fundusze w BGK, a możliwość zaciągania przez te fundusze zobowiązań zaliczanych do długu jest pochodną rozwiązań systemowych w zakresie finansów publicznych.

Rozwiązania, o których wyżej mowa, zostały także zapowiedziane w przyjętym 25 kwietnia 2023 r. przez Radę Ministrów, opracowanym przez Ministra Finansów, *Programie konwergencji. Aktualizacja 2023 r.*, który stanowił część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023-2026*. W tym dokumencie zawarto informację, że od 2024 r. planowane jest ograniczenie możliwości nieodpłatnego przekazywania skarbowych papierów wartościowych funduszom umiejscowionym w BGK oraz wprowadzenie obowiązku przyjmowania w depozyt przez Ministra Finansów wolnych środków ww. funduszy.

(akta kontroli: tom II str.97-100, tom III str. 5-6, 347-391)

Odnosząc się do działań podjętych (bądź planowanych) w celu realizacji wniosku dotyczącego przekazywania obligacji Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazał, że ustawa budżetowa na 2024 r., oprócz nieznacznego zmniejszenia limitu możliwych do przekazania SPW, po raz pierwszy od kilku lat, nie zawiera postanowień dotyczących warunków emisji SPW przekazywanych na rzecz innych podmiotów, co stanowi krok ku poprawie jakości prawa, a dalsze działania w tym kierunku będą przedmiotem rozstrzygnięć w ramach prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2025.

⁵⁶ Projekt, skierowany do Przewodniczącego Stałego Komitetu Rady Ministrów przy piśmie z 16 czerwca 2023 r. (znak sprawy PR2.022.62.2023.DBM).

⁵⁷ Sejm IX kadencji, druk sejmowy nr 3422.

⁵⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1641).

W odniesieniu do finansowania zadań państwa przez fundusze, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów stwierdził, że „*kwestia funkcjonowania funduszy w BGK oraz zadań przez nie finansowanych wymaga kompleksowego rozwiązania, a możliwość przekazywania SPW ma w ich przypadku charakter potencjalnego źródła finansowania*”. Ponadto, odnosząc się do kwestii ewentualnych zmian w zakresie zasad funkcjonowania wybranych funduszy, Podsekretarz Stanu wyjaśnił, że *zarządzanie finansami publicznymi odbywa się w funkcjonującej rzeczywistości gospodarczej i geopolitycznej, co powoduje, że konieczne jest szybkie reagowanie na negatywne konsekwencje wydarzeń. Wszelkie działania w zakresie zreformowania działalności funduszy w BGK lub ewentualnego włączenia poszczególnych jednostek do budżetu państwa, będą podejmowane etapowo po przeprowadzeniu niezbędnych analiz, z uwzględnieniem w szczególności wpływu takich działań na wszystkie zasady i reguły budżetowe. Ponadto, należy bardzo rozsądnie i racjonalnie ocenić wszelkie ryzyka związane z nieprzerwaną realizacją zadań oraz zapłatą zobowiązań przez te fundusze w stosunku do innych podmiotów*”.

(akta kontroli: tom II str. 184-191)

NIK zauważa, że brak jest dokumentu, w którym w sposób kompleksowy ujęte byłyby wszystkie nakłady na realizację zadań państwa. Istotna część tych nakładów ponoszona jest poza budżetem państwa, nie znajduje zatem odzwierciedlenia w ustawie budżetowej oraz jej uzasadnieniu. Niektóre zadania państwa realizowane są przez fundusze niezaliczane do sektora finansów publicznych, zobowiązania zaciągane na ich rzecz przez BGK czy zobowiązania PFR nie są prezentowane w sposób kompleksowy w żadnym zbiorczym dokumencie. Na konsekwencje istnienia modelu finansowania wydatków sektora finansów publicznych przez fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK zwrócono uwagę w ocenie skutków regulacji (OSR) z 16 czerwca 2023 r. do opracowanego w Ministerstwie Finansów projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (UD500):

- wyższe koszty obsługi długu emitowanego na rzecz ww. funduszy,
- istnienie kilku ośrodków emisji długu publicznego na szczeblu centralnym prowadzi do fragmentacji rynku i zmniejsza efektywność pozyskiwania środków,
- zaciąganie długu przez ww. fundusze nienależące do sektora finansów publicznych prowadzi do powiększenia różnicy między długiem publicznym według definicji krajowej i unijnej,
- ostatecznie środki na spłatę zobowiązań finansowych ww. funduszy pochodzą ze środków budżetu państwa, ponieważ fundusze nie mają zapewnionych własnych źródeł spłaty długu.

W ocenie NIK niezbędne jest prezentowanie – już na etapie projektu ustawy budżetowej – pełnej informacji o wielkości nakładów na realizację zadań państwa wpływających na poziom zadłużenia, bez względu na to, jakie podmioty je realizują, a także informacji o wysokości kosztów obsługi zobowiązań zaciągniętych na rzecz tych podmiotów. Umożliwiłoby to kontrolę parlamentarną tych nakładów.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że Plany finansowe poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych wymienionych w ustawie o finansach publicznych (takich jak np. państwowe fundusze celowe) są załącznikami do ustawy budżetowej. Zgodnie z informacją opublikowaną na stronie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, projekt nowelizacji ustawy o finansach publicznych, wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów⁵⁹, zakłada, że plany finansowe funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw będą prezentowane

⁵⁹ Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (UD40)

w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej, co ma przyczynić się do wzmocnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych oraz podniesienia poziomu dostępności danych publicznych. Według stanu na dzień 16 kwietnia 2024 r. planowany termin przyjęcia ww. projektu przez RM to II kwartał 2024 r.

(akta kontroli: tom I str. 102)

Według informacji przedstawionej przez Podsekretarza Stanu w MF (w piśmie z 22 marca 2024 r.) Minister Finansów skierował do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne fundusze umiejscowione w BGK pismo z prośbą o wyrażenie zgody na publikację na stronie internetowej BGK danych dot. tych funduszy. Dane mają być publikowane w zakresie planów finansowych, planów finansowych po zmianach oraz sprawozdawczych danych kwartalnych przedstawiających wykonanie planów w układzie narastającym w szczególności zatwierdzonego planu finansowego w terminie do 30 dni po zakończeniu kwartału, z wyjątkiem informacji zaklasyfikowanych jako niejawne w oparciu o przepisy ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych⁶⁰.

(akta kontroli: tom II str. 184-191)

NIK zauważa, że włączenie planów finansowych ww. funduszy do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej czy ich upublicznienie wraz ze sprawozdaniami z ich wykonania, jakkolwiek celowe i uzasadnione, nie wyczerpuje potrzeby kompleksowego ujęcia planowanych i zrealizowanych nakładów na zadania państwa powierzone tym funduszom oraz zbiorczej prezentacji kosztów związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych na ten cel, a także analizy takich danych z uwzględnieniem potencjalnych ryzyk i ograniczeń.

2.3.3. Pozostałe przychody i rozchody

Opis stanu
faktycznego

Poza wskazanymi wyżej pozycjami oddziałującymi na wielkość potrzeb pożyczkowych, oddzielną pozycję stanowiły tzw. *pozostałe przychody i rozchody*. Na etapie planowania stanowią one potencjalne zabezpieczenie środków na wypadek nieprzewidzianych lub możliwych do wystąpienia zdarzeń. W 2023 r. zarówno na etapie planu, jak i wykonania *pozostałe przychody i rozchody krajowe* nie tworzyły jednak potrzeb pożyczkowych (przychody były wyższe od rozchodów).

Zrealizowane saldo *pozostałych przychodów i rozchodów* w wysokości 1169,1 mln zł (w potrzebach pożyczkowych ujmowane jako ujemne, tj. nie kreujące potrzeb pożyczkowych, które są wielkością dodatnią), wpłynęło pomniejszająco na wysokość potrzeb pożyczkowych. Po stronie przychodów w pozycji tej wystąpiły wpływy z rozliczeń z budżetem środków europejskich (1287,3 mln zł z tytułu nieplanowanych zwrotów płatności), wpływy z rachunku rezerw poręczeniowych (26,5 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych gwarancji Skarbu Państwa⁶¹) oraz wpływy z prywatyzacji (3,7 mln zł, saldo przychodów i odpisów wyniosło 2,9 mln zł).

Po stronie rozchodów wystąpiły depozyty CSA⁶² (146,7 mln zł) oraz odpisy z prywatyzacji (0,8 mln zł). Konieczność podniesienia stanu depozytów CSA wynikała z bieżącej wyceny rynkowej transakcji objętych umowami zabezpieczenia finansowego.

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 756, ze zm.

⁶¹ Całość tych środków, zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne została przekazana na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

⁶² CSA – depozyty zabezpieczające transakcje na instrumentach pochodnych.

2.4. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

Finansowanie potrzeb pożyczkowych przebiegało w warunkach zmniejszania się wysokiej presji inflacyjnej, obniżek stóp NBP i utrzymującej się przez większość roku korzystnej koniunktury na giełdzie. W tym czasie zaangażowanie funduszy inwestycyjnych na rynku SPW wzrosło o 10,2 mld zł, przy wzroście zaangażowania inwestorów indywidualnych o 23,9 mld zł. Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa przebiegał w 2023 r. bez istotnych zakłóceń – w ciągu roku w obszarze krajowego rynku finansowego następowało zmniejszanie się wysokiej presji inflacyjnej: spadek inflacji z najwyższego poziomu 18,4% w lutym do 6,2% w grudniu 2023 r. oraz inflacji bazowej z 12,3% w marcu do 6,9% w grudniu; zostały też przeprowadzone dwie obniżki stóp procentowych NBP. W rezultacie na krajowym rynku pieniężnym nastąpił w ciągu roku spadek stawek: stawka POLONIA obniżyła się z 6,95% do 5,30%, WIBOR 3M z 7,02% do 5,88%, a WIBOR 6M z 7,14% do 5,82%.

(akta kontroli: tom II str.55)

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2023 r. uwzględniało również konieczność zapewnienia bezpieczeństwa finansowania wysokich potrzeb pożyczkowych na 2024 rok (w projekcie ustawy budżetowej na 2024 rok złożonej do Sejmu przyjęto prognozę dochodów budżetu państwa w kwocie 682,4 mld zł, limit wydatków na poziomie 866,4 mld zł i dopuszczalny deficyt budżetu państwa w wysokości 184 mld zł).

Na finansowanie potrzeb na rynkach zagranicznych wpływały korzystne oceny agencji ratingowych (S&P – utrzymanie ratingu na poziomie „A-” z perspektywą stabilną, Moody’s – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A2” z perspektywą stabilną, Fitch – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A-” z perspektywą stabilną).

(akta kontroli: tom II str. 55)

W 2023 r. zmianie uległa struktura finansowania potrzeb. Finansowanie krajowe zmniejszyło się z zakładanych 83,7% do 75,2%, a środki pochodzące z finansowania zagranicznego zapewniały 24,8% finansowania (na etapie nowelizacji ustawy budżetowej zakładano finansowanie zagraniczne na poziomie 16,3%). Pomimo tych zmian rynek krajowy stanowił główne źródło finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

2.4.1. Finansowanie krajowe

Opis stanu
faktycznego

W istotnym stopniu na zarządzanie płynnością i finansowanie potrzeb w 2023 r. wpływał poziom wolnych środków zgromadzonych w końcu 2022 r. na lokatach. Wyniósł on 59 539 mln zł, co przy zrealizowanej w 2023 r. kwocie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 140 100,7 mln zł oznaczało, że środki zgromadzone jeszcze w 2022 r. gwarantowały sfinansowanie potrzeb pożyczkowych na poziomie 42,3%. Zgromadzone na koniec 2022 roku środki (oraz realizowane finansowanie zagraniczne) pozwalały na elastyczność w sprzedaży obligacji hurtowych, stanowiących najważniejszy składnik finansowania potrzeb. Pozwalało to w szczególności na zmniejszenie sprzedaży SPW w mniej korzystnych warunkach rynkowych (wzrost rentowności czy ograniczony popyt – przede wszystkim sytuacje takie wystąpiły w lutym, marcu i maju).

W miarę poprawy warunków rynkowych następowała na krajowym rynku SPW odbudowa popytu na obligacje rynkowe (przy jednoczesnym utrzymaniu istotnej roli obligacji detalicznych).

W 2023 r. stopy procentowe NBP utrzymywały się w okresie styczeń-wrzesień na niezmiennym poziomie, wynoszącym dla stopy referencyjnej 6,75%. Pomimo tego rosnące oczekiwania na obniżkę przez Radę Polityki Pieniężnej (dalej: RPP) stóp procentowych i zmniejszający się poziom inflacji wpływały na stopniowy spadek rentowności SPW już od marca 2023 roku. Przeprowadzona we wrześniu obniżka stóp procentowych przez RPP skutkowałą sukcesywnym spadkiem rentowności obligacji. Pod koniec roku nastąpił dalszy spadek rentowności SPW (na ostatniej w roku aukcji obligacji w dniu 12 grudnia 2023 r. rentowności papierów 2- i 5-letnich wyniosły odpowiednio 4,99% i 5,05%, były zatem istotnie niższe nie tylko od poziomów obserwowanych na początku 2023 roku, ale także bezpośrednio przed dokonanymi przez RPP cięciami stóp procentowych).

Średnie roczne rentowności papierów 2-, 5- i 10-letnich ukształtowały się w wysokości 5,63%, 5,69% i 5,83% (lecz już od września rzeczywiste rentowności kształtowały się poniżej rocznej średniej). W tych warunkach zostało zrealizowane zwiększone o 20 811,8 mln zł finansowanie potrzeb pożyczkowych netto emisją obligacji w porównaniu do wielkości planowanej w nowelizacji (61 679,3 mln zł, z czego tylko w ostatnim kwartale, przy korzystniejszej dla Ministerstwa Finansów rentowności – wyższe o 11 370 mln zł).

Zwiększenie finansowania w stosunku do wielkości planowanej było spowodowane koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych w 2024 roku (brutto w wysokości 449,0 mld zł).

Zgodnie z założeniami Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2023-2026 (dalej: Strategia), głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2023 r. pozostał rynek krajowy, na którym pozyskano środki w wysokości 210 702,8 mln zł (odkup zapadających obligacji wyniósł 128 211,7 mln zł).

Struktura sprzedaży obligacji na przetargach jest kształtowana w istotnym stopniu poprzez strukturę zainteresowania i popytu inwestorów, na które wpływa szereg czynników: makroekonomicznych (bieżący i oczekiwany poziom inflacji, stóp banku centralnego, sytuacja budżetowa, ocena wiarygodności kredytowej, sytuacja na rynkach bazowych, sytuacja polityczna, regulacje prawne, napływ inwestorów zagranicznych).

W strukturze sprzedaży instrumentów rynkowych emitowanych na rynku krajowym dominowały papiery średnio- i długoterminowe (o terminie do wykupu powyżej 4 lat), których udział wyniósł 87,2%. W przypadku obligacji oszczędnościowych największym zainteresowaniem nabywców cieszyły się papiery średnioterminowe (o terminie zapadalności powyżej 2 lat do 4 lat), których udział w 2023 r. wzrósł do 60% (z 44,3% w 2022 r.). Pod względem oprocentowania w strukturze sprzedaży krajowych SPW na rynku hurtowym przeważały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy stabilnym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i rosnącym udziale dwuletnich obligacji zerokuponowych. W przypadku obligacji oszczędnościowych kontynuowana była, obserwowana już w 2022 r., zmiana preferencji nabywców tych obligacji, mająca związek ze zmianami w ofercie Ministra Finansów, co znalazło wyraz w wysokim udziale obligacji o zmiennym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży (79,9% wobec 81,7% w 2022 roku).

W 2023 r. w segmencie obligacji detalicznych nie były wprowadzane żadne nowe instrumenty. Wyższa realizacja salda środków z obligacji oszczędnościowych wynikała z następujących czynników:

- niższych cen zamiany dla obligacji oszczędnościowych wykupywanych w okresie czerwiec – sierpień 2023 r.,
- kampanii promocyjno-informacyjnej prowadzonej w okresie czerwiec – sierpień 2023 r. przez Agenta emisji – Bank PKO BP S.A.,
- podwyższenia marż odsetkowych w kolejnych okresach odsetkowych, począwszy od emisji oferowanych w październiku 2023 r.,
- znacznego wzrostu zainteresowania stałoprocentowymi obligacjami 3-letnimi TOS w ostatnich czterech miesiącach roku. W związku z obniżkami podstawowych stóp NBP, we wrześniu i październiku 2023 r. zostało obniżone oprocentowanie obligacji oszczędnościowych sprzedawanych w październiku i listopadzie. Obniżki stóp procentowych oraz spadek inflacji spowodowały wzrost zainteresowania obligacjami 3-letnimi TOS o stałej stopie, które w sytuacji spadających stóp procentowych z punktu widzenia inwestora stają się korzystniejszym produktem.

(akta kontroli tom II str.109-118)

2.4.2. Finansowanie zagraniczne

Opis stanu
faktycznego

Podstawowym źródłem finansowania zagranicznego potrzeb pożyczkowych netto była emisja obligacji nominowanych w walutach obcych. W 2023 r. Minister Finansów przeprowadził sprzedaż obligacji na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej stanowiącej równowartość 45 911,8 mln zł, uzyskując kwotę 45 588,7 mln zł, tj. więcej o 7712,6 mln zł od planu (po nowelizacji).

Na rynku euro Minister Finansów przeprowadził emisje o wartości nominalnej 4750 mln euro⁶³: 3500 mln euro w lutym oraz 1250 mln euro w listopadzie. Celem emisji listopadowej było pozyskanie środków walutowych na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych 2024 r.

Pulę środków przeznaczonych na ten cel zasiły także wpływy z emisji obligacji dolarowych. Na rynku amerykańskim Minister Finansów dokonał sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 5000 mln dolarów⁶⁴. Emisji obligacji nominowanych w dolarach nie uzasadniały bezpośrednio potrzeby pożyczkowe w tej walucie. Według stanu na 31 marca 2023 r., tj. przed wpływem środków z emisji obligacji dolarowych, prognozowana struktura walutowa potrzeb pożyczkowych do końca 2023 r. obejmowała 3900 mln euro, 300 mln dolarów, 9 mln franków szwajcarskich oraz 4800 mln jenów japońskich. Jednocześnie stany na rachunkach walutowych wynosiły: 3900 mln euro i 1000 mln dolarów. W związku z tym, a także w celu zminimalizowania ryzyka kursowego (kurs dolara wykazywał większą zmienność w porównaniu do kursu euro) dokonano wymiany kwoty 3500 mln dolarów na 3153,2 mln euro, w ramach transakcji CIRS⁶⁵. Decyzję o przeprowadzeniu emisji dolarowej oraz zwiększeniu jej nominału uzasadniał, jak wskazał Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, udany powrót na rynek amerykański w 2022 r. Duży popyt ze strony inwestorów oraz uzyskanie atrakcyjnej wyceny obligacji przełożyły się na rentowność nominalnie niższą niż na rynku krajowym (choć jednocześnie wyższą niż dla obligacji

⁶³ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 10 lat (2250 mln euro, rentowność 3,945%), 20 lat (1250 mln euro, rentowność 4,272%) oraz 7 lat (1250 mln euro, rentowność 3,721%).

⁶⁴ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 10 lat - nominal 2500 mln USD, rentowność 4,968% (przy kuponie 4,875%) oraz 30 lat - nominal 2500 mln USD, rentowność 5,585% (przy kuponie 5,50%).

⁶⁵ CIRS (ang. cross currency swap) transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej w jednej walucie na inną walutę na początku oraz wymianie zwrotnej na końcu okresu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach. Saldo wymiany płatności odsetkowych wynikających z transakcji CIRS zawartych w 2023 r. było dla Ministra Finansów dodatnie i pomniejszyło wydatki części 79 o kwotę 98,8 mln zł.

nominowanych w euro lub potencjalnie dla obligacji we frankach szwajcarskich czy w jenach japońskich).

Nieplanowana w ustawie budżetowej emisja obligacji na rynku japońskim (nominał 85 400 mln jenów⁶⁶) została przeprowadzona ze względu na pojawiające się regularnie zainteresowanie ze strony inwestorów japońskich, którzy stanowili największą grupę wśród nierezydentów posiadających krajowe SPW, emisją w ich walucie oraz dążenie do utrzymania i poszerzenia bazy inwestorów w obligacje emitowane na rynku krajowym.

Saldo finansowania obligacjami zagranicznymi wyniosło 21 037,9 mln zł, wobec planowanego w wysokości 48,4 mln zł w ustawie budżetowej i 13 047,2 mln zł w ustawie po nowelizacji.

Środki z emisji obligacji na rynkach zagranicznych zostały pozyskane po koszcie niższym niż na rynku krajowym (średniorocznie 4,09% z uwzględnieniem transakcji CIRS wobec 5,68%) i na dłuższy okres (15,5 roku wobec 6 lat), co było korzystne z punktu widzenia kosztów obsługi oraz średniej zapadalności długu.

(akta kontroli: tom I str. 38-39, tom II str. 111, 138,154, tom III str. 92-93, 104-115)

Drugim, obok emisji obligacji, źródłem finansowania zagranicznego była pożyczka KPO w kwocie 4504 mln euro (tj. wyższej od prognozowanej w ustawie oraz w nowelizacji), stanowiącej równowartość 19 496,7 mln zł.

W dniu 19 grudnia 2023 r. został podpisany aneks do umowy pożyczki w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, zawartej 24 sierpnia 2022 r., przewidujący dodatkową kwotę pożyczki KPO⁶⁷ i jej prefinansowanie w wysokości 4504 mln euro⁶⁸. Wyplata tej kwoty (równowartość 19 496,7 mln zł) nastąpiła 28 grudnia 2023 r.

W 2023 r. rozchody z tytułu pożyczek dla beneficjentów KPO nie wystąpiły.

(akta kontroli: tom I str. 122, 162-164, 183, tom III str. 116-145)

Finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto nie służyły kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych. Minister Finansów pozyskał z tego źródła środki w euro o równowartości 1069,9 mln zł (niższej od planowanej w ustawie budżetowej i w jej nowelizacji). Wyplata dokonano na podstawie umów zawartych w latach poprzednich. Na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły z MBOiR, wypłacona została kwota 78,8 mln euro⁶⁹ (równowartość 355 mln zł), a z BRRE pozyskano kwotę 18,6 mln euro⁷⁰ (82,6 mln zł). Ponadto w ramach pożyczki z BRRE na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy (utworzonego w BGK na podstawie ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy

⁶⁶ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 3 lata (66 500 mln jenów, rentowność 0,930%), 10 lat (10 200 mln jenów, rentowność 1,750%) oraz 20 lat (8700 mln jenów, rentowność 2,410%).

⁶⁷ W związku ze zmianą rozporządzenia dot. RRF i dopuszczeniem do włączenia do krajowych planów odbudowy i zwiększenia odporności planu REPowerEU, tj. instrumentu szybkiego uniezależnienia Europy do 2030 r. od rosyjskich paliw kopalnych.

⁶⁸ Dla tej transzy harmonogram przewidywał: spłatę 20 równych rat kapitałowych z 10-letnim okresem karencji, rozpoczynających się 2 lutego 2035 r. oraz płatności w ramach obsługi zadłużenia z tytułu pożyczki (odsetki inne koszty należne KE) dokonywane raz w roku, po wystawieniu przez KE faktury za miniony okres roczny.

⁶⁹ Raty odsetkowe płatne w cyklu półrocznym, oprocentowanie (różne dla każdej transzy) jest ustalane przez Bank w oparciu o warunki rynkowe (zmienna stopa procentowa powiększona o zmienny spread). Stopa procentowa płatna 15 listopada 2023 r. wyniosła 4,57%, obowiązywała od 15 maja 2023 r. do 14 listopada 2023 r. Spłata kapitału począwszy od listopada 2025 r., datą zakończenia jest listopad 2044 r.

⁷⁰ Warunki transzy: 20-letni okres spłaty z 5-letnią karencją, odsetki płatne w cyklu półrocznym według stałej stopy 3,53%, spłata kapitału od 2029 r.

w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁷¹) wypłacono drugą (i ostatnią) transzę tej pożyczki w kwocie 135 mln euro⁷² (632,3 mln zł).

Na 2023 r. (tak jak w roku poprzednim) zaplanowano zaciągnięcie pożyczki pn. *Program „Czyste Powietrze”: ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym* z MBOiR (pożyczka w kwocie 250 mln euro na wsparcie programu w latach 2022-2027), która w 2021 r. została wynegocjowana i zatwierdzona przez Radę Dyrektorów Wykonawczych Banku. Umowa pożyczki nie została jednak podpisana do końca 2022 r. z uwagi na zgłoszone przez Ministra Klimatu i Środowiska zastrzeżenie, że strona polska zamierza zsynchronizować podpisanie umowy pożyczki z osiągnięciem porozumienia z Unią Europejską w sprawie finansowania realizacji Programu Priorytetowego „Czyste Powietrze” oraz zatwierdzenia decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej w sprawie polskiego Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności. W 2023 r. umowa pożyczki również nie została podpisana. Minister Finansów uzyskał zgodę Banku na przesunięcie terminu zawarcia umowy do 31 maja 2024 r. Według stanu na 29 marca 2024 r. przedmiotowa umowa nie została podpisana.

Plan przychodów z tytułu kredytów z MIF uwzględniał także możliwość uruchomienia nowych kredytów z EBI, w wysokości łącznie 900 mln euro: w ustawie budżetowej zaplanowano 500 mln euro, a po nowelizacji – dodatkowo 400 mln euro. Założono wpływy z dwóch realizowanych umów (dot. wparcia PROW i PKP PLK), a także z nowej umowy ramowej z EBI. Ostatecznie w 2023 r. nie wypłacono środków z żadnego z ww. kredytów. Zastępca Dyrektora Departamentu Współpracy Międzynarodowej poinformował, że wpływ na to miały opóźnienia w realizacji umów PROW i PKP PLK, a także opóźnienie po stronie Banku w przygotowaniu projektu nowej umowy ramowej.

(akta kontroli: tom III str. 93, 280-283, 302-309)

Środki zgromadzone na rachunku walutowym⁷³ także nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto. Zakładano wykorzystanie walut (o równowartości 14 489,4 mln zł i 3579,9 mln zł po nowelizacji) na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych 2023 r., natomiast saldo przepływów związanych z tym rachunkiem było ujemne (minus 2567 mln zł), co oznacza, że wygenerowało potrzebę pożyczkową.

W trakcie 2023 r. rachunek walutowy został zasilony (rozchody z tytułu przelewów na rachunki lokat) kwotą stanowiącą równowartość 131 686,2 mln zł, na którą złożyły się wpływy: środków europejskich, z emisji długu zagranicznego (emisja obligacji zagranicznych, kredyty z MIF i pożyczka KPO), odsetek od lokat i środków na rachunkach walutowych w NBP i BGK (w tym od depozytów CSA) oraz spłat kredytów udzielonych rządowi innych państw. Zgromadzone środki walutowe o równowartości 129 119,2 mln zł zostały przeznaczone (przychody z tytułu zwrotu środków z rachunku walutowego) przede wszystkim na pozyskanie środków złotych z NBP i z rynku za pośrednictwem BGK oraz na płatności w walutach obcych z tytułu spłaty i obsługi zadłużenia zagranicznego oraz udziałów w MIF. Stan rachunku walutowego na koniec 2023 r. wyniósł 9359,4 mln euro i był wyższy niż na koniec 2022 r. (8854,3 mln euro) o 505,1 mln euro. Z uwagi jednak na umocnienie się

⁷¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 167, ze zm.

⁷² Okres spłaty pożyczki wynosi 20 lat z 5-letnim okresem karencji spłaty kapitału, ostatnia rata płatna 13 marca 2043 r., oprocentowanie stałe w wysokości 3,59% z opcją rewizji stopy procentowej po pięciu latach (13 marca 2028 r.)

⁷³ Rachunek pomocniczy w walutach obcych prowadzony w NBP.

złotego w stosunku do euro⁷⁴, stan rachunku walutowego wyrażony w złotych obniżył się z kwoty 41 525,6 mln zł do kwoty 40 694,5 mln zł (tj. o 831,1 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 37-39, tom II str. 162-164, 310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Minister Finansów nie podjął skutecznych działań mających na celu realizację wniosku skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. dotyczącego podjęcia inicjatywy mającej na celu zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych, w przypadkach gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2024, przyjętym przez Radę Ministrów 19 grudnia 2023 r. jak i w uchwalonej ustawie budżetowej na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r.⁷⁵ limit emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów (art. 5 ust. 2 i 3) został określony na poziomie 24 000 mln zł, tj. niższym zaledwie o 1000 mln zł do limitu obowiązującego w 2023 r.

2. Nie został także zrealizowany wniosek skierowany do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. dotyczący ujmowania w kwotach realizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK, po wcześniejszym włączeniu ich do budżetu państwa. Podjęta przez Ministra Finansów inicjatywa zmierzająca do zmiany ustawy o finansach publicznych w zakresie tych funduszy nie doprowadziła do uchwalenia proponowanych przepisów. Oznacza to, że w dalszym ciągu nie jest przedstawiana w sposób transparentny wielkość środków niezbędnych do realizacji wszystkich zadań państwa oraz źródła pochodzenia tych środków.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pełne i terminowe sfinansowanie w 2023 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zdefiniowanych w części 98 budżetu państwa i załączniku nr 5 do ustawy budżetowej. Odbyło się to w warunkach wzrostu potrzeb pożyczkowych w ciągu roku i wysokiej inflacji. Wybór instrumentów i rynków finansowania potrzeb uwzględniał założenie ograniczania kosztów obsługi długu.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w 2023 r. kontynuowane były działania systemowe, polegające na nieujmowaniu części zadań państwa w potrzebach pożyczkowych netto i brutto, zarówno na etapie planowania, jak i w wykonaniu. Ujęcie ich w rzeczywistych potrzebach pożyczkowych netto oznaczałoby zwiększenie kwoty deficytu budżetu państwa, a w potrzebach pożyczkowych brutto – zwiększenie emisji SPW i wzrost długu Skarbu Państwa. Pokazywałoby jednocześnie skalę niezbędnego finansowania, przeprowadzanego poza budżetem państwa oraz poza kontrolą Parlamentu. Ujęcie pełnych zadań państwa i planowanych źródeł finansowania (które *de facto* tworzą istotny wartościowo parabudżet) powinno mieć charakter kompleksowy. Obecnie źródła

⁷⁴ Kurs euro na koniec 2022 r. wynosił 4,6899 zł, a na koniec 2023 r. – 4,3480 zł.

⁷⁵ Dz. U. poz. 122.

finansowania wszystkich potrzeb realizowanych przez państwo należy poszukiwać w różnych, często niedostępnych dokumentach.

Skala finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK wzrastała od 2020 r. Odbywało się to poprzez zastosowanie różnorodnych instrumentów finansowych: emisję obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych. Działania powyższe, przeprowadzone w znacznej części z pominięciem budżetu państwa, powodowały zaniżenie deficytu budżetu państwa, wpływały niekorzystnie na przyszłe koszty obsługi obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa, negatywnie oddziaływały na rynek finansowy poprzez utworzenie konkurencyjnego źródła emisji papierów wartościowych oraz zniekształciły wielkość państwowego długu publicznego. W ocenie NIK kwota środków przekazanych z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa w 2023 r. wyniosła ponad 85 mld zł. Dodatkowo źródłem finansowania zadań państwa realizowanych przez fundusze były środki przekazywane z rezerw budżetu państwa oraz wzajemne udzielanie pożyczek pomiędzy podmiotami.

Ponadto NIK zauważa, że część zadań realizowanych ze środków funduszy budzi wątpliwości co do ich zgodności z celami do których zostały one powołane.

W 2023 r. Minister Finansów przekazał funduszom utworzonym, prowadzonym w BGK środki z rezerw celowych budżetu państwa w wysokości 22 216,7 mln zł. Brak jest niekiedy powiązania tych kwot z celami, które powinny być z nich realizowane (w uzasadnieniu przekazania środków Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 w ostatnim dniu roku wskazano, że powinny one być przeznaczone *na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*). Jednocześnie część z tych funduszy posiadała wolne środki, które w końcu roku wynosiły 14 847,8 mln zł. Niektóre z nich lokowały swoje wolne środki w BGK, co oznaczało, że Minister Finansów mógł nimi zarządzać, natomiast pozostałe fundusze lokowały wolne środki poza systemem finansów publicznych, w bonach pieniężnych NBP, co powodowało, że nie były one dostępne dla Ministra Finansów.

W ocenie NIK niezbędne jest sporządzanie przez MF informacji ujmującej w sposób kompleksowy wszystkie nakłady na realizację zadań państwa i koszty obsługi zaciąganych w tym celu zobowiązań. NIK zauważa, że włączenie planów finansowych ww. funduszy do uzasadnienia projektu ustawy budżetowej czy upublicznienie ich wraz ze sprawozdaniami z ich wykonania, jakkolwiek celowe i uzasadnione, nie wyczerpuje potrzeby kompleksowego ujęcia planowanych i zrealizowanych nakładów na zadania państwa powierzone tym funduszom oraz zbiorczej prezentacji kosztów związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych na ten cel, a także analizy takich danych z uwzględnieniem potencjalnych ryzyk i ograniczeń. NIK zwraca przy tym uwagę, że koszty pozyskania finansowania funduszy w formie obligacji emitowanych przez BGK są wyższe niż emisji obligacji skarbowych papierów wartościowych. Według szacunków NIK oznacza to poniesienie nakładów na obsługę obligacji BGK wyższej niż przy emisji obligacji przez Skarb Państwa o 10,8 mld zł do momentu ich zapadalności. Oprócz tego ponoszone są dodatkowe koszty obsługi długu w zakresie obligacji wyemitowanych przez PFR w kwocie 2,8 mld zł do momentu zapadalności.

W dalszym ciągu stosowana była, krytykowana od kilku lat przez NIK, praktyka dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych. Wartość nominalna przekazanych w ten sposób obligacji w 2023 r. wyniosła 16 557,7 mln zł, a razem w latach 2019-2023 było to 78 825,6 mln zł.

3. Zarządzenie płynnością budżetu państwa

W Strategii Minister Finansów określił, że efektywne zarządzanie płynnością budżetu państwa polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, a z drugiej strony na inwestowaniu wolnych środków tak, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Działania te prowadzone są przy uwzględnieniu uwarunkowań budżetowych, rynkowych oraz ograniczeń związanych ryzykiem⁷⁶.

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa odbywało się w oparciu o prezentowaną w notatkach comiesięczną analizę sytuacji geopolitycznej, rynkowej i budżetowej, zawierającą projekcję potrzeb pożyczkowych i rekomendację co do sposobu sfinansowania potrzeb. Notatki te były kierowane przez dyrektora Departamentu Długu Publicznego do akceptacji przez nadzorującego członka Kierownictwa Ministerstwa Finansów. W kwartalnych opracowaniach „Plan finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowania”, publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalne plany podaży SPW. Ponadto comiesięcznie ogłaszano komunikat o planowanej sprzedaży SPW. W notatkach tych wskazywano też przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa.

Na zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2023 r. korzystnie wpływał wysoki stan wolnych środków zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa w końcu 2022 r., wynoszący 59 539 mln zł, który gwarantował utrzymanie płynności i finansowanie wysokich potrzeb pożyczkowych początku 2023 r. W ciągu roku korzystnie na zarządzanie płynnością oddziaływała niższa od planu o 10 493,6 mln zł faktyczna wysokość potrzeb pożyczkowych. Było to możliwe m. in w wyniku niższego deficytu i odkupu jeszcze w 2022 r. obligacji zapadających w 2023 r., co wpłynęło zmniejszająco na wysokość niezbędnych w 2023 r. środków.

Zarządzanie wolnymi środkami przebiegało przy wykorzystaniu dotychczasowych instrumentów. Miało na celu efektywne wykorzystanie okresowych nadwyżek wolnych środków złotych i walutowych w dyspozycji Ministerstwa Finansów. Proces ten był realizowany przy użyciu następujących instrumentów:

- lokat środków złotych w BGK oraz NBP,
- lokat środków złotych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi zawieranymi z instytucjami krajowego rynku pieniężnego (transakcje buy-sell-back),
- transakcji wymiany środków walutowych znajdujących się w dyspozycji Ministerstwa Finansów na złote dokonywanych w NBP i za pośrednictwem BGK,
- lokat środków walutowych w BGK i NBP.

W 2023 r. Minister Finansów lokował wolne środki w Narodowym Banku Polskim i w Banku Gospodarstwa Krajowego. Na koniec 2023 roku stan środków na lokatach złotych wynosił 14 812,5 mln zł, na rachunkach ON jednostek sektora finansów publicznych 33 845 mln zł. Na rachunkach walutowych środki osiągnęły w końcu roku wysokość 40 873 mln zł. Ponadto na rachunkach depozytów CSA znajdowały się środki w wysokości 2383,8 mln zł. Wysoka kwota środków na tym rachunku

⁷⁶ Ograniczenia te odnoszą się do poziomu ryzyka związanego ze strukturą długu, przy uwzględnieniu bieżącego kształtowania się sytuacji rynkowej (poziom rentowności, popyt) oraz sytuacji budżetowej (wysokość potrzeb pożyczkowych w całym roku i ich rozkład).

w 2023 r. wynikała z zawarcia nowych umów CSA z bankami zagranicznymi, które wymagały ustanawianie takich zabezpieczeń⁷⁷.

Średni stan lokat złotych zawiązanych w ramach zarządzania płynnością (bez depozytów CSA) wynosił 30 778 mln zł, a walutowych 34 773 mln zł. Łącznie ze środkami ON jednostek sektora finansów publicznych w BGK i depozytami CSA osiągnął on poziom 100 497 mln zł. Zgodnie z modelowymi założeniami odnośnie do poziomu rezerwy płynnościowej budżetu państwa, ustalonymi w notatce z dnia 27 marca 2017 r., średni stan środków budżetowych w 2023 roku, odpowiadający przyjętemu wskaźnikowi pokrycia w wysokości 1,5-4,4 miesiąca powinien kształtować się w przedziale od 36,1 mld zł do 105,9 mld zł, przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto zgodnie z ustawą budżetową po nowelizacji (288,8 mld zł oraz przy dopuszczeniu możliwych odchyień w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych).

Zrealizowane w 2023 roku potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 278 mld zł przy średniorocznym stanie środków 100,5 mld zł. Poziom wskaźnika pokrycia, liczony zgodnie z przyjętą w 2017 r. metodologią, wyniósł 4,3 miesiąca.

Głównym źródłem pochodzenia wolnych środków złotych były w 2023 r. emisje SPW rynkowych (średniomiesięcznie w wysokości 4856 mln zł) oraz wpływy z obligacji detalicznych (2093 mln zł). Środki walutowe pochodziły z emisji długu oraz z kwot przekazanych z Unii Europejskiej.

Utrzymywanie wolnych środków oznacza powstanie kosztów utrzymywania płynności. W 2023 r. na wysokość tych kosztów wpływały:

- koszty pozyskania środków złotych (bez ON w BGK), obliczone jako średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji 2-letnich,
- koszty środków ON w BGK – jest to oprocentowanie równe stopie depozytowej NBP,
- koszty pozyskania środków walutowych z emisji długu, obliczone jako średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji o zapadalności do 5 lat oraz z zaciągniętych kredytów z MIF,
- środki walutowe unijne: koszt pozyskania – zerowy
- koszty z tytułu CSA – faktycznie poniesione koszty.

Dochodami z tytułu posiadania wolnych środków są odsetki uzyskane z lokat złotych i walutowych w BGK i NBP oraz z tytułu odsetek od depozytów CSA.

Według szacunków przedstawionych przez Departament Długu Publicznego bezpośredni koszt utrzymania płynności w 2023 r. wyniósł 3672 mln zł, a odsetki od lokat wolnych środków utrzymywanych w BGK i NBP wyniosły 5453 mln zł. Oznacza to, że utrzymywanie w 2023 r. wolnych środków było zyskowne dla budżetu państwa, gdyż nadwyżka dochodów nad wydatkami z tego tytułu wyniosła 1691 mln zł. NIK jednak zwraca uwagę, że wpływało to jednocześnie na wyniki finansowe banków, w których Skarb Państwa lokował swoje wolne środki.

(akta kontroli: tom II str. 54)

Istotnym elementem wpływającym na zarządzanie płynnością było wykorzystywanie do zarządzania płynnością budżetu państwa wolnych środków złotych jednostek sektora finansów publicznych oraz środków podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych

⁷⁷ System tzw. depozytów zabezpieczających polega na symetrycznym składaniu przez partnerów transakcji depozytów o wartości zgodnej z wyceną bieżącą transakcji na instrumentach pochodnych, do czasu zakończenia transakcji zabezpieczanej. Transakcje na instrumentach pochodnych z podmiotami, z którymi Minister Finansów ma podpisane umowy zabezpieczające, uznaje się za pozbawione ryzyka kredytowego, stąd też są one wyłączone z systemu limitów kredytowych dla transakcji na instrumentach pochodnych.

i samorządowych. Mechanizm ten umożliwiał obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. Celem tych działań jest zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym i poza nim, niewykorzystywanych w bieżącej działalności jednostek i zmniejszenie kosztów pozyskania środków przez budżet państwa. Koszt pozyskania tych środków dla Ministra Finansów wynika z oprocentowania depozytów ON i depozytów terminowych, a zmniejszenie tych kosztów następuje w wyniku lokowania wolnych środków przez Ministra Finansów w NBP i BGK.

Efektywne zarządzanie płynnością polega na zmniejszeniu kosztów obsługi długu poprzez pozyskiwanie tańszych środków finansowych oraz zmniejszenie kosztów utrzymywania wolnych środków poprzez utrzymywanie ich na oprocentowanych lokatach. W 2023 r. koszt pozyskania przez Ministra Finansów wolnych środków z sektora finansów publicznych i spoza tego sektora, w porównaniu do kosztów pozyskania środków z instrumentów dłużnych wynikał z zastąpienia sprzedaży SPW tańszymi wolnymi środkami (przyjmuje się, że dotyczyło to bonów skarbowych, które potencjalnie byłyby sprzedawane). Wpływ ten jest wyliczany na podstawie różnicy w koszcie pozyskania wolnych środków (5,99% - średnia ważona z oprocentowania związanych depozytów terminowych i oprocentowania depozytów ON) oraz SPW o zapadalności jednego roku (5,69% z rynku wtórnego wobec braku emisji) oraz kwoty tych środków, które zostały bezpośrednio wykorzystane w procesie finansowania potrzeb pożyczkowych – według stanu na koniec 2023 r.: 22,7 mld zł z tytułu depozytów terminowych i 36,5 mld zł z tytułu depozytów ON przekazanych na rachunek w NBP. Część środków z depozytów ON była wykorzystywana podobnie jak w latach ubiegłych do finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania płynnością w okresach, kiedy prognozowany stan środków budżetowych utrzymywał się na niskich poziomach.

Przeniesienie środków z rachunku konsolidacyjnego ON w BGK na centralny rachunek budżetu państwa (CRBP) zostało dokonane w związku z:

- ryzykiem wystąpienia ujemnego stanu środków na CRBP w marcu 2023 r., (przeniesienie środków na CRBP nastąpiło 10, 17 i 24 marca 2023 r.),
- 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 ostatnim dniu roboczym 2023 roku.

Pozyskiwanie środków z konsolidacji w 2023 r. wygenerowało wyższe koszty obsługi długu niż z potencjalnej emisji 1-rocznych SPW. Szacowana przez MF kwota kosztów bezpośrednich wyniosła 189 mln zł. Wynikało to ze specyfiki sytuacji w 2023 r., tj. rozpoczęcia oczekiwań na obniżki stóp NBP. Znalazło to odzwierciedlenie w niższym oprocentowaniu instrumentów o dłuższych zapadalnościach. Był to efekt przeciwny do uzyskanych w 2022 r., w odmiennej sytuacji rynkowej, oszczędności w wysokości 836 mln zł.

W 2023 r. zaszła istotna zmiana ilościowa w zarządzaniu wolnymi środkami jednostek sektora finansów publicznych i innych podmiotów. W latach poprzednich kwoty zgromadzone na rachunkach w BGK stanowiły dla budżetu państwa istotne źródło pozyskiwania płynności – np. w 2022 r. przyrost wolnych środków pozyskanych z sektora finansów publicznych i sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 6114 mln zł. W ustawie budżetowej po nowelizacji zaplanowano potrzebę pożyczkową (czyli wyższe rozchody niż przychody) - w wysokości 21 781,5 mln zł, a wykonanie potrzeb z tego tytułu wyniosło 38 226 mln zł. Zmniejszył się zarówno

stan środków ulokowanych na depozytach terminowych - o 31 845 mln zł jak i na depozytach ON - o 6381 mln zł. Przeniesienie części środków przez jednostki sektora finansów publicznych i sektora instytucji rządowych i samorządowych z depozytów terminowych na ON, przy skróceniu średniej długości depozytów terminowych, było wynikiem korzystnego w 2023 r. oprocentowania depozytów ON (stopa depozytowa NBP do czasu obniżek we wrześniu utrzymywała się na wysokim poziomie 6,25%).

W 2023 r. obowiązkiem przekazywania Ministrowi Finansów wolnych środków zostały dodatkowo objęte następujące jednostki: Fundusz Edukacji Finansowej, Fundusz Kompensacyjny Badań Klinicznych oraz Fundusz Kompensacyjny Zdarzeń Medycznych. Jednostką wyłączoną z konsolidacji w 2023 r. był Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg.

Środki gromadzone na rachunkach budżetowych na koniec roku stanowią zabezpieczenie procesu finansowania potrzeb pożyczkowych brutto w roku następnym w ramach standardowego ciągłego procesu zarządzania długiem i płynnością budżetu państwa.

W ramach prefinansowania potrzeb 2023 r. (przy potrzebach pożyczkowych brutto określonych w ustawie budżetowej po nowelizacji na 288,8 mld zł) przeprowadzono jeszcze w 2022 r. następujące operacje:

- odkup na przetargach zamiany obligacji na kwotę 9,8 mld zł (kapitał),
- zgromadzono środki walutowe o równowartości 8,9 mld euro,
- zgromadzono środki złotowe w kwocie 17,7 mld zł.

Z kolei w ramach prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2024 r. przeprowadzono w 2023 r. następujące operacje:

- odkup na przetargach zamiany obligacji na kwotę 29,4 mld zł (kapitał),
- zgromadzono środki walutowe o równowartości 9,4 mld euro,
- zgromadzono środki złotowe w kwocie 14,8 mld zł.

(akta kontroli: tom II str. 57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2023 r. zapewnił terminową i pełną realizację przepływów budżetowych. Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem prefinansowania potrzeb oraz zgromadzenia w końcu 2022 r. znacznych rezerw gotówkowych, które finansowały potrzeby 2023 r. NIK, biorąc pod uwagę obecną sytuację geopolityczną, nie odnosi się do celowości gromadzenia wolnych środków budżetu państwa. NIK zauważa, że nie został określony akceptowalny poziom kosztów utrzymywania wolnych środków (uwzględniając zidentyfikowane ryzyka). W takiej sytuacji każdy poziom kosztów staje się *de facto* dopuszczalny. Założenia Strategii są na tyle elastyczne, że nie stanowią w tym względzie istotnego ograniczenia.

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

4. Prezentacja przez Ministra Finansów danych o wartości długu publicznego obliczonego według zasad krajowych i unijnych

4.1. Państwowy dług publiczny

Opis stanu faktycznego

W Strategii przyjęto założenie, że na koniec 2023 r. państwowy dług publiczny (dalej: PDP) wyniesie 1345,6 mld zł, a jego relacja do PKB zwiększy się w ciągu roku nieznacznie – bo o 0,1 punktu procentowego w stosunku do stanu na koniec 2022 r., do 40,6%. W Strategii przyjęto założenie, że w latach 2024-2025 relacja PDP do PKB osiągnie poziom 41,1%, a na koniec 2026 r. zmniejszy się do 39,9%.

Prognozowana na 2023 r. wartość PDP i jej relacji do PKB zostały zmienione we wrześniu 2023 r. w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 do poziomu 1304,9 mld zł i spadku relacji do PKB w 2023 r. do poziomu 37,9% PKB (na koniec 2022 r. była to wartość 39,3%). W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB będzie od 2023 r. corocznie wzrastać do poziomu 44,3% na koniec 2026 r. i utrzyma ten poziom także w 2027 r.

Planowaną na koniec 2023 r. wartość PDP zmieniono po raz kolejny w Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 zatwierdzonej 19 grudnia 2023 r. przez Radę Ministrów wraz z projektem ustawy budżetowej na 2024 r. W dokumencie tym prognozowana na koniec 2023 r. wartość PDP miała wynieść 1346,8 mld zł, a relację PDP do PKB zaplanowano na poziomie 39,1% ze wzrostem tej relacji na koniec 2024 r. do 42,5%.

Na koniec 2023 r. dług publiczny obliczany według metodologii krajowej wyniósł 1 328 087,6 mln zł⁷⁸ i w relacji do PKB stanowił 39,1%⁷⁹. W stosunku do 2022 r. wartość PDP wzrosła o 118 589,7 mln zł (o 9,8%), a relacja do PKB zmniejszyła się o 0,3 punktu procentowego.

NIK zwraca także uwagę na zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych, które według stanu na koniec 2023 r. nie znalazły odzwierciedlenia w państwowym dług publiczny. Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z państwowego długu publicznego eliminowane są wzajemne zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych. Z tego powodu w państwowym dług publiczny, według stanu na koniec 2023 r., nie zostały wykazane zobowiązania m.in:

- Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom – 74 548,6 mln zł⁸⁰,
- Skarbu Państwa z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów – 78 018,4 mln zł,
- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej – 16 504,3 mln zł⁸¹,
- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Funduszu

⁷⁸ Dane wstępne według stanu na 29 marca 2024 r.

⁷⁹ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 29 lutego 2024 r., PKB w 2023 r. wyniósł 3 396 269,1 mln zł.

⁸⁰ Największą wartość obligacji skarbowych na koniec 2023 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 39 429,7 mln zł, państwowe osoby prawne (w tym Bankowy Fundusz Gwarancyjny) – 26 002,6 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 4287,7 mln zł, Fundusz Reprywatyzacji – 3000 mln zł.

⁸¹ Pożyczka z Funduszu Rezerwy Demograficznej została udzielona Funduszowi Solidarnościowemu w 2020 r. w wysokości 11 505 mln zł. W związku ze zwrotem w 2021 r. niewykorzystanej części tej pożyczki wartość zobowiązań na koniec 2022 r. wyniosła 11 504,3 mln zł. W 2023 r. Fundusz Rezerwy Demograficznej udzielił kolejnej pożyczki Funduszowi Solidarnościowemu w kwocie 5000 mln zł.

Pracy – 15 700 mln zł⁸².

Niewielka zmiana wartości relacji PDP do PKB na koniec 2023 r. w stosunku do stanu na koniec 2022 r. (spadek o 0,3 punktu procentowego) była skutkiem wzrostu wartości nominalnej PKB (10,7%) niewiele większego niż wzrost PDP (9,8%). Na koniec 2023 r. wartość PKB wzrosła o 10,7% względem wartości na koniec 2022 r.

Odnotowana na koniec 2023 r. zmiana wartości PDP była wynikiem wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 106 248,9 mln zł (tj. o 9,5%), w szczególności Skarbu Państwa, sektora samorządowego o 12 357 mln zł (tj. o 13,2%) oraz spadku zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych o 16,3 mln zł (tj. o 52,9%).

Wartość PDP na koniec 2023 r. opublikowana przez Ministra Finansów 29 marca 2024 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ufp, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań i należności, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

(akta kontroli: tom II str. 26-38)

4.2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Opis stanu
faktycznego

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: EDP), tj. dług publiczny obliczany według metodologii unijnej wyniósł 1 691 147,8 mln zł na koniec 2023 r.⁸³, co odpowiadało 49,8% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2022 r. oznaczało to wzrost EDP o 178 375,1 mln zł (o 11,8%) oraz wzrost jego relacji do PKB o 0,5 punktu procentowego

EDP na koniec 2023 r. ukształtował się na poziomie o 76,4 mld zł niższym, a relacja EDP do PKB na poziomie o 3,5 punktu procentowego niższym niż prognozy tych wielkości zawarte w Strategii (zakładana wysokość EDP – 1767,5 mld zł, relacja do PKB – 53,3%).

W stosunku do skorygowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 prognoz (zakładana wysokość EDP – 1699,5 mld zł, relacja do PKB – 49,3%) EDP był niższy o 8,4 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 0,5 punktu procentowego od wielkości planowanej.

W Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 prognozę długu EDP obniżono do 1697,1 mld zł, a jego relację do PKB zaplanowano na 49,3%. Dług EDP był niższy o 6 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 0,5 punktu procentowego od wielkości planowanej.

Niewielka zmiana wartości relacji EDP do PKB na koniec 2023 r. w stosunku do stanu na koniec 2022 r. (wzrost o 0,5 punktu procentowego) była skutkiem wzrostu wartości EDP (11,8%) niewiele większego niż wzrost wartości nominalnej PKB (10,7%).

Głównym powodem różnicy między długiem publicznym obliczonym według metodologii krajowej i unijnej na koniec 2023 r., wynoszącej 363 060,2 mln zł, jest ujmowanie od 2020 r. w EDP:

- zadłużenia z tytułu sprzedaży obligacji emitowanych przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które na koniec 2023 r. wyniosło 170 030 mln zł⁸⁴, zobowiązania z tego tytułu w 2023 r. wzrosły o 21 846,8 mln zł

⁸² Fundusz Pracy udzielił Funduszowi Solidarnościowemu pożyczek w 2019 r. i 2020 r. w łącznej wysokości 8000 mln zł, a w 2023 r. dwóch kolejnych w łącznej wysokości 8000 mln zł. W 2023 r. Fundusz Solidarnościowy spłacił zobowiązania wobec Funduszu Pracy w wysokości 300 mln zł z tytułu pożyczki z 2019 r.

⁸³ Dane wstępne według stanu na 29 marca 2024 r.

⁸⁴ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2023 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez

- w związku z nowymi emisjami obligacji BGK na rzecz tego funduszu o wartości nominalnej 11 713 mln zł, 900 mln euro oraz 1750 mln dolarów amerykańskich,
- zobowiązań z tytułu obligacji sprzedawanych do 2021 r. przez PFR o wartości 73 900 mln zł.

Od 2022 r. nowym zobowiązaniem wykazywanym w EDP jest zadłużenie:

- Funduszu Pomocy, które na koniec 2023 r. wyniosło 13 340,2 mln zł i wzrosło w ciągu roku o 7243,3 mln zł, wynikało to ze sprzedaży w 2023 r. przez BGK wyemitowanych na rzecz tego funduszu obligacji zagranicznych o wartości nominalnej 1175 mln euro oraz 93 000 mln jenów japońskich,
- Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie 27 884,3 mln zł według stanu na koniec 2023 r., które w ciągu roku wzrosło o 17 971,3 mln zł w związku ze sprzedażą w 2023 r. przez BGK wyemitowanych na rzecz tego funduszu obligacji zagranicznych o wartości nominalnej 3000 mln zł i 1000 mln dolarów amerykańskich, ponadto BGK zaciągnął na rzecz tego funduszu kredyt w wysokości 1692,9 mln koron szwedzkich, a także o 2551,9 mln euro wzrosło zadłużenie funduszu z tytułu zaciągniętych kredytów zagranicznych w euro do wartości 4665,6 mln euro.

Ponadto w długi obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które na koniec 2023 r. wyniosło 63 539,7 mln zł.

Na wzrost różnicy między PDP i EDP wpłynęło również zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (33 802,4 mln zł), wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (7271,2 mln zł)⁸⁵ oraz niektóre różnice w klasyfikacji tytułów dłużnych ujmowanych w EDP, tj. wartość zrestrukturyzowanych/zrefinansowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego i innych operacji (772,2 mln zł), zadłużenie przejęte w wyniku uruchomienia gwarancji (1,8 mln zł) oraz zmiany zadłużenia z tytułu instrumentów pochodnych (178,3 mln zł).

Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP wpłynęły należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych (10 688,3 mln zł), wartości depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez BGK (10 128,6 mln zł), skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez fundusze ochrony środków gwarantowanych (4486 mln zł), zobowiązań wymagalnych (2357,0 mln zł).

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

(akta kontroli: tom II str. 26-38)

4.3. Dług Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Dług krajowy i zagraniczny Skarbu Państwa

Zgodnie ze Strategią dług Skarbu Państwa na koniec 2023 r. miał wynieść 1353,6 mld zł (dług krajowy 1067,4 mld zł, dług zagraniczny 286,2 mld zł).

jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych tj. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1668,5 mln zł oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej – 500 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2023 r. wyniosło 172 198,5 mln zł.

⁸⁵ Zgodnie z wytycznymi Europejskiego Urzędu Statystycznego (dalej: Eurostat) w odniesieniu do klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć budowy autostrad dane z zakresu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniają zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad.

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027, przyjętej przez Radę Ministrów 27 września 2023 r., kwota ta została zmniejszona do 1324,7 mld zł (dług krajowy 1040,7 mld zł, dług zagraniczny 284 mld zł).

W Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 prognozę długu Skarbu Państwa podniesiono do 1352,4 mld zł (dług krajowy 1052,8 mld zł, dług zagraniczny 299,6 mld zł).

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec grudnia 2023 r.⁸⁶ wyniosło 1 346 199,4 mln zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2022 r. było wyższe o 107 728,9 mln zł (o 8,7%).

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2023 r.⁸⁷ według kryterium miejsca emisji wyniosło 1 042 416,7 mln zł, tj. 77,4% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 303 782,7 mln zł, tj. 22,6% długu Skarbu Państwa ogółem. Osiągnięcie na koniec 2023 r. wartości udziału zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa poniżej 25% było zgodne z założeniami dla tego wskaźnika określonymi w Strategii i Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2023 r. o 92 630,8 mln zł był wynikiem wzrostu wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym, jednocześnie o 15 098,1 mln zł zwiększyło się zadłużenie na rynku zagranicznym.

NIK zwraca uwagę, że prognozy wysokości długu krajowego Skarbu Państwa (1040,7 mld zł), długu zagranicznego Skarbu Państwa (284 mld zł) i tym samym długu Skarbu Państwa ogółem na koniec 2023 r. (1324,7 mld zł) określone w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 z 27 września 2023 r. okazały się za niskie i doszło do ich przekroczenia.

Według Dyrektora Departamentu Długu Publicznego prognozy długu publicznego na lata 2023-2027 zawarte w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 sporządzane były w oparciu o założenia do projektu ustawy budżetowej na rok 2024 z września 2023 r. oraz najlepszą na tamten moment wiedzę ekspercką. Co do zasady prognozy sporządzane są w oparciu o prawdopodobne, ale niepewne założenia fiskalne i makroekonomiczne. Rozbieżność prognoz i wykonania długu jest sytuacją typową i dopuszczalną i wynika z odmiennej realizacji przyjętych założeń lub wystąpienia zdarzeń nieprzewidzianych na etapie sporządzania prognozy. Wyższe wykonanie długu Skarbu Państwa o 21,5 mld zł wobec prognoz zawartych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 było wypadkową następujących czynników:

- niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o 0,5 mld zł (-), w tym głównie jako efektu niższego o 6,4 mld zł deficytu budżetu państwa (co wpłynęło pomniejszająco na potrzeby pożyczkowe) oraz niższego o 4,3 mld zł o salda konsolidacji zarządzania płynnością (co wpłynęło powiększająco na potrzeby pożyczkowe),
- wyższego stanu środków na rachunkach bp o 45,3 mld zł (+),
- wydanych SPW o wartości nominalnej niższej o 11,7 mld zł (-),
- wyższych różnic kursowych wynikających z aprecjacji złotego o 7,0 mld zł (-),
- niższego długu z tytułu depozytów o 5,4 mld zł (-).

Z ustaleń kontroli wynika, że prognoza wysokości długu zagranicznego Skarbu Państwa na koniec 2023 r. (299,6 mld zł) określona w Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 okazała się za niska i doszło do jej przekroczenia.

⁸⁶ Według stanu na 29 lutego 2024 r.

⁸⁷ Jak wyżej.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że wyższa o 4,2 mld zł wartość długu zagranicznego Skarbu Państwa niż prognozowana w Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 była głównie wynikiem lekkiego osłabienia złotego i niższych o 2,1 mld zł od zakładanych różnic kursowych, działających obniżająco na dług Skarbu Państwa oraz wyższych depozytów CSA o 2,0 mld zł.

Przyczyny wzrostu długu Skarbu Państwa

Zwiększając na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i tym samym na wzrost długu Skarbu Państwa wpłynęło zapewnienie finansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 85 565,6 mln zł⁸⁸, a także nadwyżki rozchodów nad przychodami z tytułu:

- depozytów jednostek sektora finansów publicznych, jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, depozytów sądowych i sum depozytowych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury – 38 226,2 mln zł,
- zarządzania środkami europejskimi – 14 300,4 mln zł,
- innych potrzeb pożyczkowych⁸⁹ – 397,2 mln zł

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2023 r. miały wpływ:

- nadwyżka budżetu środków europejskich w kwocie 966,5 mln zł⁹⁰,
- dodatnie saldo spłaconych i udzielonych pożyczek – 16,4 mln zł.

Łącznie konieczność sfinansowania w 2023 r. potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa o 137 603 mln zł.

Czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa spowodowały w 2023 r. zmniejszenie długu Skarbu Państwa łącznie o 29 874,1 mln zł.

Wśród tych czynników zwiększenie długu Skarbu Państwa w 2023 r. o 33 413,2 mln zł spowodowało:

- nieodpłatne przekazanie w 2023 r. obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy budżetowej i odrębnych ustaw – 21 557,7 mln zł,
- dyskonto i indeksacja – 5632 mln zł,
- udzielenie przez Fundusz Rezerwy Demograficznej kolejnej pożyczki Funduszu Solidarnościowemu – 5000 mln zł,
- wzrost w 2023 r. wartości depozytów sądowych i prokuratorskich od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA – 1223,5 mln zł.

Zmniejszenie długu Skarbu Państwa łącznie o 63 287,2 mln zł spowodowały następujące czynniki niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa:

- różnice kursowe spowodowały spadek długu Skarbu Państwa o 24 502,6 mln zł – w 2023 r. odnotowano umocnienie złotego wobec wszystkich walut, w których nominowane jest zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (o 7,3%, 10,6%, 12,8% i 16,8% wobec odpowiednio euro, dolara amerykańskiego, juana chińskiego, jena japońskiego)
- 17 735,80 mln zł zmniejszył się stan środków na rachunkach budżetowych⁹¹,

⁸⁸ Jak wyżej.

⁸⁹ Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

⁹⁰ Według stanu na 29 lutego 2024 r.

⁹¹ Kwota ta przedstawia zmianę poziomu środków złotych i walutowych (memoriałowo) w 2023 r.

- 14 293,2 mln zł spadły zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych w zarządzenie przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych i prokuratorskich,
- 6664,3 mln zł spadły zobowiązania z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych,
- inne czynniki⁹² obniżyły dług Skarbu Państwa o 91,3 mln zł.

NIK zwraca także uwagę na operacje, które według stanu na koniec 2023 r. nie znalazły odzwierciedlenia w długu Skarbu Państwa z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań. Zgodnie z art. 73 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, wzajemne zobowiązania między podmiotami należącymi do Skarbu Państwa są eliminowane. W długu Skarbu Państwa nie zostały wykazane obligacje skarbowe o wartości nominalnej 3000 mln zł przekazane nieodpłatnie w 2021 r. Funduszowi Reprywatyzacji (nieposiadającemu osobowości prawnej państwowemu funduszowi celowemu), którego dysponentem jest Minister Finansów⁹³. Zobowiązania z tytułu tych obligacji powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji. W 2023 r. Fundusz Reprywatyzacji nie sprzedawał, ani nie przekazał w zamian za objęcie akcji wcześniej otrzymanych obligacji skarbowych (w 2021 r. i 2022 r. Fundusz Reprywatyzacji otrzymał obligacje skarbowe o łącznej wartości nominalnej 11 064,8 mln zł).

W długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2023 r. z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań nie zostały wykazane także:

- zobowiązania o łącznej wartości 39 554,1 mln zł z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane w zarządzenie Ministrowi Finansów,
- zobowiązania Funduszu Solidarnościowego w wysokości 15 700 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych przez Funduszu Pracy,
- zobowiązania wymagalne jakie wystąpiły między jednostkami Skarbu Państwa o wartości 183,9 tys. zł.

Prawidłowość danych o długu Skarbu Państwa na koniec 2023 r.

Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów 29 lutego 2024 r. przekazał do wiadomości publicznej informację, że dług Skarbu Państwa na koniec 2023 r. wyniósł 1 346 199,4 mln zł. Szczegółowe dane o wartości tytułów dłużnych Skarbu Państwa zostały zawarte w szeregach czasowych publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁹⁴. Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2023 r. była zgodna z danymi o zobowiązaniach Skarbu Państwa wynikającymi ze zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji jak również o stanie należności dysponentów wszystkich części budżetowych za IV kwartał 2023 r., a także uwzględniała zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieujmowane w sprawozdaniach o stanie zobowiązań Skarbu Państwa.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (rynkowych⁹⁵) była zgodna z informacjami Krajowego Depozytu

⁹² Zmiana stanu zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedpłat na samochody, wartości umów związanych z zakupem przez jednostki budżetowe składników majątku, które płatne są w ratach a także zobowiązań tych jednostek z tytułu umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych wraz z zakupem telefonów komórkowych na raty.

⁹³ Informacja ta została ujęta w publikacji Ministerstwa Finansów z 29 lutego 2024 r. o wysokości długu Skarbu Państwa na koniec 2023 r.

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

⁹⁵ SPW hurtowe o oprocentowaniu stałym oraz o procentowaniu zmiennym.

Papierów Wartościowych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych serii tych obligacji, skorygowanych o saldo transakcji SBB/BSB⁹⁶ na tych obligacjach⁹⁷. Dane o wysokości zobowiązań z tytułu emisji poszczególnych rodzajów obligacji detalicznych potwierdzały informacje przekazane przez Biura Maklerskie dwóch banków: PKO Bank Polski S.A. i Bank Pekao S.A. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przyjętych depozytów była zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez BGK (depozyty jednostek sektora finansów publicznych oraz od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także depozyty sądowe i prokuratorskie) oraz informacjami o wartości depozytów CSA. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikały z informacji NBP o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz informacji BGK o zadłużeniu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z powyższych tytułów została prawidłowo wykazana przez Ministra Finansów w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji części 98 za IV kwartał 2023 r. Dane o zobowiązaniach Skarbu Państwa zostały wykazane w tym sprawozdaniu w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2⁹⁸ Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2020 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹⁹. Wartość zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa była zgodna z danymi o tych zobowiązaniach przedstawionych w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z dysponentów wszystkich części budżetowych.

Miary ryzyka refinansowania i stopy procentowej długu Skarbu Państwa

Na koniec 2023 r. miara ryzyka refinansowania długu Skarbu Państwa, tj. średnia zapadalność długu krajowego, ukształtowała się na poziomie 4,08 roku. Strategia, a także Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 zakładała utrzymanie tego wskaźnika na poziomie zbliżonym do 4,5 roku. W latach 2020-2022 wskaźnik ten wyniósł na koniec grudnia odpowiednio 4,23; 4,16; 4,11 roku.

Ryzyko stopy procentowej długu Skarbu Państwa mierzone wskaźnikiem ATR¹⁰⁰ krajowego długu Skarbu Państwa określono w przedziale 2,6-3,6 roku (zgodnie ze Strategią, a także Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027). Na koniec 2023 r. wskaźnik ATR dla długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 3,02 roku. W latach 2020-2022 wskaźnik ten wyniósł na koniec grudnia odpowiednio 3,16; 3,00; 2,98 roku. W 2023 r. w celu przeciwdziałaniu ryzyku stopy procentowej utrzymany został dominujący udział instrumentów o oprocentowaniu stałym w długu Skarbu Państwa nominowanym w walutach obcych.

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

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

⁹⁸ W przypadku braku informacji co do obrotu papierami wartościowymi na rynku wtórnym wykazuje się odpowiednio pierwotnego nabywcę.

⁹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 652.

¹⁰⁰ ATR (od ang. *average time to refixing*) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. ATR interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej. ATR obejmuje zarówno dług o nominale indeksowanym, jak i niezindeksowanym.

Dług Skarbu Państwa w ujęciu podmiotowym

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2023 r.¹⁰¹ wyniósł odpowiednio 932 591,7 mln zł i 413 607,7 mln zł.

Na koniec 2023 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 105 592,6 mln zł. W 2020 r. nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2023 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o wartości 73 233,1 mln zł i zadłużenie z tego tytułu zmniejszyło się w ciągu roku o 1047 mln zł. W 2023 r. odnotowano wzrost o 64 855,1 mln zł wartości zobowiązań Skarbu Państwa wobec banków komercyjnych, a także wobec krajowego sektora pozabankowego o 41 784,5 mln zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2023 r. zwiększyło się o 2136,4 mln zł w porównaniu do końca grudnia 2022 r.

(akta kontroli: tom II str. 1-25, 38)

4.4. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych

Opis stanu
faktycznego

Artykuł 75 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi iż Minister Finansów opracowuje 4-letnią Strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniają w szczególności kwestie wymienione w tym przepisie. Zakres przedmiotowy Strategii został określony w art. 75 ustawy o finansach publicznych. W 2023 r. zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się na podstawie *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2023-2026*¹⁰² oraz *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027*¹⁰³. Celem Strategii była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem refinansowania, kursowym, stopy procentowej, płynności budżetu państwa, ryzykiem kredytowym i operacyjnym i ograniczeniach dotyczących rozkładu kosztów obsługi długu w czasie. Zgodnie ze Strategią cel ten powinien być realizowany z uwzględnieniem dwóch aspektów, tj. poprzez dobór instrumentów, który służy minimalizacji kosztów w horyzoncie określonym przez terminy wykupu instrumentów o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu, poprzez odpowiedni dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji oraz zapewnianie efektywności rynku SPW, przyczyniającej się do obniżania rentowności SPW.

Głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa był rynek krajowy, na którym sprzedano instrumenty o wartości nominalnej 218,6 mld zł. Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego. Łączna wartość nominalna papierów wartościowych wyemitowanych na rynkach zagranicznych stanowiła równowartość 45,9 mld zł, z międzynarodowych instytucji finansowych pozyskano środki o równowartości 1,1 mld zł. Ponadto otrzymano długoterminową pożyczkę z UE o równowartości 19,5 mld zł.

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

- politykę emisyjną zakładającą tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym – duża wartość emisji, przekraczająca 25 mld zł w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym. Na koniec 2023 r. 21 emisji miało wartość przekraczającą 25 mld zł (18 na koniec 2022 r.), w tym 16 emisji

¹⁰¹ Według stanu na 29 lutego 2024 r.

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

¹⁰³ Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2023 r. Aktualizacja Strategii została przyjęta przez Radę Ministrów w grudniu 2023 r.

było większych od 30 mld zł (na koniec 2022 r. było 12 takich emisji). Emisje o wartości nominalnej większej niż 25 mld zł stanowiły 98,7% wartości nominalnej zadłużenia w obligacjach średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu wobec 90,6% na koniec 2022 r., a emisje o wartości nominalnej co najmniej 30 mld zł odpowiednio 88,6% i 77,2%.

- emisje dużych i płynnych obligacji na rynku euro i dolara amerykańskiego (w 2023 r. przeprowadzono łącznie 3 emisje o wartości powyżej 1 mld euro i 2 emisje powyżej 1 mld dolarów amerykańskich);
- 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 2023 r. przeprowadzono transakcje o wartości nominalnej 11,6 mld zł (14,4 mld zł w 2022 r.), co stanowiło 0,2% wszystkich transakcji SBB na rynku SPW (0,2% w 2022 r.).

Minimalizacja kosztów obsługi długu dotyczyła jedynie długu Skarbu Państwa i odbywała się przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu poszczególnych rodzajów ryzyka w odniesieniu do tej części długu

(akta kontroli: tom II str.71-77)

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że zgodnie przepisami art. 75 ustawy o finansach publicznych strategia koncentruje się na określeniu celu zarządzania długiem Skarbu Państwa (przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem, zadań służących realizacji celu oraz struktury długu Skarbu Państwa, przy uwzględnieniu uwarunkowań związanych z zarządzaniem długiem), czyli odnosi się do sposobu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 99-103)

W Strategii Minister Finansów prezentuje informacje dotyczące długu sektora instytucji rządowych i samorządowych jedynie w ujęciu statystycznym.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W odniesieniu do strategii zarządzania długiem w działalności Ministra Finansów stwierdzono nieprawidłowość polegającą na ujmowaniu celów i parametrów strategii jedynie dla części długu, z pominięciem ponad 20% zadłużenia, będącego efektem realizacji zadań państwa przez fundusze umiejscowione BGK i PFR. Ujmowanie w strategiach informacji o długu EDP o charakterze statystycznym, jest w ocenie NIK niewystarczające, gdyż istotą problemu jest brak rzeczywistej strategii dla tej części długu, określającej cele, ograniczenia i ryzyka, np. w zakresie ryzyka refinansowania, ryzyka stopy procentowej, ryzyka kursowego, ryzyka płynności i innych ograniczeń i ryzyk i brak rozliczenia się z tych ryzyk. W ocenie NIK w emisji długu dla funduszy umiejscowionych w BGK szczególnie istotne było ryzyko kursowe ze względu na szybki przyrost długu zagranicznego zaciąganego na rzecz funduszy (w 2023 r. zadłużenie zagraniczne stanowiło 63,6% długu zaciąganego przez BGK). Brak jest też pełnej informacji o terminach zapadalności tej części długu i ryzykach związanych z jego refinansowaniem. Ponadto podstawowym celem określanym w strategiach w kolejnych latach są działania podejmowane w celu minimalizacji kosztów obsługi długu, natomiast w odniesieniu do tej części długu nie tylko brak jest działań podejmowanych dla minimalizacji kosztów, to wręcz przeciwnie – dług ten emitowany jest przy wyższych rentownościach, co spowoduje wzrost kosztów jego obsługi, które w znacznej części będą ponoszone ze środków Skarbu Państwa.

Zdaniem NIK, kompleksowe informacje o całym długu wynikającym z realizacji zadań państwa, ryzykach i kosztach jego obsługi powinny znaleźć się w Strategii

zarządzania długiem, która jest dokumentem przedstawianym Sejmowi RP wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej.

(akta kontroli tom II str. 313-331)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów dokonał prawidłowych obliczeń rachunkowych państwowego długu publicznego, długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2023 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej a unijnej wzrosła do 363 060,2 mln zł i stanowiła 27,3% państwowego długu publicznego (na koniec 2022 r. było to 25,1%). Oznacza to, że ta część zadłużenia, uznawana przez Eurostat za dług publiczny, według metodologii krajowej nie jest zaliczana do wartości tego długu, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych. W 2023 r. w państwowym długu publicznym nie ujęto podobnie jak w latach wcześniejszych m.in. zobowiązań Krajowego Funduszu Drogowego o wartości 63 539,7 mln zł, a także z tytułu sprzedaży przez BGK wyemitowanych obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 w łącznej wysokości 170 030 mln zł, obligacji PFR z lat 2020-2021 o wartości nominalnej 73 900 mln zł, zobowiązań z tytułu sprzedaży w latach 2022-2023 obligacji zagranicznych wyemitowanych przez BGK na rzecz Funduszu Pomocy o równowartości 13 340,2 mln zł, a także z tytułu sprzedaży w 2023 r. obligacji na rynku krajowym i zagranicznym oraz zaciągnięcia w latach 2022-2023 kredytów zagranicznych przez BGK na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w kwocie stanowiącej równowartość 27 884,3 mln zł. Do uregulowania części tych zobowiązań konieczne może okazać się w przyszłości zaangażowanie środków publicznych, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.

Według NIK, uwzględnienie w państwowym długu publicznym zobowiązań ww. funduszy pozabudżetowych w łącznej wysokości 348,7 mld zł¹⁰⁴ spowodowałoby na koniec 2023 r. wzrost państwowego długu publicznego do poziomu 1676,8 mld zł, co stanowiłoby wówczas 49,4% PKB. W takiej sytuacji relacja PDP do PKB na koniec 2023 r. prawie zrównałaby się z relacją EDP do PKB, tj. obliczanej według metodologii unijnej (49,8%). W tym miejscu NIK zwraca uwagę, że na koniec 2023 r. różnica między tymi relacjami wynosiła aż 10,7 punktu procentowego.

NIK zwraca uwagę również na skutek, jaki powoduje nieodpłatne przekazywanie obligacji skarbowych podmiotom na podstawie ustawy budżetowej i innych ustaw. Wzrost długu Skarbu Państwa w 2023 r. z tego tytułu wyniósł 21,6 mld zł. Operacje te pomimo iż miały umocowanie w przepisach prawa, jednak zostały przeprowadzone z pominięciem rachunku deficytu i rozchodów budżetu państwa, zaburzając przejrzystość finansów publicznych.

W obszarze długu sektora instytucji rządowych i samorządowych Strategia zawiera informacje statystyczne, nie zawiera natomiast kosztów obsługi długu EDP wynikającego z realizacji zadań państwa, co uniemożliwia ocenę głównego celu Strategii, to jest minimalizacji kosztów obsługi długu (w długim okresie). Brak jest w niej również parametrów zarządzania tym długiem takich jak ryzyko walutowe, ryzyko refinansowania, ryzyko płynności. Oznacza to, że *de facto* nieobjęte zarządzaniem jest 20,6% EDP. W tym kontekście Strategia zarządzania długiem jest dokumentem niepełnym. NIK zauważa, że Strategia jest, obok ustawy budżetowej, podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu finansami publicznymi.

¹⁰⁴ Na koniec 2023 r. zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych z lat 2020-2023 wynosiło łącznie 285,2 mld zł, zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego od 2005 r. wzrosło do 63,5 mld zł.

Należy przy tym podkreślić, że emisja długu przez BGK na rzecz funduszy umiejscowionych w tym banku i przez PFR jest bardziej kosztowna, niż emisja długu przez Skarb Państwa. Biorąc pod uwagę fakt, że znaczna część tego długu będzie spłacana ze środków budżetu państwa, NIK stoi na stanowisku, że niezbędne jest prezentowanie pełnego zadłużenia i kosztów jego obsługi, gdyż dług ten powstaje z inicjatywy rządu, wielkość i warunki emisji są konsultowane z Ministerstwem Finansów, a Skarb Państwa gwarantuje spłatę zobowiązań. Ujęcie tej części długu i kosztów jego obsługi jeszcze na etapie planowania pozwoli na kontrolę parlamentarną całości nakładów ponoszonych na finansowanie zadań państwa.

OBSZAR

5. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2023 określony został na kwotę 200 000 mln zł. Zaplanowana wielkość limitu uwzględniała ewentualne wsparcie na poziomie 160 000 mln zł dla podmiotów, które kwalifikują się do skorzystania z mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawie o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Ponadto na wniosek BGK w kwocie limitu uwzględniono ewentualne gwarancje do kwoty 21 000 mln zł związane ze spłatą zobowiązań kredytowych zaciąganych przez bank na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego oraz gwarancje z limitem do 4000 mln zł spłaty za zobowiązania spółki Grupy PKP oraz wynikające z wniosków Ministerstwa Aktywów Państwowych, Ministerstwa Infrastruktury oraz Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

(akta kontroli: tom I str. 204-220, tom III str. 151-152)

Minister Finansów w 2023 r. w oparciu o postanowienia ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne udzielił 11 gwarancji na kwotę 12 890,5 mln zł, co stanowiło 6,5% limitu. W ramach udzielonych gwarancji wsparcie uzyskały spółki Grupy PKP realizujące inwestycje związane z modernizacją taboru kolejowego i infrastruktury kolejowej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego poprzez emisję obligacji oraz na inwestycje drogowe finansowane z kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

(akta kontroli: tom I str. 206, 207, 221, 227)

Dodatkowo w 2023 r. Skarb Państwa na mocy ustaw szczególnych, udzielił gwarancji na łączną kwotę 155 309,1 mln zł, które wyłączone zostały z limitu określonego w ustawie budżetowej. Gwarancje udzielone poza limitem objęły zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (gwarancje na kwotę 34 107,9 mln zł) i na zasilenie Funduszu Pomocy (gwarancje na kwotę 11 303,5 mln zł) oraz zabezpieczające kredyty i emisje obligacji na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych¹⁰⁵ (gwarancje na kwotę 103 259,8 mln zł). Z uwagi na mechanizm finansowania powyższych

¹⁰⁵ Na podstawie art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 31 marca 2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm., dalej: nowelizacja ustawy o COVID-19), art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz art. 45 ust. 2 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2024 r. poz. 248) zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji na rzecz odpowiednio Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (FWSZ) oraz z tytułu zaciągniętych kredytów na rzecz FWSZ są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

funduszy, Minister Finansów oszacował ryzyko wypłat z tytułu powyższych gwarancji Skarbu Państwa jako niskie. Gwarancje za zobowiązania BGK zaciągane na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy powodują niskie ryzyko wypłat ze Skarbu Państwa, ponieważ środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań, w przypadku gdy poziom środków tych funduszy jest niewystarczający przekazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych¹⁰⁶. Zobowiązania BGK zaciągane na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych z gwarancjami Skarbu Państwa nie są obciążone wysokim ryzykiem ich uruchomienia, ponieważ spłacane są ze środków Funduszu, zasilanego, zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny m.in. środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

(akta kontroli: tom I str. 174-179, 207, 224-227)

Wprawdzie konstrukcja finansowania zobowiązań gwarantowanych poza limitem określonym w ustawie budżetowej minimalizuje ryzyko wypłat z tytułu tych gwarancji niemniej zdaniem NIK, przyczynia się do wzrostu w kolejnych latach nakładów niezbędnych do obsługi tych zobowiązań.

Podobnie jak w 2022 r. Minister Finansów udzielił gwarancji na podstawie art. 34 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw za zobowiązania podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski. Gwarancje wystawione zostały do kwoty 6638 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. uznała za nieprawidłowe złożenie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa zobowiązań, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 stycznia 2022 r. bez uzyskania zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym. W złożonych w 2023 r. wyjaśnieniach Prezes UOKiK poinformował m.in. że gwarancje, o których mowa w art. 34 ustawy z dnia 15 września 2022 r. mogą być porównywalne do gwarancji przewidzianych w art. 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu¹⁰⁷ (brak opłat prowizyjnych, gwarantowanie 100% wysokości kredytu, brak zabezpieczenia), które zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej stanowią pomoc publiczną¹⁰⁸. W korespondencji z marca 2024 r. Prezes UOKiK podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w 2023 r. oraz podał, że udzielone przez Skarb Państwa w 2023 r. gwarancje spłaty kredytów zaciągniętych przez podmioty, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. nie zostały notyfikowane do Komisji Europejskiej ani zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej.

W wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.001.08.2023¹⁰⁹ z 21 kwietnia 2023 r. NIK wniosowała między innymi o składanie oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że działania te są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej. Dyrektor Departamentu DG wyjaśnił, że w 2023 r. Skarb Państwa – Minister Finansów objął czterema gwarancjami zobowiązania podmiotów

¹⁰⁶ Na podstawie odpowiednio art. 67 ust.1 nowelizacji ustawy o COVID-19 i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

¹⁰⁷ Dz. U. poz. 202, ze zm., dalej ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r.

¹⁰⁸ Stanowisko Komisji Europejskiej przedstawione w trakcie postępowania w sprawie SA.103857 - TCF - State guarantee on liquidity to undertakings active in the gas sector in Poland.

¹⁰⁹ Treść wystąpienia pokontrolnego KBF.410.001.08.2023 dostępna na stronie <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/23/001/KBF/>

na podstawie art. 34 ustawy z dnia 15 września 2022 r. Oświadczenia gwarancyjne były wystawione 4 i 13 stycznia 2023 r. oraz 1 i 14 marca 2023 r. W związku ze stwierdzonymi przez NIK nieprawidłowościami Minister Finansów złożył zastrzeżenia, które 24 maja 2023 r. zostały przez Kolegium NIK oddalone. Po tej dacie Minister Finansów nie wystawił żadnego oświadczenia gwarancyjnego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 15 września 2022 r. Można zatem przyjąć, że zalecenia NIK nie zostały naruszone. Jednocześnie Dyrektor Departamentu DG zaznaczył, że Minister Finansów podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w wyjaśnieniach oraz zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego, w których między innymi podał, że zobowiązania przedsiębiorców, o których mowa w [...] art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r., są objęte gwarancjami Skarbu Państwa z mocy samej ustawy, a warunkiem skuteczności gwarancji (a nie warunkiem jej udzielenia) jest złożenie przez Ministra Finansów oświadczenia o objęciu gwarancją wskazanych ustawą zobowiązań. Zatem Minister Finansów swoim oświadczeniem jedynie potwierdzał skuteczność gwarancji udzielanych na mocy ustaw, a istotne i wiążące było dla niego zbadanie, czy wszystkie przesłanki określone w ww. ustawach zostały spełnione. Wśród tych warunków nie znalazł się wymóg posiadania pozytywnej decyzji o zgodności pomocy publicznej w formie gwarancji z regulacjami unijnymi w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I str. 166-173, 184-203, 222, 223)

NIK podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.001.08.2023, w którym stwierdziła, że poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa muszą być udzielane z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej, o której mowa w art. 107 ust. 1 Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE), a zatem udzielenie gwarancji w I kwartale 2023 r. mogło być dokonane niezgodnie z tymi przepisami prawa UE.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r. podmioty, którym w drodze decyzji administracyjnej wydano polecenie zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski mogły - jeżeli prawidłowa realizacja ww. polecenia tego wymagała – m.in. zaciągać kredyty do dnia 30 kwietnia 2023 r. z terminem ich spłaty lub wygaśnięcia przed dniem 1 stycznia 2026 r. Terminy obowiązywania gwarancji Skarbu Państwa, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. są dłuższe niż terminy spłaty lub wygaśnięcia zobowiązań objętych tymi gwarancjami. Dla gwarancji z 2023 r. data ważności najdłuższej obowiązującej gwarancji upłynęła 29 lutego 2024 r. Żaden z beneficjentów gwarancji nie wystąpił do Skarbu Państwa z wnioskiem o realizację przedmiotu gwarancji. Spośród pięciu gwarancji udzielonych w 2022 r. termin obowiązywania ostatniej gwarancji upływa 31 stycznia 2025 r.

Do gwarancji, o których mowa w art. 34 ust. 2 ustawy z dnia 15 września 2022 r. nie stosuje się ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne z wyjątkiem art. 2b, ust.1, art. 44, art. 45 i art. 46. Limit gwarancji został ustalony na 21 mld zł¹¹⁰. W latach 2022 – 2023 łączna kwota udzielonych gwarancji wyniosła 16 268,0 mln zł i stanowiła 77,5% limitu. Gwarancje te zostały udzielone na podstawie przepisów szczególnych, bez składania do Ministra Finansów formalnego wniosku o gwarancję.

(akta kontroli: tom I str. 222, 223)

Na koniec 2023 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wynosiły 553 555,5 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2022 r. o 120 759,1 mln zł, tj. o 27,9%. Największy udział

¹¹⁰ Zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy z dnia 15 września 2022 r. łączna kwota gwarancji, o której mowa w ust. 2, udzielonej za zobowiązania podmiotów, o których mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 21 mld zł

w kwocie potencjalnych zobowiązań stanowiły gwarancje udzielone za zobowiązania BGK, które na koniec 2023 r. wynosiły 432 591,7 mln zł, tj. 61,6%. Udział gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza limitem określonym w ustawie budżetowej do łącznej kwoty potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa wyniósł na koniec 2023 r. 77,6%.

W 2023 r. Rada Ministrów nie podejmowała uchwał zmieniających wcześniejsze uchwały w sprawie udzielenia poręczeń i gwarancji.

(akta kontroli tom I str. 208, 242-246)

W 2023 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Na ten rachunek w trakcie roku wpłynęły środki w wysokości 26,5 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2023 r. i w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji, które zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa. Z wniesienia opłaty prowizyjnej w 2023 r. zwolniony był Bank Gospodarstwa Krajowego w odniesieniu do wszystkich udzielonych gwarancji, PLK S.A. w odniesieniu do gwarancji spłaty kredytu, o której mowa w art. 38 ust. 10 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym¹¹¹ oraz podmioty zobowiązane przez Prezesa Rady Ministrów do zakupu węgla energetycznego i sprowadzenia go do Polski¹¹².

(akta kontroli: tom I str. 174-183)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Minister Finansów przed złożeniem w 2023 r. oświadczeń o objęciu gwarancjami Skarbu Państwa zobowiązań podmiotów, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 15 września 2022 r., na łączną kwotę 6638 mln zł nie uzyskał zapewnienia, czy gwarancje te nie stanowią pomocy publicznej, która nie powinna być udzielana do dnia wydania pozytywnej decyzji Komisji Europejskiej o zgodności pomocy publicznej z rynkiem wewnętrznym.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, że złożenie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancją zobowiązań przedsiębiorców nastąpiło w I kwartale 2023 r. tj. jeszcze przed zakwestionowaniem tego działania przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Po tym czasie Minister Finansów nie wystawił żadnego oświadczenia gwarancyjnego ani w oparciu o art. 34 ustawy z dnia 15 września 2022 r. ani art. 14 ustawy z dnia 26 stycznia 2022 r. Podstawy prawne do udzielania takich gwarancji wygasły w 2023 r. Ponadto Dyrektor podał, iż Minister Finansów podtrzymuje swoje dotychczasowe stanowisko wyrażone w zastrzeżeniach z dnia 5 maja 2023 r. do wystąpienia pokontrolnego, w którym stwierdził m.in. istnienie obowiązku po stronie działającego w imieniu Skarbu Państwa ministra właściwego do spraw finansów publicznych wystawienia oświadczenia o objęciu gwarancją wskazanych w ustawach zobowiązań, a zatem *de facto* obowiązku składania ww. oświadczenia bez względu na to (bez uzyskania zapewnienia), czy takie działanie nie będzie przypadkiem powodować udzielenia

¹¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1786, ze zm.

¹¹² Zwolnienie z opłat prowizyjnych wynikało z przepisów ustaw, w tym m.in. z treści art. 67 ust. 7 nowelizacji ustawy o COVID-19, art. 16 ust. 7 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, art. 38 ust. 11 ustawy o transporcie kolejowym, art. 34 ust. 7 ustawy z 15 września 2022 r.

pomocy publicznej w postaci skutecznie udzielonej gwarancji Skarbu Państwa z naruszeniem przepisów prawa unijnego.

NIK ponownie wskazuje, iż poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa muszą być udzielane z uwzględnieniem przepisów o pomocy publicznej to jest pomocy spełniającej przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE. Prawo pierwotne UE (m.in. TFUE) oraz rozporządzenia unijne charakteryzuje bezpośrednie obowiązywanie (stosowanie). Minister Finansów nie powinien zatem składać oświadczenia o objęciu gwarancją zobowiązań podmiotów, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski bez uprzedniego uzyskania zapewnienia, że gwarancje te nie stanowią niedozwolonej pomocy publicznej.

(akta kontroli: tom I str. 166-173, 200-203)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie udzielania gwarancji na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Zdaniem NIK działaniem nieprawidłowym było składanie przez Ministra Finansów oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa na łączną kwotę 6638 mln zł zobowiązań zaciąganych przez podmioty, którym polecono wykonanie decyzji Prezesa Rady Ministrów dotyczącej zakupu węgla energetycznego i sprowadzenie go do Polski bez uzyskania zapewnienia, że gwarancje te są zgodne z przepisami prawa unijnego w zakresie pomocy publicznej. Ponadto nielimitowanymi w ustawie budżetowej gwarancjami Skarbu Państwa na kwotę 155 309,1 mln zł objęte zostały zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji, zaciągniętych kredytów odpowiednio na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Pomocy i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych. NIK zwraca uwagę na rosnący udział w łącznej kwocie potencjalnych niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa gwarancji udzielonych poza limitem ustalonym w budżecie. Udział ten na koniec 2023 r. wyniósł 77,6%.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Kontrola dochodów ograniczona została do analizy porównawczej zrealizowanych dochodów w części 79 w odniesieniu do planu na 2023 r. oraz do dochodów zrealizowanych w 2022 r., zatem NIK nie formułuje oceny w tym zakresie. Zrealizowane w 2023 r. dochody części 79 wyniosły 9441,1 mln zł i były wyższe o 5005,0 mln zł od kwoty planowanej w ustawie budżetowej z 15 grudnia 2022 r. i wyższe o 1383,6 mln zł od wpływów zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Ponad dwukrotnie wyższa realizacja pierwotnego planu dochodów była głównie efektem uzyskania nieplanowanych wpływów w kwocie 3727,5 mln zł z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, a także wyższych o 1231,0 mln zł wpływów z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych.

W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2022 r. wykonanie dochodów było wyższe o 8121,2 mln zł, tj. o 715,3%. Było to spowodowane uzyskaniem wyższych o 6910,1 mln zł dochodów z tytułu zadłużenia na rynku krajowym.

(akta kontroli: tom I str. 57)

6.1. Dochody krajowe

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. dochody wynikające z obsługi długu krajowego zaplanowano w ustawie przed nowelizacją w kwocie 4361,3 mln zł, a w wyniku nowelizacji podwyższono do wysokości 6995,2 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 8128,1 mln zł, tj. o 86,4%

więcej niż zaplanowano w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r. i o 16,2% więcej niż przyjęto do planu po zmianach.

Najwyższą kwotę dochodów, tj. 4334,3 mln zł zaplanowano w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*. Wykonanie tych dochodów wyniosło 7997,4 mln zł, tj. o 84,5% więcej niż pierwotnie zakładano. Główną pozycję planu dochodów w tym rozdziale stanowiły wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych (99,4%), tj. narosłe odsetki wykupywane przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji oraz dochody z odkupu obligacji. W ustawie budżetowej przed nowelizacją zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 4283,3 mln zł, a wykonanie wyniosło 4242,8 mln zł, tj. 99,1%. Pozostałe wpływy w kwocie 3727,5 mln zł stanowiły nieplanowane dochody z tytułu premii. Dochody z tytułu premii pojawiają się w przypadku, gdy rentowność w momencie sprzedaży obligacji jest niższa od wartości ich kuponów. Taka sytuacja miała miejsce w 2023 r., co powodowało, że cena płacona przez inwestorów przewyższała wartość nominalną obligacji, tj. następowała sprzedaż z premią. Dotyczyło to trzech serii obligacji, których łączny udział w sprzedaży wyniósł 61,9%. Najwyższy dochód z tytułu premii, tj. 2833 mln zł zrealizowano w przypadku pięcioletniej obligacji o oprocentowaniu stałym wyemitowanej w listopadzie 2022 r., której oprocentowanie zostało ustalone w wysokości 7,5%, natomiast średnia ważona rentowność tej obligacji na przetargach sprzedaży była niższa o 1,66%. Na pozostałe dochody ewidencjonowane w rozdziale 75703 złożyły się odsetki od środków utrzymywanych na rachunku emitenta obligacji detalicznych w dwóch domach maklerskich w wysokości 21,8 mln zł, odsetki na rachunkach sum depozytowych w wysokości 2 mln zł oraz wpływy w kwocie 0,5 mln zł z tytułu rozliczenia transakcji SBB/BSB.

Dochody w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* były wyższe o 6802,4 mln zł od uzyskanych w 2022 r. Wynikało to głównie z faktu, że w 2023 r. wyższa o blisko 53% była sprzedaż obligacji, a ich kupony były wyższe średnio o 3,06 p.p., co przełożyło się na uzyskanie wyższych dochodów z tytułu odsetek o 3061,7 mln zł. Ponadto zrealizowano wpływy z tytułu premii w kwocie 3727,5 mln zł, podczas gdy w 2022 r. dochód z premii wyniósł 19,4 mln zł.

W 2023 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 16,8 mln zł z tytułu odsetek od 25 pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Wykonanie tych dochodów wyniosło 17,1 mln zł. Różnica w wysokości dochodów w kwocie 224,3 tys. zł wynika z faktu podpisania dziewięciu aneksów zmieniających harmonogramy spłat pożyczek. Ponadto na wysokość dochodów z tytułu odsetek od pożyczek jest wpłynęły zmiany stopy redyskontowej weksli Narodowego Banku Polskiego, od której uzależnione jest oprocentowanie pożyczek dla jst.

(akta kontroli: tom I str. 24, 36-43, 57, 114-118)

W ustawie budżetowej na 2023 r. nie planowano dochodów w rozdziale 75704 – *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego*. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan po zmianach zwiększono o 226,0 tys. zł. Kwota zwiększenia związana była z uzyskaniem dochodów z egzekucji komorniczej prowadzonej wobec dłużnika Skarbu Państwa oraz wpływów pochodzących z zabezpieczeń przejętych po NBP na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb

Państwa wsparcia instytucjom finansowym (dalej także: ustawa z dnia 12 lutego 2009 r.)¹¹³.

Na koniec 2023 r. zrealizowane w tym rozdziale dochody wyniosły 110 668,2 tys. zł i były ponad czternastokrotnie wyższe od dochodów uzyskanych w 2022 r. Uzyskane środki pochodziły głównie z wpłaty stanowiącej realizację ugody zawartej z dłużnikiem oraz z prowadzonego postępowania egzekucyjnego z nieruchomości kolejnego dłużnika w ramach przejętego po NBP portfela wierzytelności kredytowych.

(akta kontroli: tom I str. 20, 21, 25, 36, 57, 342-346)

Wpływy w rozdziale 75705 – *Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (sfp) i jednostek spoza sfp* obejmowały dochody z tytułu odsetek od pożyczek na prefinansowanie działań w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej (działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) i wyniosły 1,1 mln zł wobec zakładanych 8,3 mln zł. Niższe wykonanie tych dochodów było spowodowane niską aktywnością beneficjentów Programu i niższą niż prognozowano sumą udzielonych pożyczek, tj. na poziomie 30% planu.

(akta kontroli: tom I str. 119-122)

6.2. Dochody zagraniczne

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2023 r. zaplanowano dochody w wysokości 74,8 mln zł. Zaplanowane dochody dotyczyły wpływów z tytułu odsetek i opłat od udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych w wysokości 7,1 mln zł oraz z tytułu odsetek od rachunków walutowych w wysokości 67,7 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan w tym rozdziale zwiększony został o 987,5 mln zł. Związane to było z uzyskaniem w pierwszych czterech miesiącach 2023 r. wyższych wpływów na rachunki walutowe przy wyższym ich oprocentowaniu w stosunku do pierwotnych założeń. Zrealizowane na koniec 2023 r. dochody wyniosły 1312,9 mln zł, co stanowiło 1755% wartości planu z ustawy budżetowej. Poziom osiągniętych w 2023 r. dochodów stanowił 1290% wpływów uzyskanych w 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 17, 18, 20, 22, 24, 36, 57)

Wpływy odsetek od środków na rachunkach walutowych wyniosły łącznie 1306,3 mln zł. Zrealizowane wpływy związane były ze wzrostem oprocentowania rachunków prowadzonych w BGK i NBP i w związku z wyższymi wpływami środków na rachunki walutowe, których szczegółowy opis znajduje się w punkcie 2.4.2. Finansowanie zagraniczne. Ponadto na ich wielkość wpłynęła kwota odsetek zaewidencjonowana w związku z wprowadzeniem w 2023 r. zabezpieczeń gotówkowych zagranicznych w formie depozytu CSA zabezpieczająca transakcje CIRS. Z tego tytułu wpłynęła w 2023 r. kwota 5,2 mln zł. Wykonanie dochodów z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek zagranicznych wyniosło 6,6 mln zł i było niższe od planu z ustawy budżetowej głównie z powodu braku spłaty przez Rząd Etiopii dwóch umów kredytowych.

(akta kontroli: tom I str. 137-141, tom III str. 81)

¹¹³ Art. 6 ust. 7 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. stanowi, iż z chwilą zaspokojenia należności Narodowego Banku Polskiego z tytułu udzielenia kredytu refinansowego, w przypadku braku zaspokojenia Skarbu Państwa z tytułu wypłaty gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego - na Skarb Państwa z mocy prawa przechodzi nadwyżka środków pieniężnych i pozostałe zabezpieczenie tego kredytu, a w przypadku, w którym zabezpieczenie to stanowią wierzytelności, na Skarb Państwa z mocy prawa przechodzą także wszelkie prawa związane z tymi wierzytelnościami.

6.3. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2023 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 3792,8 mln zł i w całości stanowiły należności wymagalne. Największy udział w kwocie należności stanowiły odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w wysokości 3358,6 mln zł (w tym należności wobec Iraku wyniosły 2868,5 mln zł) oraz należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych w wysokości 422,2 mln zł.

W stosunku do stanu na koniec 2022 r. należności z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa zmniejszyły się o 381,6 mln zł, w związku z niższym kursem dolara i euro na koniec 2023 r. w porównaniu do poziomów wykazywanych na koniec 2022 r. oraz w związku z nowym sposobem rozliczenia wpływów pochodzących z przejętego w 2021 r. portfela wierzytelności kredytowych po NBP (tj. wpływów pochodzących z przejętego zabezpieczenia, o którym mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym).

Od 1 grudnia 2021 r. nadwyżki środków, jak również dalsze wpłaty z tytułu wierzytelności kredytowych, które stanowiły zabezpieczenie spłaty udzielonego przez NBP kredytu refinansowego, były przekazywane na rachunek bankowy Ministra Finansów. Łącznie w okresie od 1 grudnia 2021 r. do 31 grudnia 2023 r. wpływy z tytułu wierzytelności kredytowych przejętych od NBP wyniosły 122,0 mln zł. W związku z wejściem w życie od 1 stycznia 2023 r. przepisów zmieniających art. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r., wprowadzonych na mocy art. 7 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴ nastąpiła zmiana sposobu rozliczenia należności Skarbu Państwa – Ministra Finansów wobec jednego z banków spółdzielczych z tytułu udzielonej gwarancji spłaty części kredytu refinansowego. Zgodnie z nowo dodanym ust. 8b w art. 6 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. odsetki od wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wypłaty gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego są zaspokajane z nadwyżki środków pieniężnych i pozostałego zabezpieczenia kredytu refinansowego, o których mowa w art. 6 ust. 7 tej ustawy, za czas opóźnienia do dnia ogłoszenia upadłości podmiotu, któremu udzielono wsparcia¹¹⁵. Na dzień 22 lutego 2016 r., tj. dzień ogłoszenia upadłości likwidacyjnej podmiotu-dłużnika, zadłużenie z tytułu wypłaconej gwarancji wyniosło 157,5 mln zł oraz odsetki za opóźnienie w wysokości 1,2 mln zł (odsetki naliczone za okres od 13 stycznia 2016 r. do 22 lutego 2016 r.). Łącznie odsetki za okres od 13 stycznia 2016 r. do końca 2022 r. wyniosły 79,4 mln zł natomiast pomniejszone o wpływy z 2021 r. i 2022 r., tj. wpływy z przejętego po NBP portfela wierzytelności kredytowych wyniosły 68,1 mln zł.

Zgodnie z nowym sposobem rozliczenia, wpływy z przejętego po NBP portfela wierzytelności kredytowych w pierwszej kolejności przeksięgowano na poczet zaspokojenia kwoty odsetek naliczonych do dnia 22 lutego 2016 r. w wysokości 1,2 mln zł. Pozostała kwota pomniejszona o koszty poniesione przez Skarb Państwa – Ministra Finansów w celu dochodzenia roszczeń, zmniejszyła kwotę należności głównej, która na dzień 1 stycznia 2023 r. wyniosła 147,4 mln zł.

W wyniku dochodzenia należności z przejętego po NBP portfela wierzytelności kredytowych stanowiących zabezpieczenia kredytu refinansowego, w 2023 r. Minister Finansów zawarł ugodę z jednym z dłużników oraz przeprowadzono postępowanie egzekucyjne z nieruchomości innego z dłużników. Z tego tytułu wpłynęły w całym 2023 r. dochody w wysokości 110,6 mln zł. Na koniec 2023 r. należności z tytułu

¹¹⁴ Dz. U. poz. 2707, dalej: ustawa z dnia 1 grudnia 2022 r.

¹¹⁵ W myśl art. 23 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. nowo dodany art. 6 ust. 8b ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. stosuje się również do niezaspokojonych w dniu 1 stycznia 2023 r. należności Skarbu Państwa z tytułu wypłaty gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego.

zrealizowanej umowy gwarancji zawartej w dniu 20 sierpnia 2015 r. wyniosły 129,3 mln zł, w tym należność główna 36,7 mln zł i odsetki 92,6 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 69, 211-220, 228-241, 293-359)

OBSZAR

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na 2023 r. zaplanowano w części 79 wydatki w wysokości 66 000 mln zł, z tego 60 186,8 mln zł (91,2%) na obsługę krajowego długu Skarbu Państwa i 5813,2 mln zł (8,8%) na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Prognozy kursów walutowych przyjęte do planowania wydatków części 79 były o 7% wyższe od średniorocznych kursów euro i o 8% wyższe od średniorocznych kursów dolara amerykańskiego założonych w ustawie budżetowej z dnia 15 grudnia 2022 r., a od przyjętych w nowelizacji ustawy budżetowej odpowiednio o 5,5% i 8%. Rzeczywiste średnie kursy w 2023 r. były w przypadku euro niższe o 2,3% w stosunku do założeń dla części 79 oraz niższe o 1,0% od kursu przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku dolara amerykańskiego rzeczywiste średnie kursy były niższe o 5,3% w porównaniu do kursu dolara amerykańskiego założonego dla części 79 oraz nieznacznie wyższe (o 0,6%) od prognozowanego kursu tej waluty w nowelizacji ustawy budżetowej.

Przed nowelizacją ustawy budżetowej na 2023 r. Minister Finansów dwoma decyzjami¹¹⁶ dokonał przeniesienia wydatków w łącznej wysokości 6943,8 mln zł, w tym w rozdziale 75701 dokonano przeniesień pomiędzy paragrafami w kwocie 5713,8 mln zł oraz w rozdziale 75703 zmniejszono plan wydatków o 1230 mln zł na obsługę SPW na rynku krajowym zwiększając jednocześnie plan wydatków rozdziału 75701 na obsługę zadłużenia na rynku zagranicznym. Wobec planowanych niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, nowelizacją ustawy budżetowej, która weszła w życie 11 sierpnia 2023 r., zmniejszono plan wydatków części 79 o 4000 mln zł do kwoty 62 000 mln zł, w tym na obsługę długu krajowego zaplanowano wydatki w wysokości 54 730 mln zł oraz na obsługę zadłużenia zagranicznego kwotę 7270 mln zł. Oznaczało to zmniejszenie wydatków na obsługę długu krajowego o 5456,8 mln zł przy jednoczesnym zwiększeniu planu wydatków na obsługę długu zagranicznego o 1456,8 mln zł.

Decyzją z dnia 16 listopada 2023 r. Minister Finansów dokonał blokady wydatków części 79 w wysokości 4500 mln zł z uwagi na niższą niż planowano realizację wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Decyzja ta została skorygowana w dniu 14 grudnia 2023 r. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że o możliwości odblokowania środków w części 79 budżetu państwa w celu ich wykorzystania na przeprowadzenie transakcji swap przenoszących wydatki części 79 z roku 2024 na rok 2023 poinformowała 14 grudnia 2023 r. dyrektor Departamentu Budżetu Państwa podczas roboczego spotkania budżetowego z udziałem nowego Ministra Finansów.

Ponadto decyzją z 14 grudnia 2023 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków w wysokości 6 mln zł zaplanowanych na pokrycie kosztów emisji SPW na rynku zagranicznym zwiększając plan wydatków na pokrycie kosztów emisji SPW na rynku krajowym. Minister Finansów decyzją z 21 grudnia 2023 r. dokonał przeniesienia wydatków w wysokości 1500 mln zł zmniejszając wydatki zaplanowane na obsługę zagranicznych SPW i zwiększając wydatki na obsługę SPW na rynku krajowym.

¹¹⁶ Decyzje Ministra Finansów z 11 kwietnia 2023 r. i z 12 kwietnia 2023 r.

Decyzją z 28 grudnia 2023 r. Minister zablokował w części 79 wydatki na łączną kwotę 225 mln zł, w tym 130 mln zł przeznaczonych na obsługę zagranicznych SPW i kwotę 95 mln zł zaplanowanych na obsługę SPW na rynku krajowym.

Zrealizowane w części 79 wydatki wyniosły 61 710,3 mln zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

W 2023 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były wyższe od wydatków poniesionych w 2022 r. o 28 992,1 mln zł, tj. o 88,6%. Związane to było przede wszystkim ze wzrostem wydatków na obsługę długu na rynku krajowym, które w porównaniu do stanu na koniec 2022 r. zwiększyły się o 98,2%.

W ujęciu memoriałowym koszty obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły w 2023 r. 64 022 mln zł i były wyższe od wydatków poniesionych kasowo o 2311,7 mln zł oraz od kosztów w ujęciu memoriałowym w 2022 r. o 21 679 mln zł. Różnice w ujęciu kasowym i memoriałowym wynikają z faktu, że w ujęciu kasowym wykazane są faktycznie poniesione wydatki w danym roku budżetowym w chwili obsługi lub wykupu długu, natomiast koszty memoriałowe wyznaczane są na dany rok kalendarzowy poprzez naliczenie odpowiednich odsetek lub dyskonta od długu, który występował w tym czasie.

(akta kontroli: tom I str. 24-32, 36-38, 54-56, 64)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 60 186,8 mln zł. Limit wydatków po nowelizacji ustawy budżetowej i zmianach planu został zmniejszony do wysokości 55 006 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 54 861 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Wydatki w 2023 r. były wyższe niż w 2022 r. o 27 177 mln zł, tj. o 98,2%.

Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 75,6% stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych, które zaplanowano w kwocie 40 865 mln zł, a w wyniku nowelizacji ustawy i zmian w budżecie zwiększono do wysokości 41 585,4 mln zł. Faktyczne wykonanie wydatków na obsługę obligacji hurtowych wyniosło 41 573,5 mln zł, tj. o 708,5 mln zł (o 1,7%) więcej niż pierwotnie zakładano. W kwocie przyjętej do planu przed nowelizacją wydatki te nie obejmowały transakcji na instrumentach pochodnych (swap), natomiast w nowelizacji założono zawarcie transakcji swap w wysokości 3517,3 mln zł.

Wydatki wynikające z transakcji swap zawartych w 2023 r. wyniosły 5154,8 mln zł i były wyższe od planowanych o 46,6%. Celem tych operacji podobnie jak w latach poprzednich było rozłożenie kosztów obsługi długu w czasie poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. Transakcje swap zawarte w 2023 r. obniżą wydatki roku następnego o 5296,2 mln zł.

Wyłączając wpływ wydatków z tytułu transakcji swap wydatki na obsługę obligacji hurtowych były niższe od planowanych w ustawie budżetowej przed nowelizacją o 4446,3 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z mniejszej o 36 316,2 mln zł wartości sprzedaży i przekazania podmiotom uprawnionym obligacji hurtowych w 2023 r. w porównaniu do założeń. Ponadto niższe od prognozowanego było oprocentowanie długu – w przypadku obligacji zmiennoprocentowych średnio o 0,8 p.p. dla kuponów płatnych w pierwszej połowie roku i 1,2 p.p. dla kuponów wypłacanych w drugiej połowie roku.

(akta kontroli: tom I str. 24, 36-38, 43, 47, 105-113, 131-132)

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej przed nowelizacją w kwocie 10 351,3 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 6388,8 mln zł, tj. o 3962,5 mln zł mniej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 98,5% kwoty przyjętej w nowelizacji ustawy budżetowej. Niższe wydatki były wynikiem przede wszystkim niższej zrealizowanej wartości sprzedaży obligacji detalicznych, które są sprzedawane i obsługiwane w tym samym roku, tj. 3-miesięcznych OTS oraz rocznych i dwuletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o zmiennej stopie procentowej (ROR i DOR), których oprocentowanie oparte jest o stopę referencyjną NBP. W 2023 r. poziom ich sprzedaży był niższy od prognozowanego o 80%. Prognozę wysokości sprzedaży obligacji ROR i DOR wykonano na podstawie rekordowo wysokich danych sprzedażowych z czerwca 2022 r., który był pierwszym miesiącem ich oferowania. Emisja obligacji ROR i DOR była promowana w mediach, co w konsekwencji przełożyło się na wysoki poziom zainteresowania wszystkimi obligacjami detalicznymi. W związku z tym faktem oczekiwano, że zainteresowanie obligacjami utrzyma się na wysokim poziomie, jednak od września 2022 r. wolumeny sprzedaży obligacji oszczędnościowych ustabilizowały się na poziomie zbliżonym do poziomów odnotowywanych przed czerwcem 2022 r. Na wysokość wydatków z tytułu obligacji OTS, ROR i DOR wpłynął również spadek ich oprocentowania, które było niższe niż przyjęte do planu średnio o 0,71 p.p.

W ustawie budżetowej z 15 grudnia 2023 r. zaplanowano wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych w wysokości 620,2 mln zł. W nowelizacji ustawy budżetowej wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych nie były zakładane. W ustawie budżetowej zakładano sprzedaż, tzw. bonów krótkich, płynnościowych, sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku. Podobnie jak w 2022 roku ze względu na dobrą sytuację płynnościową w 2023 roku potrzeba emisji bonów skarbowych nie wystąpiła.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 7903,6 mln zł, a w wyniku zmian planu kwotę tę zmniejszono do wysokości 6690,7 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 6606,9 mln zł. Wydatki te były niższe od pierwotnych założeń o 16,4%, pomimo że w 2023 r. średnie stany i rozchody z tytułu wszystkich rodzajów depozytów były wyższe od prognozowanych. Było to wynikiem innej struktury depozytów oraz niższego, w porównaniu do prognoz, średniego oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 0,81 p.p.), które uzależnione jest od stawek WIBID i stopy NBP oraz niższego oprocentowania depozytów *overnight* (średnio o 0,47 p.p.), dla których podstawą jest stopa depozytowa NBP.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 439,5 mln zł. W trakcie roku plan zmniejszono do 290,8 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 290,2 mln zł, tj. o 34% mniej niż pierwotnie prognozowano. Najwyższą pozycję tych wydatków stanowi wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych. Wysokość wydatków na wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych uzależniona jest od wysokości zrealizowanej sprzedaży obligacji, a także jej struktury, tj. koszty wynagrodzenia są najniższe od obligacji o najkrótszym terminie zapadalności i rosną wraz z sprzedażą obligacji o dłuższym okresie do wykupu. W 2023 r. sprzedaż obligacji detalicznych była niższa od planowanej (108,1 mld zł planowano, a 48,7 mld zł zrealizowano), ale z drugiej strony w jej strukturze przeważały obligacje o dłuższym terminie zapadalności.

(akta kontroli: tom I str. 24-25, 40, 44, 46, 54-56)

Szczegółową kontrolą objęto największe wartościowo płatności z tytułu odsetek od poszczególnych rodzajów obligacji hurtowych. Ponadto zbadano po jednym najwyższym wydatku z pozostałych tytułów wydatków na obsługę długu krajowego.

Należały do nich wydatki na obsługę obligacji detalicznych, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, refundacja opłat i prowizji dla BGK, wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych, płatności odsetkowe z tytułu zawartych w 2023 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 8395,6 mln zł, tj. 15,3% wydatków na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa i 13,6% wydatków zrealizowanych w 2023 r. w części 79. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. m.in. w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności zostały sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

(akta kontroli: tom I str. 78-85)

7.2. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2023 r. zaplanowano w ustawie budżetowej wydatki w wysokości 5813,2 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy oraz zmian w budżecie plan zwiększony został o 1180,8 mln zł tj. do kwoty 6934 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 6849,4 mln zł, co stanowiło 117,8% planu pierwotnego i 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków tego rozdziału w 2022 r. ich poziom zwiększył się o 36,1%.

W ustawie budżetowej na wydatki związane z obsługą zagranicznych SPW zaplanowano 4291,6 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy i zmian w budżecie plan zwiększono o 877 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2023 r. płatności kuponowych z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich oraz uwzględniając wynik transakcji CIRS¹¹⁷ zawartych w latach 2014-2023.

Z tytułu obsługi kredytów udostępnionych przez Komisję Europejską i międzynarodowe instytucje finansowe plan pierwotny ustalono na 1471,9 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 oraz spłaty odsetek od pożyczki z Instrumentu SURE.

W trakcie roku plan zwiększono o 250 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 16, 20, 54, 55, 159-165, 247-249)

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 6757,3 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS wyniosło minus 377,2 mln zł. W porównaniu do ustawy budżetowej wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było wyższe o 822,8 mln zł. Związane to było z dokonaniem w kwietniu 2023 r. nieplanowanej emisji obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich, od której w tym samym roku wystąpiły płatności odsetkowe powodujące zwiększenie wydatków. Na poziom zrealizowanych wydatków wpływ miał także wynik finansowy operacji CIRS z 2023 r. który dodatkowo pomniejszył je o 51,2 mln zł w stosunku do planu pierwotnego.

¹¹⁷ Currency Interest Rate Swap to transakcje zmniejszające wartość wydatków, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów i pożyczek były wyższe niż pierwotnie zakładano o 169,6 mln zł. Związane to było z wyższym poziomem stawek oprocentowania zadłużenia w MIF w 2023 roku wobec stawek planowanych w ustawie budżetowej. Ponadto w 2023 r. poniesiono wydatki w wysokości 1,4 mln zł z tytułu odsetek od depozytów gotówkowych w euro utworzonych w związku z zawarciem z trzema bankami umów CSA w celu zabezpieczenia transakcji CIRS.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 49,7 mln zł. Plan wydatków w trakcie roku zwiększono o 53,8 mln zł, a wykonanie wyniosło 92,1 mln zł. W porównaniu do 2022 r. poniesione wydatki były wyższe o 32,7 mln zł. Wyższe wykonanie wydatków w stosunku do pierwotnie zaplanowanych związane było przede wszystkim z poniesieniem wyższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych wynikających z przeprowadzenia na rynkach zagranicznych nieplanowanej pierwotnie emisji obligacji w jenach japońskich oraz emisji w euro i dolarze amerykańskim o wyższej wartości nominalnej, które nie uwzględnione były na etapie planowania ustawy budżetowej.

(akta kontroli: tom I str. 36, 37, 135-136, 142-165, 250-263, tom II str. 153)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2023 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków zrealizowanych w części 79 budżetu państwa. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań i dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami.

OBSZAR

8. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

8.1. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań budżetowych za 2023 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 sprawozdanie w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Roczne sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2023 r. zostało skorygowane w dniu 20 lutego 2024 r., tj. jeszcze przed rozpoczęciem badania sprawozdań części 79 przez NIK. Korekta wynikała z nieprawidłowej ewidencji księgowej kwoty odsetek należnych od środków w euro zgromadzonych na rachunku walutowym Ministra Finansów w BGK za grudzień 2023 r. przypadających do rozliczenia w następnym roku. Należności z tytułu odsetek w kwocie 1467,1 tys. zł zaksięgowano na koncie 22100-1978-760 – *Odsetki od bankowych rachunków walutowych w BGK* zamiast na koncie 22100-1978-382 – *Odsetki od bankowych rachunków walutowych w BGK wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego*. Ewidencja księgowa została skorygowana, a w ślad za nią wykonana korekta sprawozdania Rb-27 części 79 za 2023 r. polegająca na zmniejszeniu stanu należności do zapłaty o wartość 1467,1 tys. zł.

Analiza wykazała, że kwoty wykazane w sprawozdaniach dysponenta części 79 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Sprawozdania, w tym roczne sprawozdanie Rb-27 po korekcie, przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli: tom I str. 68-77, 123-127)

8.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Księgi rachunkowe części 79, na podstawie umów zawartych z Ministrem Finansów, są prowadzone przez BGK¹¹⁸ w systemach informatycznych, defBank_DUA, SOK_DUA i def3000/TR_DUA oraz NBP¹¹⁹ w systemie informatycznym OZIN.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono na próbie 92 zapisów księgowych o łącznej wartości 58 870,7 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 także prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 12 sald zobowiązań oraz należności, według stanu na 31 grudnia 2023 r. o łącznej wartości 27,6 mln zł, wybranych w sposób celowy¹²⁰. Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

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.

(akta kontroli: tom I str. 123-125)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie w zakresie operacji finansowych części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także prowadzenie ewidencji księgowej tej części. Sprawozdania przekazują obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2023 r. części 79, odpowiadający stanowi przedstawionemu w ewidencji księgowej.

V. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami oraz brakiem pełnej realizacji wniosków skierowanych do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r., które pozostają aktualne, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o:

Wnioski

1. zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów

¹¹⁸ Umowa z dnia 21 grudnia 2015 r. zawarta przez Ministra Finansów z BGK w sprawie powierzenia bankowi obsługi bankowej i ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

¹¹⁹ Umowa z dnia 18 listopada 2016 r. zawarta przez Ministra Rozwoju i Finansów z Narodowym Bankiem Polskim w sprawie zasad wykonywania przez Narodowy Bank Polski funkcji agenta finansowego Rządu Rzeczypospolitej Polskiej.

¹²⁰ Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego sprawozdań budżetowych, wybierając w szczególności niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79, według stanu na 31 grudnia 2023 r.

wartościowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych;

2. ujmowanie w kwotach zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK;
3. składanie oświadczeń o objęciu gwarancją Skarbu Państwa, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że działania te są zgodne z przepisami prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej;
4. przedstawianie pełnych danych o długu tych podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych, których dług powstał w wyniku finansowania zadań państwa i jest gwarantowany przez Skarb Państwa, wraz z określeniem celu i ryzyk zarządzania tym długiem oraz kosztów jego obsługi.

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 piśmie¹²¹ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, 24 kwietnia 2024 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:
p.o. Dyrektora Departamentu
Budżetu i Finansów
Anna Wojcieszek
/podpisano elektronicznie/

¹²¹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.