



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.07.2022
KBF.410.001.08.2022

Pan
Mateusz Morawiecki
Prezes Rady Ministrów,
Minister Cyfryzacji,
wykonujący obowiązki
Ministra Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/001 Wykonanie budżetu państwa w 2021 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

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

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów od 9 lutego 2022 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r., Minister Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej od 6 października 2020 r. do 26 października 2021 r. oraz Minister Finansów od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 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	<ol style="list-style-type: none">1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KBF/8/2022 oraz nr KBF/14/2022 z 3 stycznia 2022 r.2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KBF/10/2022 oraz nr KBF/12/2022 z 3 stycznia 2022 r.3. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KBF/6/2022 oraz nr KBF/11/2022 z 3 stycznia 2022 r.4. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr KBF/7/2022 oraz nr KBF/13/2022 z 3 stycznia 2022 r.5. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2022 z 3 marca 2022 r. <p>(akta kontroli: tom I str. 1-18)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2021 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.
Zakres kontroli	Ocenie w zakresie części 97 i 98 budżetu państwa podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,– planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,– zarządzanie płynnością budżetu państwa,– działania podejmowane na rzecz kształtowania relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto (dalej: PKB),– działania w zakresie zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych kredytów i pożyczek oraz poręczeń i gwarancji,– przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2021² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania.

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

² Ustawa budżetowa na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 190, ze zm.); dalej: ustawa budżetowa.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów 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,
- kształtowania się długu publicznego i czynników jego wzrostu w relacji do PKB, prawidłowości przekazywania przez Ministra Finansów środków na prefinansowanie zadań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020.

Ocenię w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- działania windykacyjne podejmowane przez Ministra Finansów,
- realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2021 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 o finansach publicznych³.

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

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

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

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm.; dalej: ufp.

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2021 r. budżetu państwa w częściach 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r., w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że zrealizowany w 2021 r. deficyt budżetu państwa, stanowiący podstawowy element potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa, został zniekształcony przez działania mające wprawdzie umocowanie w przepisach prawa, ale w istotnym stopniu zaburzające przejrzystość finansów publicznych oraz roczność budżetu państwa. Do takich operacji należy zaliczyć nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych o wartości 22,3 mld zł. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, transfery te powinny zostać dokonane poprzez wydatki, zwiększając deficyt budżetu państwa, lub przez rozchody, jako pożyczki. Z kolei na wzrost deficytu budżetu państwa w 2021 r. wpłynęło wydatkowanie w ostatnich miesiącach roku około 28 mld zł na rachunki niektórych funduszy celowych na finansowanie zadań w latach następnych. Środki te w większości pozostały w 2021 r. niewykorzystane i będą wpływać zmniejszająco na przyszły deficyt budżetu państwa.

W 2021 r. kontynuowano również, zapoczątkowane w 2020 r., zlecenie Bankowi Gospodarstwa Krajowego, za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, oraz Polskiemu Funduszowi Rozwoju S.A. realizację zadań państwa. Powodowało to zaniżanie wykazanego deficytu budżetu państwa. Zarazem operacje te nie były ujęte w kwocie państwowego długu publicznego.

Pomimo że państwowy dług publiczny w 2021 r. wzrósł o 3,3%, do kwoty 1148,6 mld zł, to jego relacja do PKB obniżyła się o 3,7 punktu procentowego, do poziomu 44,1% PKB. Jednocześnie dług publiczny obliczany według zasad unijnych (tj. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych) na koniec 2021 r. wzrósł do kwoty 1410,5 mld zł, stanowiąc 54,2% PKB. Różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej wzrosła do 261,9 mld zł i stanowiła już 22,8% państwowego długu publicznego. Wynikało to m.in. z finansowania zadań państwa w latach 2020-2021 z wykorzystaniem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. w łącznej kwocie 214,4 mld zł. Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że obsługa i spłata obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i obligacji Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (dalej: PFR) jest gwarantowana przez Skarb Państwa, co oznacza, że w przyszłości mogą one stanowić istotne elementy potrzeb pożyczkowych.

W 2021 r. nastąpił znaczny wzrost środków na rachunkach budżetu państwa, zarówno w ciągu roku, jak i na koniec roku, a związane z tym koszty utrzymania płynności oszacowane zostały na 208 mln zł. Pomimo tego Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zarządzanie płynnością budżetu państwa w 2021 r. oraz zgromadzenie płynnych rezerw na koniec roku, co okazało się działaniem trafionym, ze względu na uwarunkowania geopolityczne, jakie zaistniały w 2022 r. jak i wzrost rentowności skarbowych papierów wartościowych wpływających na koszty pozyskania przez

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2021 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.

Ministra Finansów środków w bieżącym roku. Na pozytywną ocenę zasługuje również ograniczanie emisji długu na rynek krajowy i zagraniczny, wykorzystywanie do finansowania potrzeb pożyczkowych środków pochodzących z emisji obligacji detalicznych i pożyczki zagranicznej pozyskanej na preferencyjnych warunkach.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2021 r. budżetu państwa w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo, na cele określone w ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów.

Minister Finansów rzetelnie, choć częściowo nieskutecznie, dochodził należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wypłaconych przez Skarb Państwa w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie roczne sprawozdania budżetowe za 2021 r. oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. sporządzone przez Ministerstwo Finansów dla części 79 budżetu państwa. 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. Stwierdzona nieprawidłowość dotycząca *Zasad (polityki) rachunkowości części 79⁵* nie miała wpływu na rzetelność badanych sprawozdań oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych części 79.

Minister Finansów sprawował właściwy nadzór i kontrolę w trybie art. 175 ust. 1 upf, prowadząc w sposób cykliczny analizę wykonania budżetu państwa w zakresie prawidłowości i terminowości pobierania dochodów oraz realizacji wydatków w części 79 budżetu państwa.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu faktycznego

1.1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2021 r.

Plan potrzeb pożyczkowych netto⁷ budżetu państwa, zawarty w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.⁸ został sporządzony we wrześniu 2020 r. w oparciu o prognozy i wielkości makroekonomiczne opracowane przez właściwe departamenty Ministerstwa Finansów. Przyjęto wówczas, że PKB za 2020 r. zmniejszy się o 4,6% (faktyczny spadek okazał się mniejszy i wyniósł 2,7%), a w 2021 r. wzrośnie o 4%. W rezultacie tych założeń poziom dochodów budżetu państwa w 2021 r. miał stanowić 96,4% dochodów, które finalnie zostały

⁵ Zarządzenie Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. z 2022 r., poz. 4).

⁶ 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.

⁷ Potrzeby pożyczkowe netto (PPN) wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

⁸ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. należy przez to rozumieć ustawę budżetową na rok 2021 w brzmieniu pierwotnym (przed nowelizacją).

zrealizowane w 2020 r. Na podobnym poziomie (96,4% wykonania roku poprzedniego) przyjęta została wysokość wydatków na 2021 r. Natomiast przewidywaną wielkość inflacji określono na 1,8%.

Do opracowania planu potrzeb pożyczkowych, wynikających w szczególności z wielkości deficytu oraz wykupów skarbowych papierów wartościowych (dalej: SPW), w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. założono rentowności papierów wartościowych na poziomie istotnie niższym od wykonania roku poprzedniego (średnio o 0,3 punktu procentowego). Wynikało to z założeń dotyczących polityki pieniężnej banku centralnego i przewidywań co do kształtowania się stawek WIBOR. Średnioroczne kursy walutowe przyjęto w wysokościach, które okazały się być zbliżone do średnich kursów w 2020 r. (PLN/EUR – 4,45 wobec 4,44, PLN/USD 3,96 wobec 3,90) oraz stopę referencyjną Narodowego Banku Polskiego (dalej: NBP) w wysokości 0,1%. W zakresie dotyczącym realizacji budżetu państwa w 2021 r. nadal obowiązywały rozwiązania prawne umożliwiające elastyczne zarządzanie środkami publicznymi w celu przeciwdziałania COVID-19, między innymi dotyczące zmiany przeznaczenia rezerwy celowej budżetu państwa na podstawie wiążącego polecenia wydanego przez Prezesa Rady Ministrów (art. 15zm ustawy o COVID-19⁹). Ponadto w 2021 r. obowiązywał również przepis o charakterze epizodycznym – art. 75 ustawy z dnia 19 listopada 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2021¹⁰. Przepis ten stanowił, że w 2021 r., w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem klęskom żywiołowym i usuwaniem ich skutków, w tym z tytułu strat w uprawach rolnych spowodowanych przez suszę, oraz przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków epidemii, Prezes Rady Ministrów może wydać ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych polecenie utworzenia nowej rezerwy celowej i przeniesienia do tej rezerwy kwot wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli: tom IV str. 125-132, 155-164)

Plan potrzeb pożyczkowych netto na 2021 r. został określony w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. w łącznej wysokości 113 531,8 mln zł. Najwyższą potrzebę pożyczkową stanowił w nim deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich, wynosząc razem 78,5% potrzeb pożyczkowych netto. Kolejną, istotną wielkością potrzeb pożyczkowych netto (21 900 mln zł) były kwoty wynikające z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych.

Planowany w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. deficyt budżetu państwa w kwocie 82 300 mln zł był rezultatem dochodów założonych w wysokości 404 484 mln zł i wydatków w wysokości 486 784 mln zł. Zaplanowana kwota deficytu była zbliżona do wykonania w 2020 r., które wyniosło 85 300,6 mln zł. Należy jednak zauważyć, że w 2020 r. deficyt budżetu państwa był w istotnej części wynikiem niestandardowych działań, polegających m.in. na zasileniach funduszy celowych w ostatnich dniach roku, jak również powiększenia wydatków o kwoty wydatków niewygasających w wysokości 11 639,6 mln zł.

W budżecie środków europejskich w 2021 r. został przyjęty deficyt w wysokości 6864,8 mln zł, wyższej od zrealizowanego w 2020 r. o 286,8%. Razem deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. na kwotę 89 164,8 mln zł.

Poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich na wysokość potrzeb pożyczkowych netto w istotnym stopniu (19,3%) wpływało założenie

⁹ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

¹⁰ Dz. U. poz. 2400, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie.

mniejszego o 21 900 mln zł stanu środków zdeponowanych przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach w BGK, podlegających konsolidacji (planowane zmniejszenie stanu środków było rezultatem planowanych wydatków Funduszu Solidarnościowego w wysokości 21 900 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 3)

Pozostałe pozycje potrzeb pożyczkowych (wpłata do międzynarodowych instytucji finansowych, zarządzanie środkami europejskimi, saldo kredytów i pożyczek udzielonych, prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, pozostałe przychody i rozchody) stanowiły 2,2% planowanych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. potrzeb pożyczkowych netto.

(akta kontroli: tom IV str. 105-106)

Nowelizacja założeń do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. została wprowadzona ustawą z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021¹¹ i weszła w życie 22 października 2021 r. W ustawie budżetowej po nowelizacji założono skorygowane wielkości makroekonomiczne: wzrost dynamiki PKB z 4% do 4,9% (przy dodatniej korekcie PKB za 2020 r. o 1,9%), wzrost inflacji z 1,8% do 4,3%. Założono przy tym, że Rada Polityki Pieniężnej rozpocznie cykl podwyżek stóp procentowych dopiero w 2022 roku. Oznaczało to, że w zakresie głównej stopy procentowej NBP w ujęciu nominalnym prognoza na 2021 r. nie uległa zmianie. Kurs złotego w stosunku do euro przyjęto w wysokości 4,54 PLN/EUR, tj. na poziomie wyższym o 2%, a w stosunku do dolara amerykańskiego – w wysokości 3,80 PLN/USD, tj. na poziomie niższym o 4%.

Zmiana podstawowych wielkości makroekonomicznych skutkowałą przede wszystkim wzrostem planowanych dochodów budżetu państwa o 19,4% w porównaniu do przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., przy znacząco niższym wzroście wydatków, wynoszącym 7,5%. W rezultacie nastąpiło zmniejszenie przewidywanego deficytu budżetu państwa o 50,8%, to jest do kwoty 40 507,7 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 7)

W wyniku wprowadzonych zmian wysokość potrzeb pożyczkowych netto została ustalona na kwotę 32 479,8 mln zł, niższą o 81 051,9 mln zł (tj. o 71,4%) niż w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. Poza zmniejszeniem kwoty deficytu budżetu państwa w największym stopniu zredukowana została kwota wynikająca z zarządzania płynnością sektora finansów publicznych: na etapie ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. przyjęto zmniejszenie salda środków w zarządzaniu o 21 900 mln zł (co oznaczało zaistnienie potrzeby pożyczkowej w takiej wysokości), a w ustawie budżetowej po nowelizacji przyjęto wzrost salda tych środków w wysokości 15 877 mln zł. Oznaczało to, że nie tylko nie wystąpią potrzeby pożyczkowe wynikające z zarządzania środkami konsolidacji złotej, lecz faktycznie wystąpi zmniejszenie potrzeb. *Per saldo* zmniejszenie potrzeb pożyczkowych pomiędzy planem wynikającym z ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., a planem ujętym w ustawie budżetowej po nowelizacji, wyniosło w tej pozycji 37 777 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 52-54)

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

¹¹ Dz.U. poz. 1900; dalej: nowelizacja ustawy budżetowej.

Najwyższe kwoty potrzeb pożyczkowych wynikające z planowanych miesięcznych deficytów budżetu państwa zostały założone na luty 2021 r. (miesięczny deficyt 10,9 mld zł) i kwiecień 2021 r. (6,4 mld zł), a po nowelizacji ustawy budżetowej – na grudzień 2021 r. (przewidywany deficyt w grudniu w wysokości 73,4 mld zł). W pierwszych miesiącach roku było to wynikiem wysokiej niepewności co do kwot dochodów i wydatków, w związku z pandemią COVID-19, a w grudniu 2021 r. – przewidywanych wydatków ujętych w znowelizowanej ustawie budżetowej oraz ustawie o budżecie państwa.

W celu utrzymania płynności budżetu państwa w okresach przewidywanych wysokich poziomów deficytów i potrzeb pożyczkowych niezbędne było zagwarantowanie odpowiedniego poziomu finansowania poprzez pozyskanie środków na krajowych i zagranicznych rynkach finansowych oraz wykorzystanie środków zgromadzonych w latach poprzednich na rachunkach lokat złotych i walutowych.

Potrzeby pożyczkowe brutto¹² zostały w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. określone na kwotę 283 621,1 mln zł (205 079,5 mln zł w nowelizacji) i poza potrzebami pożyczkowymi netto obejmowały wykupy długu krajowego i zagranicznego w wysokości 170 089,3 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 65-75, 107)

W potrzebach pożyczkowych budżetu państwa nie zostały uwzględnione wszystkie nakłady na zadania państwa dotyczące pozyskania środków na działania związane z pandemią COVID-19. Dotyczyło to zadań powierzonych PFR oraz zadań finansowanych ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: FPC) utworzonego w BGK.

1.2. Plan finansowania potrzeb pożyczkowych w 2021 r.

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. założono, że głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych będzie rynek krajowy, na którym planowano pozyskać środki z emisji SPW w wysokości 77 782,1 mln zł (saldo sprzedaży i wykupów). Finansowanie zagraniczne zostało zaplanowane w kwocie 35 749,7 mln zł. Składały się na nie: pożyczka z europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE)¹³ w wysokości 31 181,5 mln zł, planowane wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach walutowych (13 596,9 mln zł), kredyty i pożyczki z międzynarodowych instytucji finansowych (32,9 mln zł). Na 2021 r. w ustawie budżetowej nie planowano finansowania za pomocą emisji obligacji zagranicznych. Przyjęto, że w efekcie oddłużenia w tych instrumentach finansowanie wyniesie minus 9061,6 mln zł.

W wyniku zmniejszenia w nowelizacji ustawy budżetowej potrzeb pożyczkowych netto, zmieniły się założenia dotyczące źródeł finansowania potrzeb. Nadal podstawowym rynkiem finansowania pozostawał rynek krajowy, z którego planowano pozyskać środki w wysokości 32 471,8 mln zł, z czego 16 149,2 mln zł miało pochodzić z emisji długu, a 16 321,9 mln zł z wykorzystania środków złotych zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa. Oznaczało to znacznie niższe

¹² Potrzeby pożyczkowe brutto to suma PPN oraz wielkości niezbędnej do pokrycia zapadającego w danym roku długu z poprzedniego okresu, na spłatę którego trzeba zaciągnąć nowe 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.

¹³ Instrument ustanowiony rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672 z dnia 19 maja 2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19 (Dz. Urz. UE L 159 z 20.05.2020, str. 1); dalej: rozporządzenie Rady (UE) 2020/672.

tempo przyrostu długu pochodzącego z emisji SPW, niż wcześniej przyjęte w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r.

(akta kontroli: tom IV str. 29-39)

Finansowanie zagraniczne uległo istotnemu obniżeniu (o 35 741 mln zł), przede wszystkim w wyniku założonego oddłużenia w obligacjach i kredytach zagranicznych w kwocie 34 523,3 mln zł, a także zmniejszenia skali planowanego wykorzystania środków zgromadzonych na rachunkach walutowych o 11 963,5 mln zł. W zmienionej strukturze finansowania ze źródeł krajowych miało zostać pokryte około 100% potrzeb pożyczkowych netto.

Plany finansowania potrzeb pożyczkowych netto głównie na rynku krajowym były zgodne z założeniami Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2021-2024 (dalej: Strategia¹⁴), w której przyjęto ograniczanie długu w walutach obcych do poziomu poniżej 25%. Udział tego długu na koniec 2021 r. w długu Skarbu Państwa ogółem wyniósł 23,3 % (na koniec 2020 r. wyniósł 24,2%).

Plan finansowania potrzeb pożyczkowych brutto, poza finansowaniem netto zawierał przychody z emisji obligacji na rynek krajowy i zagraniczny, pozyskanych kredytów i pożyczek oraz z wykorzystania wolnych środków złotych i walutowych zgromadzonych na rachunkach budżetu państwa.

(akta kontroli: tom IV str. 107)

1.3. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2021 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Limit przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów i pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych, określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. w wysokości 180 000 mln zł, w znowelizowanej ustawie budżetowej został obniżony do kwoty 100 000 mln zł. Przyrost długu zaciągniętego z ww. tytułów wyniósł 13 103,7 mln zł i był wypadkową zwiększenia się zadłużenia z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym w wysokości 15 946,9 mln zł oraz z tytułu kredytów i pożyczek zagranicznych w wysokości 27 360,5 mln zł, a także zmniejszenia się zadłużenia w obligacjach wyemitowanych na rynkach zagranicznych w wysokości 30 203,7 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 386-389)

Powyższy limit nie dotyczył przyrostu 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 spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów. W art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej limit na te cele, został określony na kwotę 24 500 mln zł. Wykorzystanie tego limitu wyniosło 91,2%. Minister Finansów przekazał uprawnionym podmiotom obligacje o wartości nominalnej 22 346,7 mln zł (w 2020 r. przekazano obligacje o wartości 13 283,3 mln zł, a w 2019 r. – o wartości 5860 mln zł).

W ramach limitu 24 500 mln zł, zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy budżetowej, Minister Finansów, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, mógł przekazać nowo wyemitowane skarbowe papiery wartościowe do kwoty 5000 mln zł państwowym osobom prawnym¹⁵ i państwowym funduszom celowym na sfinansowanie przez te podmioty ich zadań ustawowych lub statutowych. Na polecenie Prezesa Rady Ministrów obligacje skarbowe o łącznej wartości 5000 mln zł otrzymały:

¹⁴ Strategia została zaakceptowana przez Radę Ministrów we wrześniu 2020 r.

¹⁵ W rozumieniu przepisów art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933).

- Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o. – 2235 mln zł,
- Polskie Elekrownie Jądrowe Sp. z o.o. – 346 mln zł,
- Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. – 2099 mln zł,
- Polska Żegluga Bałtycka S.A. – 140 mln zł,
- Fundusz Rozwoju Spółek S.A. – 120 mln zł,
- Krajowy Instytut Mediów – 60 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 19, 23, 212-220, 258-288, 313-337, 382-385)

NIK zwraca uwagę na treść przepisu art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy budżetowej na rok 2021. Przepis ten zawierał upoważnienie dla Ministra Finansów do przekazania, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, skarbowych papierów wartościowych państwowym osobom prawnym, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym, na podwyższenie kapitału zakładowego, zasadniczego lub statutowego. Natomiast katalog jednostek wymienionych w art. 3 ust. 1-3 ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym obejmuje m.in. jednostki gospodarki budżetowej, które nie posiadają kapitału zakładowego, zasadniczego ani statutowego (w 2021 r. dotyczyło do Krajowego Instytutu Mediów). Kwestia ta ma o tyle istotne znaczenie, że treść art. 8 ust. 1 pkt 3 lit. a została powtórzona w ustawie budżetowej na rok 2022¹⁶ i nie można wykluczyć, że będzie wprowadzana do kolejnych ustaw budżetowych. Zdaniem NIK zasadnym byłaby zmiana tego przepisu w celu eliminacji wątpliwości związanych z jego interpretacją w zakresie pojęć: „kapitał zakładowy, zasadniczy lub statutowy”.

Minister Finansów, w art. 8 ust. 1 pkt 4 ustawy budżetowej, został upoważniony do przekazania, na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, jednostkom publicznej radiofonii i telewizji skarbowych papierów wartościowych, jako rekompensatę z tytułu utraconych w 2021 r. wpływów z opłat abonamentowych (w związku z ustawowymi zwolnieniami z tych opłat). Na wniosek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji jednostki te otrzymały obligacje zerokuponowe o wartości nominalnej określonej w ustawie budżetowej – 1950 mln zł¹⁷.

(akta kontroli: tom I str. 212, 374-381)

Poza ww. podmiotami uprawnionymi na podstawie ustawy budżetowej, które otrzymały obligacje skarbowe o wartości nominalnej 6950 mln zł, obligacje otrzymały także podmioty uprawnione na podstawie innych ustaw. Wartość nominalna tych obligacji wyniosła 15 396,7 mln zł (68,9% wartości wszystkich obligacji przekazanych nieodpłatnie w 2021 r.). Były to:

- PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. – obligacje o wartości 2300 mln zł¹⁸ na podstawie art. 33w ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 33y ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”¹⁹;

¹⁶ Ustawa budżetowa na rok 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 270).

¹⁷ Telewizja Polska S.A. otrzymała obligacje o wartości nominalnej 1711,4 mln zł, Polskie Radio S.A. wraz z rozgłościami regionalnymi – o wartości nominalne 238,6 mln zł. Łącznie w latach 2017-2021 jednostki publicznej telewizji i radiofonii otrzymały rekompensatę z tytułu utraconych wpływów z abonamentu o wartości 6140 mln zł (w 2017 r.- 980 mln zł z wydatków części 24 - Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, w 2019 r. – obligacje Skarbu Państwa o wartości nominalnej 1260 mln zł i w 2020 r. – obligacje o wartości nominalnej 1950 mln zł).

¹⁸ W 2020 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości 4900 mln zł.

¹⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 146, ze zm. Ustawa określiła, że w latach 2020-2024 minister właściwy do spraw finansów publicznych może przekazać, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, na podwyższenie kapitału zakładowego tej spółki. skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości 11 300 mln zł, w tym w 2021 r. – 2300 mln zł.

- Polski Fundusz Rozwoju S.A. – 6000 mln zł²⁰ na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju²¹;
- uczelnie publiczne – 496,7 mln zł²² na podstawie art. 70 ust. 1, 2, 3 i 5 ustawy o budżecie;
- Fundusz Reprywatyzacji – 6000 mln zł, z czego 3000 mln zł na podstawie art. 76 ustawy o budżecie oraz 3000 mln zł na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw²³.

(akta kontroli: tom IV str. 212, 289-312, 338-357)

Zdaniem NIK przeprowadzenie powyższych emisji obligacji pozwoliło uniknąć finansowania ww. podmiotów poprzez wydatki, które powiększyłyby deficyt budżetu państwa i zwiększyłyby potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa. Przekazanie obligacji uprawnionym podmiotom skutkowało zwiększeniem długu Skarbu Państwa o kwotę 16 346,7 mln zł (zobowiązania z tytułu obligacji, które otrzymał Fundusz Reprywatyzacyjny, nie zwiększyły długu Skarbu Państwa ze względu na wyłączenie wzajemnych zobowiązań w grupie podmiotów Skarbu Państwa).

Ustawa budżetowa (art. 8 ust. 1 pkt 1) upoważniła Ministra Finansów do dokonywania ze środków budżetu państwa wypłat do kwoty 1000 mln zł z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw. Powyższy limit został określony na podstawie prognozy wypłat z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem w ramach zawartych umów kredytowych, wypłat z tytułu kontraktów ubiegających się o finansowanie w ramach udzielonych kredytów oraz wypłat w ramach umów kredytowych, których zawarcie zakładano w 2021 r. Limit został wykorzystany w kwocie 126,2 mln zł, co stanowiło 12,6% kwoty zabezpieczonej w ustawie budżetowej. Niższe wypłaty wynikały przede wszystkim z opóźnień w realizacji kontraktów, niepodjęcia bądź niewznowienia realizacji kontraktów w ramach umów kredytowych z Ukrainą, Kenią, Tanzanią, Mołdawią, Mongolią, Wietnamem i Angolą oraz niezawarcia do końca 2021 r. nowych umów z Senegalem, Uzbekistanem, Wybrzeżem Kości Słoniowej, Tanzanią i Mjanmą oraz umów wykonawczych do umowy ramowej z Wietnamem.

(akta kontroli: tom I str. 246-253)

Na podstawie upoważnienia z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy budżetowej na rok 2021 Minister Finansów mógł udzielić pożyczek podmiotom krajowym do maksymalnej wysokości 26 839 mln zł, z czego: Bankowi Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie jego funduszy własnych – do 2000 mln zł, Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (dalej: BFG) – do 12 000 mln zł, jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego – do 250 mln zł, Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej: KUKE S.A.) na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych – do 589 mln zł, Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych (dalej: FUS) na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo – do 12 000 mln zł. Limity te nie zostały wykorzystane, uprawnione podmioty nie kierowały wniosków o udzielenie pożyczki ze środków budżetu państwa.

²⁰ W 2020 r. Spółka otrzymała obligacje o wartości 2600 mln zł.

²¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 760. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o systemie instytucji rozwoju minister właściwy do spraw budżetu, na uzasadniony wniosek PFR, może przekazać skarbowe papiery wartościowe na podwyższenie kapitału zakładowego PFR, jeżeli jest to niezbędne do realizacji zadań PFR.

²² W 2020 r. uczelnie, Narodowe Centrum Nauki i Centrum Łukasiewicz otrzymały obligacje o wartości 1133,3 mln zł – na podstawie art. 19 ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2020 (Dz. U. poz. 278; dalej: ustawa o budżecie na rok 2020).

²³ Dz. U. poz. 1535.

Przewidziana w ustawie budżetowej pożyczka dla BGK²⁴, tak jak w latach poprzednich, miała charakter ostrożnościowy i stanowiła dodatkową możliwość wsparcia finansowego BGK w celu umożliwienia realizacji zadań o charakterze publicznym, jako zadań zleconych Rządowi, do których BGK może zostać zobowiązany w trakcie roku budżetowego. Uwzględniono także fakt, że BGK realizuje zadania wynikające z przyjętej przez Rząd Tarczy Antykryzysowej. Wysokość limitu pozostaje na niezmiennym poziomie od 2013 r. Dotychczas BGK nie występował o pożyczkę z budżetu państwa.

Również pożyczka dla BFG²⁵ pełni funkcję prewencyjną i ma na celu umożliwienie realizacji zadań ustawowych BFG na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej, skutkującej wysokimi wypłatami środków gwarantowanych bądź koniecznością prowadzenia kosztownych procesów przymusowej restrukturyzacji. Wysokość limitu pożyczek dla BFG, ustalana w latach 2016-2019 na poziomie 4000 mln zł, została w 2020 r. zwiększona do kwoty 12 000 mln zł. BFG nie występował do Ministra Finansów o udzielenie pożyczki z budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 393-410)

Limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego został określony na podstawie informacji pozyskanych z regionalnych izb obrachunkowych, z Departamentu Samorządu Terytorialnego oraz od zainteresowanych tą formą wsparcia jednostek samorządowych. W 2021 r. nie wpłynął jednak żaden wniosek o udzielenie pożyczki w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego, na co mógł mieć wpływ fakt uruchamiania z budżetu państwa różnego rodzaju środków wsparcia przeznaczonych dla jednostek samorządu terytorialnego w związku z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19.

(akta kontroli: tom I str. 247-248)

Tak jak w latach poprzednich, również w 2021 r. KUKE S.A. nie występowała do Ministra Finansów z wnioskiem o udzielenie pożyczki z budżetu państwa. Limit pożyczek dla KUKE S.A. został zaplanowany na podstawie prognoz KUKE S.A. dotyczących przepływów na wyodrębnionym rachunku „Interes Narodowy”, służącym do obsługi systemu gwarantowanych ubezpieczeń eksportowych. Wartość wypłaconych odszkodowań była niższa, niż założono na etapie planowania budżetowego, i środki zgromadzone na wyżej wskazanym rachunku okazały się wystarczające do wypłaty odszkodowań.

(akta kontroli: tom I str. 246-247)

Niewykorzystany pozostał także limit pożyczki dla FUS²⁶. Pożyczka ta, o charakterze fakultatywnym i ostrożnościowym, może być uruchomiona, co do zasady, jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, których nie można było przewidzieć na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej. Ujęcie pożyczki w ustawie budżetowej uzasadniał fakt, iż przychody FUS są wrażliwe na zmiany podstawowych parametrów makroekonomicznych (możliwość wystąpienia ryzyk w tym zakresie zwiększała

²⁴ Na podstawie art. 5b ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. z 2020 r. poz. 1198) minister właściwy do spraw finansów publicznych może udzielić Bankowi Gospodarstwa Krajowego pożyczki ze środków budżetu państwa na zwiększenie funduszy własnych.

²⁵ Możliwość uzyskania takiej pożyczki wynika z art. 270 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz. U. z 2022 r. poz. 793).

²⁶ Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 423 ze zm.), w granicach określonych w ustawie budżetowej FUS może otrzymywać z budżetu państwa dotacje i nieoprocentowane pożyczki, które mogą być przeznaczone wyłącznie na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo, jeżeli przychody przekazywane na rachunek bankowy FUS nie zapewniają pełnej i terminowej wypłaty świadczeń finansowanych z przychodów FUS.

trwająca pandemia COVID-19), a w myśl art. 29 ust. 10 ufp zmiany planu finansowego funduszu celowego w trakcie roku nie mogą powodować zwiększenia dotacji z budżetu państwa. Przekazana do FUS dotacja z budżetu państwa w kwocie 34 990,1 mln zł okazała się wystarczająca dla realizacji wypłat świadczeń gwarantowanych przez państwo.

(akta kontroli: tom IV str. 143-147)

Limit poręczeń i gwarancji określony w art. 6 ustawy budżetowej na 2021 r. ustalony został w wysokości limitu na 2020 r., to jest w kwocie 500 000 mln zł. W ramach tej kwoty około 300 000 mln zł uwzględniono jako rezerwę związaną z pandemią COVID-19. Minister Finansów uwzględnił możliwość wykorzystania tego limitu dla działań, które mogłyby być podjęte w związku ze stanem pandemii COVID-19 oraz na wypadek ewentualnego pogorszenia się warunków działania polskiego systemu finansowego w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego, poprzez możliwość wspierania podmiotów należących do tego sektora. Limit został wykorzystany w kwocie 2786 mln zł (0,6%). Szczegółowe dane dotyczące poręczeń i gwarancji zostały przedstawione w pkt 4 części IV wystąpienia.

(akta kontroli: tom III str. 112-114, 165-166)

W art. 7 ustawy budżetowej określony został limit łącznych zobowiązań KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych – w kwocie 16 500 mln zł (analogicznie jak na 2020 r.). Łączne zaangażowanie KUKE S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych według stanu na 31 grudnia 2021 r. wynosiło 13 493,9 mln zł, co stanowiło 81,8% limitu. Tak jak w latach poprzednich, limit ten został ustalony w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE S.A. transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W 2021 r. KUKE S.A. udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania.

(akta kontroli: tom I str. 245-246, 254-256)

Ustalone
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 oraz w innych ustawach. NIK zwraca uwagę, że 2021 r. jest kolejnym rokiem, w którym w wielu przepisach prawa dopuszczono możliwości finansowania zadań państwa z pominięciem rachunku deficytu i rachunku rozchodów budżetu państwa. Dotyczyło to w szczególności nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych o wartości 22 346,7 mln zł. W ocenie NIK, dla zachowania przejrzystości planowania, niezbędne nakłady na realizację zadań państwa powinny zostać zaplanowane jako wydatki lub jako rozchody, w przypadku nakładów zwrotnych (np. pożyczki).

OBSZAR

2. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i ich finansowanie

Opis stanu
faktycznego

Łączne potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa ukształtowały się na poziomie minus 7595,6 mln zł. Oznaczało to, że w skali roku *per saldo* potrzeby pożyczkowe nie wystąpiły, pomimo że niektóre z pozycji składowych potrzeb pożyczkowych wymagały sfinansowania. Zrealizowane potrzeby były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji o 40 075,4 mln zł, a w porównaniu do potrzeb ujętych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. były niższe o 121 127,4 mln zł. Zdecydowało o tym głównie zmniejszenie kwoty deficytu budżetu państwa. Również pozostałe pozycje zaliczane do potrzeb pożyczkowych różniły się istotnie od planowanych.

Potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 164 919,8 mln zł i były niższe od planowanych w wyniku niższych potrzeb pożyczkowych netto. Wykupy długu stanowiące element potrzeb pożyczkowych brutto, były zbliżone do planowanych i wyniosły 172 515,4 mln zł wobec 172 599,7 mln zł ujętych w ustawie budżetowej po nowelizacji.

(akta kontroli: tom IV str. 105-106, 156-164)

2.1. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Zrealizowany w 2021 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 26 774,8 mln zł²⁷. Różnił się on w istotnym stopniu od planowanego: był niższy o 55 525,3 mln zł od przyjętego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. oraz niższy o 13 733 mln zł od deficytu przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej.

Do końca listopada 2021 r. notowana była nadwyżka budżetu państwa, która wyniosła 50 381,2 mln zł (niewielki deficyt wystąpił w marcu 2021 r.). Deficyt budżetu państwa na koniec roku wynikał prawie w całości z odnotowanego w grudniu 2021 r. deficytu budżetu państwa, który wyniósł w tym miesiącu 77 156 mln zł. Spowodowało to w rezultacie, że wynik całoroczny budżetu państwa zamknął się deficytem w kwocie 26 774,8 mln zł.

Miesięczne wielkości deficytu, szacowane na bieżąco na potrzeby określenia niezbędnego poziomu finansowania, przyjmowane w comiesięcznych notatkach kierowanych do Podsekretarza Stanu w MF na podstawie danych o planowanych dochodach i wydatkach istotnie odbiegały od faktycznych danych o deficycie – średniomiesięczne odchylenie wynosiło około 6 mld zł, przy czym największe odchylenie wystąpiło w kwietniu 2021 r. w wysokości 17 mld zł (przyjęty w notatce deficyt do sfinansowania w kwietniu 2021 r. wynosił 4,8 mld zł, podczas, gdy zrealizowana została nadwyżka w wysokości 12,6 mld zł).

(akta kontroli: tom IV str.125-135, 109-110, 141)

Rekordowy przyrost deficytu w grudniu 2021 r. wyniósł 77 156 mln zł (podobnie jak w grudniu 2020 r., gdy wyniósł 71 859,4 mln zł), ponieważ wydatki zrealizowane w grudniu 2021 r. stanowiły 23,1% wydatków rocznych. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, *główną przyczyną skumulowania w listopadzie i grudniu 2021 r. wysokiej kwoty wydatków w porównaniu do poprzednich miesięcy, była realizacja przez dysponentów zwiększonych wydatków wynikających z wejścia w życie ustawy z dnia 1 października 2021 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2021 r. (Dz. U. poz. 1900).*

(akta kontroli: tom IV str. 183-184)

Znacząca kwota tych wydatków została uruchomiona w grudniu 2021 r. Dotyczyło to między innymi części 16 – *Kancelaria Prezesa Rady Ministrów* – środki przeznaczone na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, wyniosły 14,3 mld zł; części 39 – *Transport* – wydatki m. in. na zasilenie Funduszu Kolejowego, a także na objęcie przez Skarb Państwa akcji w spółce PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. oraz na inwestycje w zakresie infrastruktury kolejowej wyniosły 11,6 mld zł; części 44 – *Zabezpieczenie społeczne* – m.in. wydatki wynikające z wpłaty z budżetu państwa do Funduszu Solidarnościowego oraz środki przeznaczone dla PFRON wyniosły 13,3 mld zł.

Do wydatków grudnia 2021 r. zostały zaliczone wydatki określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2021 nie wygasają z upływem roku budżetowego²⁸, w wysokości 7621,2 mln zł

²⁷ Dane na dzień 11 marca 2022 r.

²⁸ Dz. U. poz. 2407.

(w poprzednim roku kwota wydatków niewygasających z upływem 2020 r. wyniosła 11 639,6 mln zł). Kwota tych wydatków, mimo iż formalnie została zaliczona do wydatków 2021 r., pozostała na wydzielonych rachunkach budżetu państwa i faktycznie w 2021 r. nie wymagała wypłaty.

NIK zwraca uwagę, że również część wydatków przekazana na rachunki funduszy, choć formalnie zaliczona do 2021 r., nie została wykorzystana na finansowanie ich zadań w tym roku, lecz pozostała na rachunkach tych funduszy do końca 2021 r. W wyniku takich operacji wydatki te nie obciążą deficytu budżetu państwa w 2022 r. Dotyczyło to w szczególności poniższych funduszy:

Fundusz Solidarnościowy

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5a ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym²⁹, od 2021 r. przychodem Funduszu Solidarnościowego jest m.in. dotacja celowa z budżetu państwa³⁰. W roku 2021 ww. dotacja została ujęta w planie finansowym Funduszu w wysokości 1458 mln zł.

Ponadto zgodnie z art. 74 ust. 1 ustawy o budżecie, w roku 2021 źródłem przychodu Funduszu Solidarnościowego mogła być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zgodnie z ust. 3 ww. przepisu, minister właściwy do spraw finansów, na wniosek ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, mógł dokonywać przeniesień wydatków budżetowych będących przedmiotem blokady między częściami budżetu państwa, działami, rozdziałami i paragrafami klasyfikacji wydatków, z przeznaczeniem na wpłatę, o której mowa wyżej. W 2021 r. decyzją z dnia 24 sierpnia 2021 r. Minister Finansów wprowadził zmiany w budżecie państwa na 2021 r. w związku z blokadą wydatków budżetu państwa dokonaną przez Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w części 73 w kwocie 12 000 mln zł. Przeniesione środki zostały przeznaczone dla Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań.

Decyzją z dnia 25 listopada 2021 r. Minister Finansów wprowadził zmiany w budżecie państwa na 2021 r. w związku z blokadami wydatków budżetu państwa dokonanymi przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w cz. 44 – *Zabezpieczenie społeczne* w łącznej kwocie 235 mln zł, z przeznaczeniem na wpłatę do Funduszu Solidarnościowego. W wyniku powyższych działań stan środków Funduszu Solidarnościowego zwiększył się w ostatnim miesiącu roku z kwoty 12 170 mln zł na 30 listopada do 25 147 mln zł na 31 grudnia 2021 r.

Zobowiązania Funduszu Solidarnościowego na koniec 2021 r. w wysokości 19 505 mln zł obejmowały:

- zaciągniętą w 2019 r. pożyczkę z Funduszu Pracy na realizację świadczenia uzupełniającego dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji – 4000 mln zł,
- zaciągniętą w 2020 r. pożyczkę z Funduszu Pracy na realizację renty socjalnej – 4000 mln zł,
- zaciągniętą w 2020 r. pożyczkę z Funduszu Rezerwy Demograficznej na wypłatę w 2020 r. świadczenia „trzynastej emerytury” – 11 505 mln zł.

Stan środków na rachunku Funduszu Solidarnościowego na 31 grudnia 2021 r., pomimo iż w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego zmniejszył się

²⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787.

³⁰ Dotacja przeznaczona jest na dofinansowanie świadczenia uzupełniającego, kosztów obsługi wypłaty tego świadczenia, kosztów obsługi wniosku o świadczenie uzupełniające oraz kosztów świadczeń zdrowotnych związanych z wydawaniem orzeczeń dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o świadczeniu uzupełniającym dla osób niezdolnych do samodzielnej egzystencji (Dz. U. z 2021 r. poz. 1842, ze zm.).

o 5615,6 mln zł, to nadal był wysoki i wynosił 25 146,7 mln zł, przy czym NIK zauważa, że na podstawie art. 73 ustawy o Funduszu Solidarnościowemu umorzono³¹ w 2021 r. pożyczkę, udzieloną w 2019 r. z Funduszu Rezerwy Demograficznej w wysokości 8736 mln zł.

W ocenie NIK, finansowanie przez Fundusz Solidarnościowy zadań państwa było działaniem zaburzającym transparentność budżetu państwa.

(akta kontroli: tom IV str. 35-169-170)

Fundusz Medyczny

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 października 2020 r. o Funduszu Medycznym³², na podstawie decyzji ministra właściwego do spraw zdrowia z 19 lutego 2021 r. do Funduszu Medycznego zostały przekazane środki z budżetu państwa w kwocie 4000 mln zł. Stan środków na rachunku tego funduszu na dzień 31 grudnia 2021 r. wynosił 3354,8 mln zł.

Fundusz Wsparcia Policji

W 2021 r., zgodnie z art. 56 ust. 2 ustawy o Funduszu Wsparcia Policji, źródłem przychodu Funduszu Wsparcia Policji mogła być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2021 zwiększeniu uległy przychody Funduszu Wsparcia Policji o kwotę 1442,5 mln zł w związku z planowaną wpłatą z budżetu państwa przekazaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Na dzień 31 grudnia 2021 r. stan środków na rachunku tego funduszu wynosił 1452,7 mln zł i był wyższy od stanu na koniec poprzedniego roku o 1372 mln zł.

Fundusz Modernizacji Sił Zbrojnych

W 2021 r., zgodnie z art. 67a ustawy o Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, źródłem przychodu Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych mogła być również wpłata z budżetu państwa przekazana przez Ministra Obrony Narodowej. W nowelizacji ustawy budżetowej przychody Funduszu uległy zwiększeniu o 6300 mln zł w wyniku planowanej wpłaty z budżetu państwa przekazanej przez Ministra Obrony Narodowej. Środki zostały przeznaczone na kontynuację procesu modernizacji i zwiększenia zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP. Na dzień 31 grudnia 2021 r. stan środków na rachunku tego funduszu wynosił 6420,2 mln zł i był wyższy od stanu na koniec roku poprzedniego o 6310,2 mln zł.

Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dalej: RFRD, poprzednio Fundusz Dróg Samorządowych)

Nowelizacja ustawy budżetowej zakładała przekazanie dodatkowych środków z budżetu państwa do RFRD w kwocie 3100 mln zł. Stan środków na rachunku funduszu na 31 grudnia 2021 r. wyniósł 8071,2 mln zł i w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego zwiększył się o 2661,3 mln zł. Również w 2020 r. z budżetu państwa do Funduszu Dróg Samorządowych przekazano środki w wysokości 5400 mln zł (zgodnie z limitem określonym w art. 11 pkt 3 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19), które nie zostały wykorzystane. Stan wolnych środków tego

³¹ Podobnie na mocy art. 72 ustawy o Funduszu Solidarnościowemu pożyczka dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie udzielona ze środków budżetu państwa została umorzona z dniem wejścia w życie tej ustawy, tj. 1 stycznia 2021 r.

³² Dz. U. poz. 1875. Art. 8 pkt 2 w zw. z art. 41 ustawy o Funduszu Medycznym stanowi, iż przychodami tego funduszu są m.in. wpłaty z budżetu państwa przekazywane przez ministra właściwego do spraw zdrowia, w wysokości określonej corocznie w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy (począwszy od ustawy budżetowej na rok 2021), nie niższej niż 4 mld zł.

funduszu wzrósł wówczas z 895,9 mln zł na 31 grudnia 2019 r. do 5409,9 mln zł na 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli: tom IV str. 11, 63, 64, 171-182)

Wypłaty środków z budżetu państwa do wskazanych powyżej funduszy o wartości blisko 28 mld zł, które faktycznie (kasowo) nie zostały wykorzystane w 2021 r., zaburzyły przejrzystość budżetu państwa w związku z odejściem od zasady jego roczności. Wpłynęły one zwiększająco na zaewidencjonowane w 2021 r. wydatki i deficyt budżetu państwa, a konsekwencji nie powiększą wydatków i deficytu w 2022 r.

W 2021 r., na podstawie art. 15zi pkt 6 ustawy o COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, utworzono nową rezerwę poz. 73 Rezerwa na wpłatę do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Na mocy wydanego przez Prezesa Rady Ministrów polecenia z 23 grudnia 2021 r. Minister Finansów przeniósł do niej kwoty wszystkich środków zablokowanych samodzielnie przez dysponentów części budżetowych.

W ocenie Departamentu Budżetu Państwa MF *duża niepewność panująca w połowie 2020 r. odnośnie do prognozy stawianej na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2021 w zakresie sytuacji epidemicznej i gospodarczej oraz mogące mieć miejsce negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa wywołane pandemią COVID-19, uzasadniały zwiększenie odsetka środków planowanych w części 83 - Rezerwy celowe w porównaniu do ogólnego poziomu planowanych wydatków budżetu państwa. Powyższe rozwiązanie pozwoliło na elastyczne zaplanowanie środków budżetowych na rok 2021 oraz dokonanie ich podziału na etapie realizacji ustawy budżetowej w sposób efektywny. W ustawie budżetowej na rok 2021 z dnia 20 stycznia 2021 r. suma rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ustawy o finansach publicznych wyniosła 5,2% wydatków budżetu państwa³³.*

NIK zwraca uwagę, że na zmniejszenie deficytu budżetu państwa wpływały prowadzone kolejny rok działania rządu polegające na zlecaniu jednostkom spoza sektora finansów publicznych tj. BGK i PFR niektórych zadań państwa, które zgodnie z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP, stanowią zadania władz publicznych. Instytucje te od 2020 r. pozyskiwały środki na działania ówczesnie związane z przeciwdziałaniem negatywnym skutkiem pandemii COVID-19 poprzez emisję własnych obligacji. Skarb Państwa udzielił gwarancji spłaty zobowiązań z tytułu tych emisji. W 2021 r. kontynuowana była sprzedaż obligacji BGK i PFR gwarantowanych przez Skarb Państwa. PFR przeprowadził cztery emisje obligacji o łącznej wartości nominalnej 8,5 mld zł, a BGK w celu pozyskania środków dla FPC przeprowadził 17 aukcji obligacji o łącznej wartości nominalnej 33,5 mld zł oraz dwie emisje obligacji na rynkach zagranicznych o łącznej wartości nominalnej 1000 mln euro oraz 400 mln dolarów amerykańskich.

Zdaniem NIK powyższe działania zaburzyły faktyczną wysokość wydatków i wpłynęły zmniejszająco na kwotę osiągniętego deficytu budżetu państwa na koniec 2021 r. podobnie jak finansowanie niektórych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazanie im obligacji skarbowych w wysokości 22,3 mld zł.

(akta kontroli: tom IV str. 6)

Dnia 30 marca 2022 r. kontrolerzy NIK zwrócili się do Dyrektora Departamentu Długu Publicznego i Dyrektora Departamentu Budżetu Państwa o udzielenie wyjaśnień dotyczących nieujmowania w wydatkach lub rozchodach finansowania zadań, które

³³ Zgodnie z art. 49 ustawy o finansach publicznych w roku 2021 przepisu art. 140 ust. 3 ustawy o finansach publicznych (przepisu określającego 5% limit wydatków budżetu państwa sumy rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 pkt 1 i 4 ufp), nie stosuje się.

powinny być realizowane z wykorzystaniem środków budżetu państwa i wpływać na wartość deficytu budżetu państwa.

Departament Budżetu Państwa nie udzielił odpowiedzi na zadane pytanie. Udzielona odpowiedź Departamentu Długu Publicznego była niekompletna (nie odniesiono się do wszystkich kwestii) i nie przedstawiała przyczyn wystąpienia działań uznanych przez NIK jako działania zaburzające wartość zrealizowanych wydatków, a w efekcie deficytu i potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r.

W związku z powyższym pismo w sprawie złożenia niezbędnych wyjaśnień zostało skierowane także do Podsekretarza Stanu, Pana Sebastiana Skuzy, z prośbą o wskazanie przyczyn działań podejmowanych w 2021 r. związanych z:

- nieodpłatnym przekazaniem obligacji uprawnionym podmiotom,
- zasilaniem pod koniec roku rachunków funduszy celowych,
- finansowaniem zadań państwa przez Bank Gospodarstwa Krajowego za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A.,

i wpływem tych operacji na określenie potrzeb pożyczkowych wynikających z wielkości deficytu i wysokości rozchodów.

W udzielonych wyjaśnieniach Podsekretarz Stanu odniósł się jedynie do części ustaleń kontroli. Przedstawił pogląd, że ustawa o finansach publicznych nie reguluje zagadnienia dotyczącego przekazywania SPW innym jednostkom, a następnie spieniężania oraz wydatkowania uzyskanych w ten sposób środków finansowych. W świetle powyższego, zdaniem Podsekretarza Stanu, wobec braku obostrzeń ustawowych w tym zakresie, nieuzasadnione jest założenie, iż środki publiczne przekazywane w formie SPW do państwowych funduszy celowych czy też innych jednostek muszą być wykorzystywane w roku ich przekazania. NIK zwraca uwagę, że powyższej sugestii nie przedstawiła w piśmie skierowanym do Podsekretarza Stanu.

Podsekretarz Stanu nie odniósł się m.in. do kwestii finansowania zadań państwa przez Bank Gospodarstwa Krajowego za pośrednictwem Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. Wskazał, że działania Ministra Finansów prowadzone były w oparciu o przepisy prawa, co nie było kwestionowane przez NIK. Pomiął natomiast wskazywany przez NIK wpływ tych działań na prawidłowe określenie potrzeb pożyczkowych wynikających z wielkości deficytu i wysokości rozchodów.

Odnosząc się do zasilania funduszy celowych pod koniec roku Podsekretarz Stanu stwierdził, że zasadniczą cechą gospodarki finansowej tych jednostek jest planowanie w układzie wieloletnim, co odróżnia ją od wydatków planowanych w ustawach budżetowych, które planowane są w układzie rocznym. Tym samym dochody i koszty funduszy nie muszą być co do zasady zsynchronizowane.

(akta kontroli: tom IV str. 120-122, 214-218)

Deficyt budżetu środków europejskich na 2021 r., zaplanowany w wysokości 6864,8 mln zł, stanowił w całości potrzebę pożyczkową budżetu państwa. Nie był on korygowany na etapie nowelizacji ustawy budżetowej. Na koniec 2021 r. w budżecie środków europejskich została odnotowana nadwyżka w wysokości 622,3 mln zł. Różnica w stosunku do wielkości planowanej wyniosła 7487,2 mln zł. NIK wielokrotnie zwracała uwagę, że rzeczywiste kształtowanie się deficytu budżetu środków europejskich istotnie odbiega od przewidywanego (np. w 2020 r. różnica ta wynosiła 15 179 mln zł, a w 2019 r. 18 190,6 mln zł). Utrudnia to prawidłowe planowanie potrzeb pożyczkowych i efektywne pozyskiwanie środków na ich finansowanie. Z wyjaśnień złożonych przez Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej MF

wynika, że przy szacowaniu dochodów BŚE (bez WPR) brany jest pod uwagę poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów i planowane napływy z KE na pokrycie tych wydatków. Kluczowym składnikiem napływów są refundacje poniesionych wydatków. Napływy te ustalane są w oparciu o przekazane do KE prognozy certyfikacji wydatków w danym roku z uwzględnieniem faktu, że KE refunduje ponoszone wydatki w terminach wynikających z rozporządzeń UE i w wysokości 0,9 kwoty wnioskowanej. Napływy z tytułu refundacji wydatków oraz szacowana zaliczka w 2021 r. okazały się niewystarczające na pokrycie pełnych wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej, czego wynikiem był przyjęty deficyt na poziomie 7,9 mld zł (bez WPR). W związku z tym, że przewidywane wykonanie wydatków na 2021 rok oraz prognozy certyfikacji na rok 2021 nie uległy zmianie na etapie nowelizowania ustawy budżetowej, nie było podstaw do nowelizacji ustawy w zakresie BŚE. W zakresie WPR, dochody i wydatki budżetu środków europejskich zostały wykonane w wielkościach zbliżonych do planowanych.

(akta kontroli: tom IV str. 149-153)

Przekazane z UE w 2021 r. środki walutowe w wysokości 18 652,5 mln euro (tj. 85 270,8 mln zł) pozostawały w czasowym zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego MF. Z tej kwoty przekazano na dochody budżetu środków europejskich 75 040,4 mln zł (co odpowiadało kwocie 16 572,9 mln euro) oraz zwrócono do Komisji Europejskiej 30,6 mln euro (co odpowiadało 139,5 mln zł). Różnica środków w wysokości 10 090,9 mln zł służyła *de facto* finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(akta kontroli: tom IV str. 148-154)

2.2. Pozostałe potrzeby pożyczkowe netto

Łączna kwota pozostałych potrzeb pożyczkowych netto, poza omówionym wyżej wynikiem budżetu państwa i budżetu środków europejskich, była ujemna i wynosiła 33 709,7 mln zł. Rzeczywiste potrzeby, w kwocie 1535,1 mln zł, generowały płatności z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (1498,6 mln zł), pożyczki na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (10,1 mln zł) oraz udzielone kredyty i pożyczki zagraniczne (26,4 mln zł). Zmniejszająco natomiast na potrzeby pożyczkowe, łącznie o kwotę 35 244,8 mln zł, wpłynęły środki złotowe i walutowe, którymi dysponował Minister Finansów w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (nadwyżka przychodów nad rozchodami w kwocie 23 308,8 mln zł) i w ramach zarządzania środkami europejskimi (nadwyżka 10 090,9 mln zł), a także tzw. pozostałe przychody i rozchody (1734,7 mln zł) oraz pożyczki udzielone podmiotom krajowym (110,3 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 105-106)

Potrzeby pożyczkowe z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych obejmowały kolejne płatności na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju i Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, a także pierwszą wpłatę z tytułu umowy gwarancyjnej zawartej z Paneuropejskim Funduszem Gwarancyjnym (EFG)³⁴. W ustawie budżetowej zaplanowano także środki na ewentualne płatności z tytułu umów gwarancyjnych zawartych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz

³⁴ EFG został powołany przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w ramach grupy EBI (Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Fundusz Inwestycyjny) w związku z kryzysem spowodowanym pandemią COVID-19, w celu zwiększenia wsparcia inwestycji. Umowa gwarancyjna ma na celu zapewnienie pokrycia strat ponoszonych przez EFG tak, aby nie wpłynęły one negatywnie na bilans grupy.

w ramach SURE³⁵. W 2021 r. nie zaistniały przesłanki do uruchomienia tych gwarancji.

(akta kontroli: tom I str. 466, 129-131)

Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa), zaplanowane w wysokości 65,3 mln zł wyniosło minus 10,1 mln zł. W ramach tej części budżetu państwa zaplanowane zostały środki na pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania, udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej³⁶, tj. w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. Na zaplanowane ujemne saldo prefinansowania składały się przychody będące sumą pożyczek spłacanych przez ww. podmioty, w wysokości 148,9 mln zł oraz rozchody związane z wypłatami pożyczek w wysokości 214,2 mln zł. Osiągnięte przychody w 2021 r. wyniosły łącznie 64,7 mln (43,4% planu). Całkowicie rozliczono 137 umów o łącznej wartości 78,5 mln zł. Rozchody zrealizowano w wysokości 74,8 mln zł (34,9% planu). W 2021 r. zawarto 158 umów pożyczek, z tego w ramach 143 umów nastąpiły wypłaty środków. Wielkość udzielonych i wypłaconych pożyczek przez BGK ze środków budżetu państwa była wynikiem aktywności beneficjentów w aplikowaniu o środki.

(akta kontroli: tom III str. 194-222)

Potrzeby pożyczkowe z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych w kwocie 26,4 mln zł wynikały z ujemnego salda przychodów i rozchodów z tego tytułu. Na przychody w wysokości 99,8 mln zł złożyły się spłaty kredytów udzielonych przez Polskę na mocy umów zawartych w poprzednich latach z rządami Angoli, Chin, Czarnogóry, Indonezji, Republiki Serbskiej Bośni i Hercegowiny, Serbii i Czarnogóry, Uzbekistanu i Wietnamu. Przychody zostały zrealizowane w niższej (o 2,2 mln dolarów amerykańskich) wysokości, niż wynikająca z harmonogramu spłat, z uwagi na brak spłaty kredytu udzielonego Etiopii, która zaprzestała spłat w związku z wnioskiem o zawieszenie obsługi zadłużenia w ramach inicjatywy G20 i Klubu Paryskiego, popartej przez Unię Europejską. Po negocjacjach i wezwaniu do uregulowania zaległości Etiopia spłaciła przeterminowane zadłużenie w styczniu 2022 r. Rozchody o równowartości 126,2 mln zł obejmowały wypłaty dokonane na podstawie umów z Kenią, Tanzanią i Ukrainą.

(akta kontroli: tom I str. 126-131, 245-253; tom III str. 148-151, 170)

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych (pozycje ujęte w załączniku 5 do ustawy budżetowej jako ujemne potrzeby pożyczkowe) złożyły się:

- środki jednostek sektora finansów publicznych zgromadzone na rachunkach depozytowych w BGK, będące w zarządzaniu Ministra Finansów, których saldo wyniosło 23 308,8 mln zł,
- środki europejskie w zarządzaniu Ministra Finansów w wysokości 10 090,9 mln zł (wpływy z Komisji Europejskiej przewyższające środki przekazane na dochody budżetu środków europejskich),
- saldo pozostałych przychodów i rozchodów w kwocie minus 1734,7 mln zł,
- nadwyżka spłat nad wypłatami pożyczek dla podmiotów krajowych w kwocie 110,3 mln zł.

³⁵ Umowa gwarancyjna jest elementem instrumentu SURE, przewidzianym w rozporządzeniu Rady (UE) 2020/672 ustanawiającym ten instrument. SURE ma na celu pokrycie strat powstałych w przypadku, gdyby państwa członkowskie, które skorzystały z pożyczki SURE, nie wykonały swoich zobowiązań w terminie. Wówczas niedobór środków będzie pokrywany z tzw. gwarantowanego udziału każdego kraju.

³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 719.

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. przyjęto, że kwota środków na rachunkach depozytowych jednostek sektora finansów publicznych w BGK na koniec 2021 r. będzie niższa o 21 900 mln zł niż na koniec 2020 r. W rzeczywistości w tej pozycji powstała nadwyżka przychodów nad rozchodami w kwocie 23 308,8 mln zł. Było to przede wszystkim wynikiem wzrostu depozytów przyjętych od osób prawnych (głównie Narodowego Funduszu Zdrowia) oraz niektórych państwowych funduszy celowych, na skutek przekazania znaczących środków na rachunki tych funduszy w ostatnich miesiącach 2021 r. (szczegółowe dane dotyczące zasilenia funduszy zostały przedstawione w pkt 2.1. wystąpienia).

(akta kontroli: tom IV str. 57, 105)

Wpływy z tytułu zarządzania środkami europejskimi wyniosły 18 652,5 mln euro, tj. równowartość 85 270,8 mln zł. Na dochody budżetu środków europejskich przekazana została kwota 75 040,4 mln zł. Saldo środków europejskich (z uwzględnieniem zwrotów środków niewykorzystanych bądź błędnie przekazanych, o równowartości 139,5 mln zł) zmniejszyło potrzeby pożyczkowe netto o kwotę 10 090,9 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 105-106, 126-131)

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano dodatkowo saldo tzw. pozostałych przychodów i rozchodów krajowych w kwocie 18,7 mln zł, będące wynikiem przychodów w wysokości 150 073,1 mln zł i rozchodów w wysokości 150 054,4 mln zł³⁷ (w znowelizowanej ustawie budżetowej saldo w tej pozycji zostało podwyższone do kwoty 1000,3 mln zł), przy zerowym saldzie pozostałych przychodów i rozchodów zagranicznych.

W pozostałych przychodach i rozchodach zaplanowano środki na zwiększony wykup SPW (na zamianę/odkup obligacji hurtowych i obligacji oszczędnościowych zapadających w 2022 r. oraz potencjalne inne wykupy), dodatkowe potencjalne potrzeby pożyczkowe netto (przede wszystkim pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie zawartych w ustawie upoważnień³⁸, wyższy stan środków z konsolidacji złotej na koniec 2020 r.), a także wyższy od zakładanego stan środków na koniec 2021 r. W tej pozycji ujęto ponadto przepływy z tytułu depozytów zabezpieczających transakcje na instrumentach pochodnych (depozyty CSA³⁹), przychody i odpisy z prywatyzacji oraz inne potencjalne operacje.

Rzeczywiste saldo pozostałych przychodów i rozchodów krajowych wyniosło 1734,7 mln zł i stanowiło nadwyżkę przychodów w wysokości 1759,7 mln zł nad rozchodami w wysokości 25 mln zł. Na kwotę przychodów złożyły się rozliczenia z budżetem środków europejskich (1662,9 mln zł), depozyty CSA (62 mln zł), wpływy

³⁷ Wielkości bez przychodów i rozchodów z tytułu zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz operacji finansowych dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów (na podstawie art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych wielkości te nie są zaliczane do limitu rozchodów ustalanego w ustawie budżetowej).

³⁸ W zał. nr 5 do ustawy budżetowej w pozycji kredyty i pożyczki udzielone zaplanowane zostały rozchody znacząco niższe od limitu z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy. Większe kwoty z limitu ustawowego, obejmujące przede wszystkim pożyczki o charakterze ostrożnościowym, prewencyjnym, tj. przewidziane dla FUS, BFG i BGK, zaplanowano w pozostałych rozchodach.

³⁹ W przypadku transakcji na instrumentach pochodnych, dla których zawarto umowę zabezpieczającą typu CSA (Credit Support Annex) wartość bieżąca transakcji podlega zabezpieczeniu w formie depozytu gotówkowego na rachunku w BGK, od którego naliczane są odsetki należne stronie składającej depozyt. Zarówno przychody, jak i rozchody z tego tytułu wynikają z ustalenia (raz w tygodniu) wartości bieżącej transakcji zawartych z kontrahentami i aktualizowania wartości ich zabezpieczenia w formie depozytu gotówkowego. Każda ze stron jest zobowiązana do złożenia depozytu, zależnie od bieżącej wartości transakcji w dniu wyceny. W przypadku złożenia/uzupełnienia depozytu przez Ministra Finansów mają miejsce rozchody budżetu państwa, zaś w przypadku przeciwnym – przychody budżetu państwa.

z rachunku rezerw poręczeniowych (24,4 mln zł) oraz wpływy z prywatyzacji (10,4 mln zł).

Nieplanowane przychody w kwocie 1662,9 mln zł wystąpiły w wyniku rozliczenia z budżetem środków europejskich. Zwroty płatności z budżetu państwa, przekazane na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich w latach ubiegłych, zostały przekazane na przychody części 98, co określa *Procedura przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich*.

Saldo depozytów CSA wyniosło 39,6 mln zł. Po wyłączeniu przepływów z tego tytułu dokonanych w trakcie roku, przychody budżetu państwa uzyskane od kontrahentów (62 mln zł) przewyższyły rozchody (22,4 mln zł).

Szacowane w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wpływy z prywatyzacji w kwocie 1,7 mln zł zostały zwiększone w znowelizowanej ustawie budżetowej do kwoty 8,7 mln zł. W 2021 r. nie zostały sprywatyzowane żadne podmioty. Wpływy w kwocie 10,4 mln zł były rezultatem działań zmierzających do odzyskania należności Skarbu Państwa, tj. prowadzonych postępowań sądowych, egzekucyjnych i upadłościowych, a także obejmowały wpłaty kolejnych rat z tytułu umów zawartych w latach poprzednich. Po dokonaniu ustawowych odpisów⁴⁰ w wysokości 2,6 mln zł saldo wpływów z prywatyzacji wyniosło 7,8 mln zł.

Przychody w kwocie 24,4 mln zł stanowiły równowartość opłat prowizyjnych wniesionych na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa. Środki te zostały w całości przekazane na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa⁴¹.

(akta kontroli: tom I str. 126-131, 210; tom III str. 119, 239-242; tom IV str. 165-170)

2.3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r., pomimo nadal trwającej pandemii COVID-19, przebiegało w warunkach ożywienia gospodarczego. W porównaniu do poprzedniego roku, w którym odnotowano spadek PKB o 2,7%, w 2021 r. produkt krajowy brutto wzrósł do 5,7%, to jest o 0,6 pp. powyżej przewidywanego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Jednocześnie założenia dotyczące inflacji okazały się istotnie rozbieżne z planem. Przyjęta na 2021 r. w znowelizowanej ustawie budżetowej inflacja na poziomie 4,3%, zrealizowana została w wysokości 5,1%. W rezultacie Rada Polityki Pieniężnej (dalej: RPP) w ostatnim kwartale 2021 r. trzykrotnie podnosiła stopy procentowe (w październiku, listopadzie i grudniu 2021 r.).

Odmienne od planowanych ukształtowały się również kursy walut. Kurs złotego do euro charakteryzowała duża zmienność od 4,45 do 4,72 EUR/PLN, przy czym średnioroczny kurs był słabszy od zakładanego w znowelizowanej ustawie budżetowej (4,57 wobec 4,54). Podobnie wahał się kurs do dolara amerykańskiego od 3,65 do 4,19 USD/PLN, przy czym średnioroczny kurs wyniósł 3,86 wobec zakładanego 3,80.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych netto wyniosło minus 7595,6 mln zł, co powodowało, że znaczna część pozyskanych środków netto nie została

⁴⁰ Odpisy dotyczyły Funduszu Rezerwy Demograficznej, na podstawie art. 58 ust. 2 pkt 2 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych – 2,6 mln zł oraz Funduszu Reprywatyzacji, na podstawie art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U. z 2022 r. poz. 318) – 1 zł.

⁴¹ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2022 r. poz. 445; dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach).

wykorzystana do bieżącego finansowania, a została odłożona na rachunkach lokat w celu wykorzystania w następnym roku.

Środki finansowe niezbędne do sfinansowania potrzeb netto w 2021 r. pozyskane były zarówno na rynku krajowym jak i za granicą. Na rynku krajowym środki finansowe pozyskane w wyniku nadwyżki sprzedaży nad wykupami SPW wyniosły 15 297 mln zł. Zagraniczne środki finansowe powstały w wyniku wypłaty kolejnych rat pożyczki SURE w wysokości 7233,6 mln euro, tj. 32 898,5 mln zł. Istotnym źródłem finansowania było wykorzystanie części środków walutowych zgromadzonych w latach poprzednich, zdeponowanych na rachunkach walutowych Ministra Finansów w NBP i BGK. Z tego źródła w 2021 r. pochodziło *per saldo* 12 545 mln zł.

Pozostałe pozycje, które zalicza się do źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych netto, były w 2021 r. ujemne. W finansowaniu krajowym dotyczyło to środków zgromadzonych na rachunku budżetu państwa w wysokości minus 33 120,4 mln zł. Złożyły się na nie przychody wynoszące 30 321,9 mln zł (były to środki zgromadzone na dzień 31 grudnia 2020 r., które przeszły na finansowanie potrzeb 2021 r. i w tej wysokości stanowiły przychody roku 2021) oraz rozchody, które wyniosły rekordową kwotę 63 442,3 mln zł (były to środki zgromadzone na dzień 31 grudnia 2021 r., które nie zostały przeznaczone na finansowanie 2021 r., lecz zostały przeznaczone na finansowanie potrzeb 2022 r.).

W finansowaniu zagranicznym ujemne saldo z tytułu obligacji zagranicznych i otrzymanych kredytów w wysokości 35 215,7 mln zł powstało w wyniku wyższych rozchodów z tytułu spłat i wykupów tego zadłużenia wynoszących 37 641,9 mln zł od przychodów z tytułu nowych emisji długu zagranicznego w wysokości 2426,2 mln zł.

W ramach finansowania potrzeb pożyczkowych brutto pozyskano na rynku krajowym i zagranicznym – w wyniku emisji długu w SPW, kredytów i pożyczek, przy jednoczesnym zwiększeniu stanu środków na rachunku złotowym i wyższym wykorzystaniu środków walutowych – środki finansowe w wysokości 164 919,8 mln zł.
(akta kontroli: tom IV str. 105-107)

2.3.1. Finansowanie krajowe

Podstawowym źródłem pozyskania środków była emisja SPW na rynku krajowym. Wykorzystywane były standardowe instrumenty finansowania – przetargi obligacji stałoprocentowych i zmiennoprocentowych oraz sprzedaż obligacji detalicznych. Sprzedaż obligacji hurtowych na przetargach sprzedaży miała miejsce szczególnie w pierwszym półroczu w korzystnych warunkach rynkowych (niskie stopy procentowe, wysoki popyt), w odróżnieniu od istotnego wzrostu rentowności i spadku zainteresowania SPW w drugim półroczu, w efekcie wzrostu stóp NBP i niepewności w zakresie polityki pieniężnej. W wyniku współpracy prowadzonej z DSPW⁴² następowało dopasowywanie podaży i struktury sprzedaży do zgłaszanego popytu oraz ograniczanie sprzedaży w okresach sezonowego spadku popytu na SPW (okres wakacyjny, koniec roku). W sytuacji gwałtownego pogorszenia nastrojów rynkowych po pierwszej podwyżce stóp przez RPP miało miejsce odwołanie przetargu obligacji w dniu 7 października 2021 r. W miarę materializowania się lepszego scenariusza potrzeb pożyczkowych i dobrej sytuacji budżetowej następowało ograniczanie kasowej sprzedaży SPW na rynku krajowym. W rezultacie od sierpnia 2021 r. organizowane były wyłącznie przetargi zamiany obligacji. W stosunku do pierwotnie zaplanowanych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. 16 aukcji kasowych

⁴² Dealerzy Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) – wyłoniona w ramach postępowania przygotowawczego grupa instytucji (banków), posiadająca określone prawa i obowiązki związane z uczestnictwem w pierwotnym i wtórnym rynku SPW. Dealerzy są pośrednikami między emitentem a innymi podmiotami w obrocie SPW i mają wyłączny dostęp do rynku pierwotnego.

i sześciu aukcji zamiany, zorganizowano osiem aukcji kasowych oraz 13 aukcji zamiany.

(akta kontroli: tom IV str. 58)

Wzrost stóp procentowych NBP od października 2021 r. spowodował wzrost rentowności SPW w stosunku do rentowności dla nich planowanych. Dla obligacji dwuletnich różnica w rentowności wynosiła od 0,1 pp. (dla obligacji dziesięcioletnich) do 0,5 pp. (dla obligacji dwuletnich). Stopy WIBOR, na których bazuje oprocentowanie depozytów jednostek sektora finansów publicznych, wzrosły o 0,1 pp. Jednak efekt podwyżek stóp NBP nie przełożył się w istotnym stopniu na koszty obsługi, gdyż sprzedaż SPW na aukcjach sprzedaży zakończyła się w sierpniu, a pierwsze podwyżki stóp NBP miały miejsce od października. Sprzedaż obligacji hurtowych na przetargach sprzedaży prowadzona w okresie niższych rentowności (styczeń – sierpień 2021 r.) wyniosła 52,1 mld zł, a razem z przetargami zamiany wyniosła 84,8 mld zł. Natomiast w okresie wrzesień-grudzień 2021 r. na standardowych przetargach nie dokonywano sprzedaży obligacji. W tym okresie dokonywano jedynie przetargów zamiany (na kwotę 19,6 mld zł) oraz przeprowadzono jeden przetarg w formule *private placement* dedykowany Bankowemu Funduszowi Gwarancyjnemu (na kwotę 3 mld zł). Zawiera on opcję bezwarunkowego przedterminowego odkupu obligacji od posiadacza na jego żądanie. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego MF wynika, że z punktu widzenia Ministerstwa Finansów emisja umożliwiła pozyskanie środków o koszcie porównywalnym do osiągnięcia poprzez emisję standardowych obligacji w systemie przetargowym, z uwzględnieniem możliwości wykonania opcji przez BFG. Dodatkową korzyścią było uzyskanie możliwości finansowania potrzeb pożyczkowych bez zwiększania długu publicznego obliczanego według definicji UE, gdyż zgodnie z europejskim systemem rachunków narodowych ESA2010 BFG jest częścią sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*). Z tego powodu dług BFG wobec Skarbu Państwa nie stanowi długu publicznego ustalanego zgodnie z definicją UE, a zobowiązania z tytułu skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu BFG podlegają wyłączeniu w ramach tego sektora, zmniejszając tym samym dług obliczany według zasad UE. Od 2022 r. analogiczna zasada wyłączania zobowiązań BFG z tytułu SPW ma zastosowanie dla sektora finansów publicznych i obliczania państwowego długu publicznego, gdyż od 1 stycznia 2022 r. BFG został zaliczony do jednostek sektora finansów publicznych, a więc emisja dedykowana BFG nie powiększy także długu publicznego wg definicji krajowej. Z punktu widzenia BFG emisja obligacji pozwoliła na zmianę struktury portfela inwestycyjnego, mającą na celu zwiększenie zaangażowania BFG w skarbowe papiery wartościowe. Proponowana konstrukcja obligacji zapewnia możliwość ich upłynnienia w terminie gwarantującym niezakłóconą realizację – w razie konieczności – ustawowych zadań BFG.

(akta kontroli: tom IV str. 5, 17-20, 23-30, 101)

W efekcie wzrostu stóp NBP wystąpił zauważalny spadek popytu i sprzedaży obligacji stałoprocentowych, a jednocześnie nastąpił wzrost udziału sprzedaży obligacji zmiennoprocentowych (35% w strukturze sprzedaży wobec 20% w 2020 r.).

Wyższe od założonych stopy rynku pieniężnego nie spowodowały wzrostu kosztów w 2021 r., natomiast w całym okresie zapadalności SPW stałoprocentowych wzrost kosztów będzie wynosił około 1 mld zł (a w porównaniu do znowelizowanej ustawy budżetowej około 0,4 mld zł).

Zauważalny był również wpływ inflacji – wyższy od zakładanego wskaźnik indeksacji obligacji IZ0823, indeksowanej w oparciu o wskaźnik inflacji, spowodował na dzień płatności odsetek wzrost kosztów obsługi długu o 4,2 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 7, 114)

W polityce emisyjnej w 2021 r. kontynuowano emisje zakładające tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych⁴³. W 2021 r. 18 emisji przekraczało wartość 25 mld zł, podczas gdy na koniec 2020 r. było to 16 emisji (duża wartość emisji w istotny sposób wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym). Prowadzono transakcje typu SBB/BSB⁴⁴, mechanizm wprowadzony w lutym 2014 r. w celu wspierania rozrachunku w sytuacji czasowej i istotnie ograniczonej dostępności obligacji konkretnej serii na rynku wtórnym. W 2021 r. przeprowadzono transakcje o wartości nominalnej 7,5 mld zł (7,8 mld zł w 2020 r.), co stanowiło 0,1% wszystkich transakcji SBB/BSB na rynku SPW (0,2% w 2020 r.).

(akta kontroli: tom IV str. 29, 100)

Kontynuowano szeroką ofertę obligacji oszczędnościowych. W 2021 roku sprzedawane były obligacje oszczędnościowe ze standardowej oferty, tj. z oprocentowaniem stałym, zmiennym oraz indeksowanym do inflacji, o terminie zapadalności od trzech miesięcy do 10 lat. Kontynuowana była również sprzedaż sześcioletnich i dwunastoletnich obligacji rodzinnych dedykowanych beneficjentom programu Rodzina 500+. Popyt na te instrumenty w 2021 roku wyniósł w sumie 43,3 mld zł i był o 53% wyższy w porównaniu do 2020 roku i aż o 151% w stosunku do 2019 roku. W ocenie Dyrektora Departamentu DP MF *przyczyn wzrostu sprzedaży obligacji na rynku detalicznym można upatrywać w stopniowo rosnącej popularności skarbowych obligacji oszczędnościowych jako bezpiecznego instrumentu pomnażania środków. Jest to zgodne z długofalowym celem Ministerstwa Finansów jako emitenta obligacji oszczędnościowych, czyli budowaniem skłonności do oszczędzania, zachęcaniem do pomnażania środków poprzez obligacje skarbowe, a także, w pewnym stopniu, zwiększeniem udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz dywersyfikacją bazy inwestorów.*

W strukturze sprzedaży rynkowych SPW przeważały papiery średnioterminowe i długoterminowe (o terminie zapadalności powyżej czterech lat).

(akta kontroli: tom IV str. 29)

2.3.2. Finansowanie zagraniczne

Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych netto odbiegało od założeń przyjętych zarówno w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., jak i w ustawie budżetowej po nowelizacji. Saldo finansowania zagranicznego wyniosło 10 227,8 mln zł i było niższe niż pierwotnie zaplanowano o 25 521,9 mln zł. W stosunku do znowelizowanej ustawy budżetowej finansowanie zagraniczne było wyższe o 10 219,1 mln zł. Dodatkowo saldo finansowania zagranicznego było wynikiem wykorzystania instrumentów nierynkowych w kwocie 45 443,5 mln zł, tj. pożyczki z udostępnionego w 2020 r. przez Komisję Europejską instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem (SURE) oraz środków walutowych pozostających w dyspozycji Ministra Finansów, przy

⁴³ Benchmark to duża wartościowo emisja SPW, posiadająca płynny rynek wtórny. Rynkowa wycena emisji benchmarkowej stanowi punkt odniesienia dla poziomu stóp procentowych w danym segmencie zapadalności. Na elektronicznym rynku TBS Poland funkcjonuje pojęcie emisji bazowych, oznaczające określone przez Ministra Finansów emisje SPW, w szczególności obligacji skarbowych o stałym dochodzie, terminie wykupu nie krótszym niż rok i wartości nominalnej co najmniej 10 mld zł lub emisje SPW sprzedawane na bieżąco na przetargach, które osiągnęły wartość co najmniej 2 mld zł. Przy wyznaczaniu benchmarków na polskiej krzywej dochodowości podawanej w serwisach informacyjnych Reuters i Bloomberg stosuje się kryterium terminu do wykupu.

⁴⁴ 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 SPW.

jednoczesnym oddłużeniu w obligacjach i kredytach zagranicznych na kwotę 35 215,7 mln zł.

Z przyznanej Polsce pożyczki SURE w kwocie 11 200 mln euro w 2020 r., zgodnie z harmonogramem, wypłacono kwotę 1000 mln euro. Na 2021 r. planowane były wypłaty w wysokości 7236 mln euro. Przychody z tego tytułu wyniosły 7233,6 mln euro (kapitał pomniejszony o dyskonto)⁴⁵ i stanowiły równowartość 32 898,5 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 126-131, 440-451, 454; tom IV str. 105-106)

Środki walutowe pozostające w dyspozycji Ministra Finansów zapewniły finansowanie potrzeb pożyczkowych w kwocie 12 545 mln zł (dodatnie saldo przepływów związanych z rachunkiem walutowym).

Na koniec 2020 r. Minister Finansów dysponował środkami walutowymi⁴⁶ w wysokości 8780,6 mln euro i 2,7 mln dolarów amerykańskich (o równowartości 40 520,9 mln zł). W 2021 r. na rachunek pomocniczy w NBP wpłynęły środki w wysokości 26 508,9 mln euro i 118,6 mln dolarów amerykańskich, przede wszystkim z tytułu zarządzania środkami europejskimi, a także z pożyczki SURE i emisji obligacji nominowanych w jenach japońskich (30 000 mln jenów japońskich), wymienionych czasowo na euro (402,6 mln euro) w ramach transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS⁴⁷) oraz z pozostałych wpływów (głównie dochody z tytułu SURE).

W ramach zarządzania środkami europejskimi na rachunek walutowy w NBP wpłynęła kwota 18 652,5 mln euro (równowartość 85 270,8 mln zł), tj. wyższa zarówno od planowanej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. (o 587,6 mln euro), jak i w znowelizowanej ustawie budżetowej (o 951,1 mln euro).

W trakcie roku Minister Finansów wykorzystał z rachunków walutowych kwotę 29 270,6 mln euro i 118,8 mln dolarów amerykańskich, głównie na finansowanie potrzeb krajowych (zamiana na złote). Sprzedaż walut do NBP (15 700 mln euro) oraz na rynku za pośrednictwem BGK (3587 mln euro) zapewniła środki złotowe w wysokości 88 247,2 mln zł. Na płatności z rachunku walutowego (rozchody części 98 i wydatki części 79) z tytułu terminowego wykupu i obsługi długu zagranicznego oraz kosztów i prowizji, a także udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych przeznaczona została kwota 9860 mln euro (równowartość 45 584,1 mln zł). W 2021 r. Minister Finansów nie dokonywał przedterminowych wykupów obligacji zagranicznych ani przedterminowych spłat kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

Na 31 grudnia 2021 r. na rachunku pomocniczym w NBP i na rachunku specjalnym w BGK pozostało 6112 mln euro i 2,5 mln dolarów amerykańskich (o równowartości 28 111,5 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 126-131, 188-194; tom IV str. 105-106)

⁴⁵ Pożyczka SURE jest finansowana obligacjami emitowanymi przez Komisję Europejską. Pożyczkobiorca otrzymuje kwotę kapitału pomniejszoną o opłaty związane z emisją obligacji oraz o dyskonto, jeśli obligacje zostały sprzedane za cenę niższą niż wartość nominalna, bądź powiększoną o dochody z tytułu premii, jeśli obligacje zostały sprzedane za cenę przewyższającą wartość nominalną, oraz narosłych odsetek, jeśli obligacje zostały sprzedane w ramach ponownego otwarcia wcześniejszej emisji. Kwota pożyczki wypłaconej w 2021 r. została pomniejszona o dyskonto w kwocie 2,4 mln euro i opłaty w wysokości 55,6 mln zł (wydatki części 79) oraz powiększona o premię i narosłe odsetki w kwocie 970 mln zł (dochody części 79).

⁴⁶ Były to waluty zgromadzone na rachunku pomocniczym w NBP i na rachunku specjalnym w BGK. Ponadto na rachunku specjalnym w NBP pozostawały środki z pożyczki Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju na współfinansowanie „Projektu ochrony przeciwpowodziowej dorzecza Odry i Wisły” (na 31 grudnia 2021 r. były to środki w wysokości 13,1 mln euro), niewykorzystywane do zarządzania płynnością.

⁴⁷ CIRS (ang. *currency interest rate swap*) swap walutowo-procentowy, transakcja polegająca na wymianie kapitałów i płatności odsetkowych denominowanych w różnych walutach.

Emisja długu na rynkach zagranicznych nie stanowiła źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto. Zarówno saldo obligacji zagranicznych, jak i saldo kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych były ujemne.

Plan w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zakładał trzy emisje obligacji nominowanych w euro o łącznej wartości nominalnej 5000 mln euro. Ostatecznie w 2021 r. obligacje nominowane w euro nie były emitowane. Minister Finansów przeprowadził emisję obligacji o wartości 30 000 mln jenów japońskich, z której wpływy zostały czasowo wymienione na euro w ramach zawartej transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS). Przychody budżetu państwa z tego tytułu wyniosły 402,6 mln euro (równowartość 1845,6 mln zł). Potrzeby pożyczkowe brutto z tytułu wykupu obligacji zagranicznych (terminowe wykupy obligacji zapadających w 2021 r.) obejmowały wykup obligacji o wartości nominalnej 4700 mln euro (wartość kapitału do wypłaty 4620 mln euro), 1721 mln dolarów amerykańskich (wartość kapitału do wypłaty 1710 mln dolarów amerykańskich), 500 mln franków szwajcarskich oraz 50 000 mln jenów japońskich. Rozchody na ten cel wyniosły 31 642,1 mln zł i przewyższały przychody z emisji o kwotę 29 796,5 mln zł.

Niższe od zakładanego w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. oraz w ustawie budżetowej po nowelizacji było wykorzystanie pożyczek i kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych. Przychody z tego tytułu wyniosły 126,9 mln euro, tj. równowartość 580,6 mln zł, i pochodziły z zaciągniętych w latach poprzednich kredytów na realizację projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły. Z uwagi na korzystną sytuację budżetową Minister Finansów nie zaciągnął ujętego w planie na grudzień nowego kredytu z EBI, który miał bezpośrednio zasilić budżet kwotą 1000 mln euro (4454,5 mln zł). Rozchody na spłatę kapitału kredytów zagranicznych w kwocie 1306,7 mln euro (5999,8 mln zł) zostały poniesione w wysokości wynikającej z harmonogramu spłat na 2021 r. Saldo kredytów zagranicznych wyniosło minus 5419,2 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 204-209, 194, 126-210)

Kształtowanie się kursów walutowych odmiennych od prognozowanych skutkowało zwiększeniem kwoty przychodów o 6778 mln zł w stosunku do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., a w stosunku do znowelizowanej ustawy budżetowej o 1563 mln zł, a kwoty rozchodów odpowiednio o 2746 mln zł i o 1006 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 412-416)

2.3.3. Strategia zarządzania długiem publicznym

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2021 r. odbywało się na podstawie Strategii. Realizacja Strategii podobnie jak w 2020 r. przebiegała w warunkach zwiększonych wydatków publicznych związanych z działaniami mającymi na celu zapobieganie skutkom pandemii COVID-19. Zgodnie z założeniami Strategii w 2021 r., podobnie jak w latach poprzednich głównym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa był rynek krajowy, na którym sprzedano instrumenty o wartości nominalnej 153,2 mld zł. Finansowanie zagraniczne stanowiło uzupełnienie finansowania krajowego. Łączna wartość nominalna papierów wartościowych wyemitowanych na rynkach zagranicznych stanowiła równowartość 18,2 mld zł, z międzynarodowych instytucji finansowych (dalej: MIF) pozyskano środki o równowartości 0,5 mld zł. Dodatkowo, w ramach nisko oprocentowanej pożyczki z KE SURE na walkę ze skutkami pandemii COVID-19 otrzymano środki o równowartości 32,9 mld zł.

Wśród instrumentów rynkowych emitowanych na rynku krajowym przeważały papiery średnioterminowe i długoterminowe o terminie do wykupu powyżej czterech lat. Ich udział w sprzedaży zwiększył się z 71,5% w 2020 r. do 87,4% w 2021 r. Bony

skarbowe nie były emitowane w 2021 r. Znacząco zwiększył się natomiast udział obligacji o oprocentowaniu zmiennym, który w strukturze sprzedaży rynkowych SPW na rynku krajowym wzrósł z 17,7% w 2020 r. do 34,6% na koniec 2021 r. Nadal największy udział w strukturze sprzedaży zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu, jednak ich udział zmniejszył się z 64,2% w 2020 r. do 60,3% w 2021 r.

Na rynkach zagranicznych w omawianym okresie przeprowadzono jedną emisję obligacji nominowanych w juanach chińskich, tzw. obligacji Panda o trzyletnim terminie zapadalności, wartości nominalnej 3 mld juanów chińskich i rentowności 3,2%. Wraz z emisją zawarto transakcję swapową, w której dokonano wymiany pozyskanych środków na euro i zabezpieczono przyszłe przepływy z tytułu obsługi i wykupu obligacji. Ostateczna rentowność obligacji po uwzględnieniu transakcji zamiany juana chińskiego na euro była ujemna i wyniosła minus0,104%.

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 – duża wartość emisji w sposób istotny wpływa na poziom płynności na rynku wtórnym;
- emisję dziesięcioletnich obligacji skarbowych o oprocentowaniu zmiennym opartym o sześciomiesięczny WIBOR wyemitowanych w systemie *private placement*, przeznaczonych dla BFG;
- prowadzenie transakcji typu SBB/BSB;
- wprowadzenie w 2021 r. obowiązku realizacji minimalnego udziału w obrotach w segmencie kasowym rynku elektronicznego dla dealerów SPW i kandydatów na dealerów SPW. Zmiana ta miała na celu zwiększenie płynności i efektywności elektronicznego rynku SPW.

Minimalizacja kosztów obsługi długu odbywała się przy przyjętych ograniczeniach dotyczących poziomu poszczególnych rodzajów ryzyka.

(akta kontroli: tom IV str. 29-38, 99-100)

Zdaniem NIK, treść wniosku⁴⁸ zawartego w wystąpieniu KBF.410.008.01.2019 po kontroli P/19/013 *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych* pozostaje aktualna, bowiem cel zarządzania długiem publicznym nadal sformułowany jest w sposób niemożliwy do skwantyfikowania.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zmniejszenie kwot finansowania w stosunku do planu (w wyniku redukcji potrzeb pożyczkowych netto) nastąpiło przy zmniejszeniu poziomu zadłużenia na rynku zagranicznym, co było zbieżne z założeniami Strategii.

NIK stwierdziła jednak podobnie jak w 2020 r. nieujmowanie w wydatkach lub rozchodach w 2021 r., finansowania zadań, które powinny być realizowane z wykorzystaniem środków budżetu państwa i zwiększać jego deficyt. Było to wynikiem finansowania niektórych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazanie im obligacji skarbowych w wysokości 22,3 mld zł oraz emisja obligacji BGK i PFR objętych gwarancją spłaty przez Skarb Państwa. W 2021 r. przeprowadzono emisję

⁴⁸ Rozważenie przeformułowania celu zarządzania długiem publicznym określonego w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na rozliczalny oraz wprowadzenia wyznaczników, które będą określać stopień jego realizacji.

tych obligacji o wartości nominalnej 42,0 mld zł oraz dwie emisje obligacji na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej 1000 mln euro i 400 mln dolarów amerykańskich.

Natomiast działaniem bez uzasadnienia zwiększającym deficyt w 2021 r. było przekazanie do niektórych funduszy celowych⁴⁹ w ostatnich miesiącach 2021 r. środków w wysokości około 28 mld zł, które nie zostały przez te jednostki wykorzystane do końca roku. Przekazane środki zwiększyły stan środków na rachunkach tych funduszy mimo, że będą one finansować zadania kolejnego roku.

W ocenie NIK, powyższe działania, pomimo ich umocowania w przepisach prawa, zaburzały wartość zrealizowanych wydatków, a w efekcie deficyt i potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2021 r.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Polityka zarządzania płynnością budżetu państwa była kształtowana zgodnie z obowiązującą Strategią. Miała ona na celu ograniczenie ryzyk związanych z gwarantowaniem bezpiecznego poziomu płynności w każdych uwarunkowaniach budżetowych i rynkowych, przy efektywnym zarządzaniu płynnymi aktywami. Zarządzanie ryzykiem płynności budżetu państwa wymagało utrzymywania bezpiecznej rezerwy środków pieniężnych oraz takim zarządzaniu płynnymi aktywami, aby generowały dochody budżetowe rekompensujące w jak największym stopniu koszty związane z utrzymywaniem bezpiecznego poziomu płynności.

(akta kontroli: tom IV str. 8)

Jednocześnie proces ten odbywał się w 2021 r. w dalszym ciągu w warunkach kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19, dużej niepewności i zmienności na rynkach finansowych, wzrostu inflacji, niepewności co do kształtowania się sytuacji gospodarczej i budżetowej i w efekcie wysokości i rozkładu w czasie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Z tego powodu utrzymany został, wprowadzony w 2020 roku, limit płynnych środków na poziomie całorocznych potrzeb pożyczkowych brutto, wyższy niż w modelowych rozwiązaniach określonych w notatce Departamentu DP MF z dnia 23 marca 2017 r. do Podsekretarza Stanu odnoszących się do poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych. Zgodnie z modelowymi założeniami średni stan środków budżetowych w 2021 roku powinien kształtować się w przedziale od 35,5 do 104 mld zł przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto (283,6 mld zł), albo od 25,6 do 75,2 mld zł przy przyjęciu założeń z nowelizacji (potrzeby pożyczkowe brutto w wysokości 205,1 mld zł). Odpowiadało to przyjętemu wskaźnikowi pokrycia (dalej: WP) w wysokości 1,5-4,4 miesiąca.

Zrealizowane w 2021 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 164,9 mld zł przy średniorocznym stanie środków złotych i walutowych 134,7 mld zł. Poziom WP wyniósł 9,9 miesiąca. Należy przy tym zauważyć, że poziom środków obejmował również wydatki niewygasające z upływem 2020 r. Bez ich uwzględnienia średnioroczny poziom środków wynosił 128,2 mld zł, a wskaźnik pokrycia wyniósł 9,4 miesiąca.

Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2021 r. przebiegał w warunkach ożywienia gospodarczego. Osiągane dochody budżetu państwa kształtowały się istotnie powyżej założeń przyjętych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. (o 22,2%) oraz o 2,4% powyżej dochodów przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej. Na przestrzeni dziesięciu miesięcy 2021 r. realizowana była nadwyżka budżetowa, która średniomiesięcznie wynosiła

⁴⁹ Dotyczyło to przekazania środków do Funduszu Solidarnościowego, Funduszu Medycznego, Funduszu Wsparcia Policji, Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.

4580,1 mln zł. Powodowało to kumulację wolnych środków złotych na rachunku budżetu państwa. Środki te były umieszczane na lokatach w NBP i BGK. Głównymi instrumentami zarządzania ryzykiem płynności w 2021 r. były oprocentowane lokaty złote w NBP, lokaty złote dokonywane za pośrednictwem BGK, rynkowe lokaty złote typu SBB/BSB zabezpieczone papierami skarbowymi, lokaty walutowe, wymiana skonsolidowanych środków walutowych w NBP i na rynku.

(akta kontroli: tom IV str. 1-8)

Na 1 stycznia 2021 r. budżet państwa dysponował środkami płynnymi, zgromadzonymi w poprzednim roku. Ich przeznaczeniem było finansowanie potrzeb pożyczkowych i wykupów długu w kolejnych miesiącach w horyzoncie całego roku 2021. Środki te wynosiły 78,6 mld zł, w tym środki walutowe o równowartości 8,8 mld euro, to jest 40,5 mld zł oraz środki złote w ujęciu kasowym w kwocie 38,1 mld zł (memoriałowo 30,3 mld zł).

Na dzień 31 grudnia 2021 r. budżet państwa dysponował środkami przechodzącymi na finansowanie potrzeb 2022 r. w wysokości 96,9 mld zł, w tym środki walutowe o równowartości 6,1 mld euro, to jest 28,2 mld zł oraz środki złote w ujęciu kasowym w kwocie 68,7 mld zł (memoriałowo 63,4 mld zł). Stan środków na rachunkach budżetu państwa w porównaniu do stanu z roku poprzedniego wzrósł o 18,3 mld zł, przy czym na rachunku złotowym wzrósł o 30,6 mld zł, a na walutowym zmniejszył się o 12,3 mld zł.

(akta kontroli: tom IV str. 24-29, 38, 58)

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa opierało się na comiesięcznych i kwartalnych notatkach w sprawie planu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w następnym okresie, kierowanych przez Dyrektora Departamentu DP w MF do akceptacji przez Podsekretarza Stanu w MF.

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

W ciągu całego 2021 roku na złotych i walutowych rachunkach budżetu państwa utrzymywały się wysokie stany środków. Wolne środki budżetu państwa powinny być lokowane w taki sposób, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy⁵⁰.

Środki złote wynosiły średnio 74,7 mld zł, przy czym najwyższe stany w ciągu 20 dni na przełomie września i października 2021 r. wynosiły średnio 126 mld zł, a 28 września 2021 r. maksymalny stan wyniósł 132 mld zł. Takie kształtowanie się lokat było przede wszystkim rezultatem korzystnej sytuacji budżetowej: w okresie pomiędzy 20 a 28 września 2021 r. nadwyżka dochodów nad wydatkami wyniosła 26,2 mld zł i zwiększyła stan lokat złotych. W 2021 r. nawet najniższe stany lokat złotych (około 17,4 mld zł w pierwszych dniach stycznia 2021 r.) były w porównaniu z latami wcześniejszymi wysokie, co było rezultatem rozpoczęcia roku 2021 z wysokim stanem rezerw złotych przechodzących z poprzedniego roku.

(akta kontroli: tom IV str. 58)

Systematyczny spadek poziomu wolnych środków nastąpił w grudniu 2021 r. – od stanu 107 757 mln zł na 1 grudnia 2021 r. do stanu 27 031 mln zł na 31 grudnia

⁵⁰ Szczegółowe stanowisko dotyczące zarządzania płynnością zostało zdefiniowane w notatce Departamentu DP MF z dnia 23 marca 2017 r.

2021 r., co oznaczało zmniejszenie stanu lokat złotych na przestrzeni jednego miesiąca o 80 726 mln zł. Było to efektem powstania w grudniu 2021 r. deficytu w wysokości 77 156 mln zł, ale także spadku założonych terminowych lokat konsolidacyjnych, zwrotu środków z rachunku konsolidacyjnego *overnight* (dalej: ON) do BGK, salda przepływów walutowych, kwot wydatków niewygasających.

Stan lokat walutowych na 1 stycznia 2021 r. w przeliczeniu na złote wynosił 40 520,9 mln zł i w ciągu roku zmniejszył się o 12 409,4 mln zł (o 30,6%) do kwoty 28 111,5 mln zł na 31 grudnia 2021 r. Średni ich stan kształtował się na poziomie 28 172 mln zł. Było to spowodowane niższymi przychodami walutowymi (rezygnacja z części emisji zagranicznych) i znacznym poziomem wykorzystania środków walutowych na finansowanie potrzeb, między innymi przez przeprowadzoną w 2021 r. sprzedaż walut do NBP i na rynku, razem w kwocie 19 287 mln euro (88 247 mln zł). W porównaniu do 2020 r. sprzedaż walut była prawie dwukrotnie większa.

(akta kontroli: tom IV str. 27, 37)

Utrzymywanie płynności budżetu państwa powoduje powstanie bezpośredniego kosztu wynikającego z wyższych rentowności sprzedawanych SPW w stosunku do osiągniętych dochodów z krótkoterminowych lokat. Wyliczenie kosztu w odniesieniu do środków złotych uwzględnia średni poziom środków złotych (bez ON w BGK) oraz koszt ich pozyskania (przyjmuje się, że jest to średnia ważona z rentowności sprzedawanych obligacji dwuletnich), a także poziom środków ON w BGK (koszt pozyskania, zgodnie z przepisami, to stopa depozytowa NBP). W odniesieniu do środków walutowych pochodzących z emisji długu i zaciągniętych pożyczek SURE jest to średni ważony koszt pozyskania środków z emisji obligacji w euro (dla unijnych środków walutowych w wysokości 25 768 mln zł – koszt pozyskania był zerowy).

Bezpośredni koszt utrzymywania płynności w 2021 r. został oszacowany na 484 mln zł, a po uwzględnieniu dochodów z tytułu odsetek uzyskanych z lokat złotych i walutowych, w wysokości 276 mln zł, koszt netto utrzymywania płynności wyniósł 208 mln zł i był o 32,6 mln zł niższy od kosztu utrzymania płynności w 2020 r. Przy szacowaniu kosztu utrzymywania płynności należy zauważyć także niemierzalne, pośrednie oszczędności wynikające z faktu, że dzięki utrzymywaniu odpowiedniego stanu wolnych środków emitent ma możliwość dostosowania sprzedaży SPW do sytuacji rynkowej bez zwiększania ryzyka płynności i kosztów obsługi długu, przez wybór odpowiednich instrumentów zarządzania płynnością, takich jak lokaty środków złotych i walutowych w NBP oraz na rynku finansowym za pośrednictwem BGK, zawieranie transakcji typu SBB/BSB bezpośrednio na rynku finansowym, sprzedaż środków walutowych w NBP i na rynku walutowym oraz transakcje na instrumentach pochodnych umożliwiające kształtowanie struktury walutowej płynnych środków.

(akta kontroli: tom IV str. 26)

Znaczne środki w ramach finansowania potrzeb i zarządzania płynnością budżetu państwa były pozyskiwane w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, w wyniku czego na rachunku Ministra Finansów w BGK deponowane były wolne środki jednostek sektora finansów publicznych i jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, które nie należą do sektora finansów publicznych oraz środki znajdujące się w depozytach sądowych. Czasowe wykorzystywanie przez Ministra Finansów tych środków pozwalało na zmniejszenie emisji SPW jako źródła pozyskania środków. W 2021 r. w porównaniu do roku 2020 wzrost środków podlegających konsolidacji złotej o 23,3 mld zł był wynikiem wzrostu depozytów przyjętych od osób prawnych (o 15,8 mld zł), wzrostu depozytów państwowych funduszy celowych (wzrost o 6 mld zł) oraz depozytów pozostałych jednostek (wzrost o 1,5 mld zł). Największy wzrost depozytów nastąpił w grudniu. Średni poziom depozytów na przestrzeni 11 miesięcy 2021 r. wynosił 104 280 mln zł,

natomiast w grudniu 2021 r. średni stan był wyższy o 12 417 mln zł i wynosił 116 697 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 57)

W znacznej mierze było to spowodowane przekazaniem środków z budżetu państwa do funduszy (stan środków państwowych funduszy celowych pomiędzy końcem listopada a grudnia 2021 r. wzrósł o 10 822 mln zł).

Pomimo, iż przyrost środków z konsolidacji w 2021 r. w porównaniu z 2020 r. dotyczył depozytów ON, a na depozytach terminowych nastąpiło zmniejszenie stanu środków, to na przestrzeni roku w ciągu ponad 260 dni stany te były dodatnie i służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Koszt pozyskania środków z konsolidacji w 2021 r., określony przez średnie ważone oprocentowanie depozytów zawiązywanych w 2021 r. wyniósł dla depozytów terminowych 0,54%, a dla depozytów ON 0,18%. Był on niższy niż koszt pozyskania środków w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych (0,7% w oparciu o najkrótsze, dwuletnie papiery z rynku pierwotnego). Korzystanie przez Ministra Finansów z tego źródła finansowania potrzeb przyczyniało się do ograniczania kosztów pozyskania środków, co było pozytywnym efektem dla kosztów obsługi długu.

Na skutek konsolidacji zarządzania płynnością, od początku wprowadzenia tego mechanizmu, potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w latach 2011-2021, uległy obniżeniu łącznie o ok. 125,2 mld zł, natomiast państwowy dług publiczny zmniejszył się o ok. 114,9 mld zł (bez uwzględniania efektu oszczędności na kosztach obsługi długu). Wpływ na obniżenie długu Skarbu Państwa był niższy i wyniósł w latach 2011-2021 ok. 75,8 mld zł (depozyty jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną podlegają konsolidacji w ramach tego sektora i zmniejszają państwowy dług publiczny, nie powodują natomiast obniżenia długu Skarbu Państwa).

(akta kontroli: tom IV str. 57)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku zgromadzenia znacznych wolnych środków Minister Finansów od sierpnia 2021 r. zrezygnował z przetargów kasowych obligacji i organizował przetargi zamiany w okresach dobrej sytuacji rynkowej i popytu na rynku SPW. Wykorzystywał natomiast w znacznym stopniu finansowanie środkami pochodzącymi ze sprzedaży obligacji detalicznych. Koszty utrzymania płynności wyniosły 208 mln zł i były niższe niż w 2020 r., pomimo wyższych stanów lokat, co było wynikiem niższych stóp procentowych, które utrzymywały się w ciągu trzech kwartałów 2021 r., jednak ich poziom od października 2022 r. uległ istotnemu podwyższeniu.

Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2021 r. zapewnił terminową i pełną realizację przepływów budżetowych. Istotne znaczenie dla bezpiecznego finansowania potrzeb miał fakt zmniejszenia się deficytu budżetu państwa, zarówno w porównaniu do poprzedniego roku, jak i do planu na 2021 r. Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem zgromadzenia znacznych rezerw gotówkowych na koniec 2020 r., które zostały wykorzystane na finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2021 r.

Natomiast na finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2022 r. zgromadzone zostały jeszcze wyższe stany wolnych środków niż na finansowanie potrzeb 2021 r. W świetle sytuacji geopolitycznej, jaka zaistniała w Europie środkowowschodniej w 2022 r., okazało się to działaniem uzasadnionym, także ze względu na koszty. Rezerwy środków zostały bowiem zgromadzone w warunkach korzystnych rentowności na rynku papierów skarbowych – w okresie aukcji sprzedaży do sierpnia 2021 r. średnia

rentowność wyniosła 1,092%, podczas gdy aktualnie (tj. na przetargu w dniu 24 marca 2022 r. rentowności SPW osiągnęły poziom 5,478%).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. określony został na kwotę 500 000 mln zł. W znowelizowanej ustawie budżetowej zaplanowany limit nie został zmieniony. W limicie uwzględniono ewentualne gwarancje, których konieczność udzielenia mogła pojawić się w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym pandemii COVID-19. Ponadto uwzględniono także kwoty potencjalnego wsparcia udzielanego podmiotom na podstawie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁵¹, ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej⁵² oraz podmiotom finansującym modernizację infrastruktury drogowej i kolejowej. Wykorzystanie limitu wyniosło 2786 mln zł, co stanowiło 0,6%. W 2021 r. na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach Minister Finansów udzielił trzech gwarancji spłaty kredytów przeznaczonych na sfinansowanie modernizacji taboru kolejowego, służących rozwojowi infrastruktury krytycznej wykorzystywanej w procesie zapewniania służb żeglugi powietrznej w polskiej przestrzeni powietrznej i na zasilenie Krajowego Funduszu Drogowego. Udzielone gwarancje dotyczyły kredytów zaciągniętych przez PKP Intercity S.A., Polską Agencję Żeglugi Powietrznej i Bank Gospodarstwa Krajowego.

Ponadto w 2021 r. gwarancjami Skarbu Państwa na łączną kwotę 60 830 mln zł objęte zostały zobowiązania wynikające z emisji obligacji, które wyłączone zostały z limitu określonego w art. 6 ustawy budżetowej z uwagi na treść art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. 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, dalej: nowelizacja ustawy o COVID-19⁵³ oraz art. 21aa ust. 3 ustawy o systemie instytucji rozwoju w brzmieniu obowiązującym od dnia 18 lipca 2020 r.

Były to gwarancje za zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego (na kwotę 50 808,3 mln zł) wynikające z obligacji wyemitowanych na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które udzielone zostały na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19. Ponadto poza limitem Skarb Państwa udzielił gwarancji za zobowiązania Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (na kwotę 10 021,7 mln zł) wynikające z obligacji wyemitowanych na realizację programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”, programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” oraz „rządowego Programu wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT S.A.”. Gwarancje te udzielone zostały na podstawie art. 21aa ust. 2 ustawy o systemie instytucji rozwoju. Razem z obu tytułów udzielono w 2021 r. gwarancji Skarbu Państwa na kwotę 60 830 mln zł. NIK zwraca uwagę, że razem z gwarancjami udzielonymi w 2020 r. za zobowiązania BGK i PFR (188 105,4 mln zł) stanowiło to kwotę 248 935,4 mln zł.

⁵¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 618.

⁵² Dz. U. z 2022 r. poz. 396.

⁵³ Dz. U. poz. 568, ze zm.

Daty ważności udzielonych gwarancji uzależnione były od terminu zapadalności wyemitowanych obligacji i obejmowały okres między 2026 a 2041 rokiem. Rentowności obligacji sprzedawanych w 2021 r. na rzecz FPC i PFR były wyższe od rentowności obligacji SP i w zależności od ich terminu zapadalności były wyższe co najmniej o 0,296 punktu procentowego (dla obligacji z terminem zapadalności w 2040 r.). Najwyższa różnica rentowności wynosiła 0,783 punktu procentowego dla obligacji z terminem zapadalności w 2033 r. Biorąc pod uwagę, że środki na obsługę obligacji finalnie zapłaci Skarb Państwa⁵⁴, celowe z ekonomicznego punktu widzenia byłoby, zdaniem NIK, emitowanie ich przez Skarb Państwa po niższej cenie.

(akta kontroli: tom III str. 110-117, 154-168, 238; tom IV str. 62)

Na koniec 2021 r. potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu gwarancji i poręczeń wynosiły 356 327,1 mln zł i były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2020 r. o 53 452 mln zł, tj. o 17,6%. Największy udział w kwocie potencjalnych zobowiązań stanowiły gwarancje za zobowiązania BGK, które na koniec 2021 r. wynosiły 247 683,8 mln zł.

(akta kontroli: tom III str. 105-109)

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów na koniec 2021 r. wyniosły 9346,8 mln zł i zmniejszyły się w porównaniu do stanu na koniec 2020 r. o 22 mln zł.

Największa zmiana stanu należności wynikała z umorzenia pożyczki na finansowanie zadań związanych z realizacją projektów ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry i Wisły dla Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW WP). Stan należności z tego tytułu zmniejszył się o 442,7 mln zł i nastąpił na podstawie art. 72 ustawy o budżecie.

NIK zwraca uwagę, że udzielenie pożyczki PGW WP, a następnie jej umorzenie w 2021 r. miało w rzeczywistości charakter bezzwrotnego finansowania zadań o charakterze zbliżonym do dotacji (tym bardziej, że w myśl art. 24 ust. 2 ustawy o budżecie na rok 2020, pożyczka udzielona PGW WP była nieoprocentowana). Finansowanie to odbyło się jednak z pominięciem rachunku deficytu.

Ponadto zmniejszenie stanu należności było wynikiem umorzenia zadłużenia kredytobiorców w wysokości 84,5 mln zł z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych dokonanych na podstawie art. 10a ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych⁵⁵ oraz zmniejszenia zadłużenia z tytułu pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych sędziów i prokuratorów, jak również pożyczek udzielanych KUKE S.A. i jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: jst). Łącznie należności z tych tytułów obniżyły się na koniec 2021 r. o 120,6 mln zł, co było wynikiem bieżących spłat oraz zmniejszenia liczby nowych pożyczek udzielanych sędziom i prokuratorom na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, brakiem wypłat dla KUKE S.A., która w 2021 r. nie występowała o nowe środki, a także brakiem nowych pożyczek dla jst.

W 2021 r. zwiększył się poziom należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń (o 5,6 mln zł) oraz należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (łącznie o 611,2 mln zł). Było to spowodowane przede wszystkim zaewidencjonowaniem odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa,

⁵⁴ Ze względu na przyjęty mechanizm zapewnienia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz ministra właściwego do spraw gospodarki środkami na spłatę gwarantowanych zobowiązań.

⁵⁵ Dz. U. z 2021 r., poz. 1286, ze zm.

w tym głównie wobec jednego banku spółdzielczego w Wołominie w upadłości likwidacyjnej (wzrost o 5,3 mln zł). W porównaniu do stanu z 2020 r. saldo należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wzrosło w związku z wypłatami kredytów udzielonych Kenii, Tanzanii i Ukrainie, brakiem spłat zadłużenia przez rząd Etiopii, naliczeniem odsetek od zadłużenia Iraku oraz z powodu różnic kursowych.

(akta kontroli: tom III str. 73-74, 87-89, 92-104, 139-153; tom IV str. 47-50)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie zaciągania zobowiązań i dochodzenia należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych w latach ubiegłych gwarancji oraz kredytów i pożyczek. Niemniej NIK zauważa, że efektem wyboru finansowania zadań państwa poprzez przeniesienie ich do BGK i PFR będzie ponoszenie wyższych kosztów, wynikających z wyższych rentowności obligacji emitowanych przez te podmioty. Ponadto, taki sposób finansowania nie oddaje rzetelnego obrazu długu publicznego obliczanego metodą krajową.

OBSZAR

5. Dług publiczny

Opis stanu
faktycznego

5.1. Państwowy dług publiczny

W Strategii przyjęto założenie, że na koniec 2021 r. państwowy dług publiczny (dalej: PDP) wyniesie 1241,6 mld zł, a jego relacja do PKB wzrośnie w stosunku do stanu na koniec 2020 r. do 52,7%. Założono, że w kolejnych latach rozpocznie się trend spadkowy tej relacji i na koniec 2024 r. osiągnie ona wartość 48,1%. Prognozowane na 2021 r. wielkości długu publicznego i jego relacji do PKB zostały znacznie zmniejszone we wrześniu 2021 r. w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025 do poziomu 1147,2 mld zł i spadku relacji do PKB w 2021 r. do poziomu 45,4% PKB (na koniec 2020 r. była to wartość 47,8%). W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB będzie corocznie obniżać się do 40,3% na koniec 2026 r.

(akta kontroli: tom IV str. 187-199)

Na koniec 2021 r. dług publiczny obliczany według metodologii krajowej wyniósł 1 148 575,8 mln zł⁵⁶ i w relacji do PKB stanowił 44,1%⁵⁷. W stosunku do 2020 r. wartość PDP wzrosła o 39 769,5 mln zł (o 3,3%), a relacja do PKB zmniejszyła się o 3,7 punktu procentowego (dla porównania w 2020 r. PDP wzrósł o 120 857,9 mln zł, a relacja do PKB zwiększyła się o 4,6 punktu procentowego). Zmiana była wynikiem wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 35 134,8 mln zł (tj. o 3,4%), w szczególności Skarbu Państwa, sektora samorządowego o 1634,4 mln zł (tj. o 1,8%) oraz spadku zadłużenia podsektora ubezpieczeń społecznych o 8,8 mln zł (tj. o minus 15,8%).

(akta kontroli: tom II str. 62-68)

Wartość PDP na koniec 2021 r. opublikowana przez Ministra Finansów 31 marca 2022 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 IV str. 187-199)

⁵⁶ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2022 r.

⁵⁷ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 28 lutego 2022 r., PKB w 2020 r. wyniósł 2606,1 mld zł.

5.2. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (dalej: EDP), tj. dług publiczny obliczany według metodologii unijnej wyniósł 1 410 493,6 mln zł na koniec 2021 r.⁵⁸, co odpowiadało 54,2% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2020 r. oznaczało to wzrost EDP o 73 936,0 mln zł (o 5,5%) oraz spadek jego relacji do PKB o 3,3 punktu procentowego (dla porównania w 2020 r. EDP wzrósł o 290 692,4 mln zł, a jego relacja do PKB wzrosła o 11,8 punktu procentowego).

EDP na koniec 2021 r. ukształtował się na poziomie o 100,3 mld zł niższym, a relacja EDP do PKB na poziomie o 10,2 punktu procentowego niższym niż prognozy tych wielkości zawarte w Strategii (1510,8 mld zł, 64,4% PKB). W stosunku do skorygowanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025 prognoz (1441,7 mld zł, 57% PKB) EDP był niższy o 31,2 mld zł, a relacja do PKB niższa o 2,8 punktu procentowego od wielkości planowanych.

Głównym powodem różnicy między długiem obliczonym według metodologii krajowej i unijnej na koniec 2021 r., wynoszącej 261 917,9 mln zł, jest ujmowanie od 2020 r. w EDP:

- zadłużenia z tytułu emisji obligacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 138 827 mln zł (zobowiązania z tego tytułu w 2021 r. wzrosły o 39 378,1 mln zł),
- zobowiązań z tytułu obligacji emitowanych przez Polski Fundusz Rozwoju, których spłata jest gwarantowana przez Skarb Państwa, o wartości 73 900 mln zł (wzrost w 2021 r. o 8500 mln zł).

Ponadto w długu obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, ujmowane w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2021 r. wyniosło 54 395,5 mln zł.

Na wzrost różnicy między PDP i EDP wpłynęło również zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (13 239,3 mln zł), wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (8435,6 mln zł)⁵⁹ oraz niektóre różnice w klasyfikacji tytułów dłużnych ujmowanych w EDP, tj. wartość zrestrukturyzowanych/ zrefinansowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego i innych operacji (719,6 mln zł) oraz zadłużenie przejęte w wyniku uruchomienia gwarancji (12,2 mln zł).

Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP wpłynęły wartości skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny i fundusze ochrony środków gwarantowanych (22 161,9 mln zł), depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy umiejscowionych w BGK (3707,6 mln zł), zobowiązań wymagalnych (1632,1 mln zł), zmiany zadłużenia z tytułu instrumentów pochodnych (73,6 mln zł).

(akta kontroli: tom IV str. 187-199)

⁵⁸ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2022 r.

⁵⁹ Zgodnie z wytycznymi Eurostatu w odniesieniu do klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć budowy autostrad dane z zakresu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniają zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad.

5.3. Dług Skarbu Państwa

Zgodnie ze Strategią dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. miał wynieść 1217 mld zł. W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2022-2025 kwota ta została obniżona do 1133 mld zł. Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec grudnia 2021 r.⁶⁰ wyniosło 1138 mld zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2020 r. było wyższe o 40,6 mld zł (o 3,7%).

(akta kontroli: tom II str. 7-25; tom IV str. 187-199)

Zwiększając na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i tym samym na wzrost długu Skarbu Państwa wpłynęło zapewnienie finansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 26,3 mld zł. Pozostałe inne potrzeby pożyczkowe były *per saldo* wielkością ujemną.

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu w 2021 r. miało wpływ:

- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu depozytów jednostek sektora finansów publicznych i depozytów sądowych – 23,3 mld zł,
- dodatnie saldo przychodów i rozchodów z tytułu zarządzania środkami europejskimi – 10,1 mld zł,
- nadwyżka budżetu środków europejskich – 0,6 mld zł,
- saldo udzielonych pożyczek – 0,1 mld zł,
- inne ujemne potrzeby pożyczkowe⁶¹ – 0,2 mld zł (nadwyżka przychodów nad rozchodami z tych tytułów spowodowała zmniejszenie potrzeb pożyczkowych).

Ujemne pozycje potrzeb pożyczkowych wyniosły łącznie 34,3 mld zł i wpłynęły na obniżenia wartości długu Skarbu Państwa.

Pozostałe czynniki (niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto) spowodowały w 2021 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa *per saldo* o 48,6 mld zł:

- o 21 mld zł wzrósł stan środków na rachunkach budżetowych⁶²,
- nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy budżetowej na rok 2021 i odrębnych ustaw spowodowało wzrost długu Skarbu Państwa o 16,3 mld zł (przekazanie obligacji Funduszowi Reprywatyzacji o wartości 6 mld zł pozostało bez wpływu na wzrost długu Skarbu Państwa – kwestia opisana w dalszej części wystąpienia),
- o 15,9 mld zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych tych podmiotów,
- różnice kursowe spowodowały wzrost długu o 2,2 mld zł – umocnienie złotego wobec euro o 0,3% i jena japońskiego o 3,3% oraz osłabienie wobec dolara amerykańskiego o 8%, franka szwajcarskiego o 4,3% i juana chińskiego o 11,2%,
- o 1,5 mld zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych, depozytów sądowych od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA,
- inne czynniki⁶³ wpłynęły na wzrost długu o 0,5 mld zł,

⁶⁰ Według stanu na 28 lutego 2022 r.

⁶¹ Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

⁶² Kwota ta przedstawia wzrost poziomu środków złotych i walutowych (memoriałowo) w 2021 r.

⁶³ Dyskonto od SPW, indeksacja SPW.

- zmniejszając na wartość długu Skarbu Państwa wpłynęło umorzenie pożyczki udzielonej Funduszowi Solidarnościowemu przez Fundusz Rezerwy Demograficznej w 2019 r. w wysokości 8,7 mld zł.

Umorzenie tej pożyczki potwierdza zasadność uwagi NIK, sformułowanej po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r., że tak przeprowadzona operacja oddziaływała na obniżenie deficytu i potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa.

NIK zwraca także uwagę na operacje, które według stanu na koniec 2021 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 eliminowane⁶⁴. W długu Skarbu Państwa nie zostały wykazane obligacje skarbowe o wartości 6 mld zł przekazane Funduszowi Reprywatyzacji (nieposiadającemu osobowości prawnej państwowemu funduszowi celowemu), którego dysponentem jest Minister Finansów. Zobowiązania te powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich sprzedaży przez Fundusz Reprywatyzacji.

W długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2021 r. z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań nie zostały wykazane także:

- zobowiązania o łącznej wartości 77,7 mld zł z tytułu depozytów i depozytów sądowych nieposiadających osobowości prawnej państwowych funduszy celowych, które są przekazywane Ministrowi Finansów,
- zobowiązania wymagalne między jednostkami Skarbu Państwa o wartości 56,2 tys. zł,
- zobowiązania z tytułu dwóch pożyczek udzielonych w 2019 r. i 2020 r. Funduszowi Solidarnościowemu przez Funduszu Pracy w łącznej wysokości 8 mld zł.

Z tego samego powodu w 2019 r. długu Skarbu Państwa nie powiększały zobowiązania z tytułu obligacji o wartości 1,6 mld zł nieodpłatnie przekazanych Funduszowi Dróg Samorządowych, do momentu ich sprzedaży przez ten fundusz. Według stanu na koniec 2021 r. zobowiązania z tytułu tych obligacji stanowią zadłużenie Skarbu Państwa.

Dnia 28 lutego 2022 r. Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów przekazał do wiadomości publicznej informację, że dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. wyniósł 1 138 031,3 mln zł. Szczegółowe dane o wartości tytułów dłużnych Skarbu Państwa zostały zawarte w szeregach czasowych publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów⁶⁵. Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2021 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 2021 r., a także uwzględniała zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody, nieujmowane w sprawozdaniach o stanie zobowiązań.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (rynkowych) była zgodna z informacjami Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych serii tych obligacji, skorygowanych o saldo transakcji SBB/BSB na tych obligacjach⁶⁶. Dane o wysokości

⁶⁴ Informacja ta została ujęta publikacji Ministerstwa Finansów z 28 lutego 2022 r. o wysokości długu Skarbu Państwa na koniec 2021 r.

⁶⁵ <https://www.gov.pl/web/finanse/szeregiczasowe>

⁶⁶ Transakcje SBB /BSB powodują zmianę wartości poszczególnych SPW wynikających z danych KDPW.

zobowiązań z tytułu emisji poszczególnych rodzajów obligacji detalicznych potwierdzały informacje przekazane przez Dom Maklerski PKO BP S.A. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przyjętych depozytów była zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez BGK (depozyty jednostek sektora finansów publicznych oraz depozyty sądowe) oraz informacjami o wartości depozytów CSA. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu 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 sprawozdaniu Rb-Z części 98 za IV kwartał 2021 r. Dane te zostały wykazane w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik nr 8 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶⁷. Wartość zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa była zgodna z danymi o tych zobowiązaniach przedstawionych w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z dysponentów wszystkich części budżetowych.

(akta kontroli: tom IV str. 187-199)

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2021 r.⁶⁸ według kryterium miejsca emisji wyniosło 872 678,9 mln zł, tj. 76,7% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 265 352,4 mln zł, tj. 23,3% długu Skarbu Państwa ogółem. Osiągnięcie na koniec 2021 r. wartości udziału zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa poniżej 25% było zgodne z założeniami dla tego wskaźnika określonymi w Strategii. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2021 r. o 41 223,9 mln zł był wynikiem wzrostu wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym, jednocześnie o 672,7 mln zł zmniejszyło się zadłużenie na rynku zagranicznym.

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r.⁶⁹ wyniósł odpowiednio 772 295,8 mln zł i 365 735,5 mln zł. Na koniec 2021 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 47 824,3 mln zł. W 2020 r. nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2021 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o wartości 82 064,2 mln zł i zadłużenie z tego tytułu wzrosło w ciągu roku o 28 506,2 mln zł. Zwiększyła się także o 30 666,9 mln zł wartość zobowiązań z tytułu obligacji skarbowych zakupionych przez krajowy sektor pozabankowy, a zadłużenie wobec banków komercyjnych zmniejszyło się z tego tytułu o 11 348,8 mln zł. Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2021 r. zmniejszyło się o 7273 mln zł.

(akta kontroli: tom IV str. 187-199)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Państwowy dług publiczny, dług sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. zostały obliczone prawidłowo.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że w 2021 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według metodologii krajowej i unijnej wzrosła do 261,9 mld zł i stanowiła 22,8% państwowego długu publicznego. Oznacza to, że ta część

⁶⁷ Dz. U. poz. 2396, ze zm.

⁶⁸ Według stanu na 28 lutego 2022 r.

⁶⁹ Według stanu na 28 lutego 2022 r.

zadłużenia, uznawana przez Eurostat za dług publiczny, według metodologii krajowej nie jest wykazywana jako dług publiczny, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ufp. W 2021 r. w państwowym długu publicznym nie ujęto m.in. gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań z tytułu emisji obligacji BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 oraz obligacji PFR z lat 2020-2021 w wysokości 212,7 mld zł⁷⁰, co było działaniem zgodnym z przepisami prawa, i miało na celu zapewnienie dodatkowego finansowania wydatków związanych z pandemią COVID-19. Niemniej jednak wykup obligacji tych jednostek obciążać będzie Skarb Państwa, stając się istotnym elementem potrzeb pożyczkowych. Obecnie nie określono, w jaki sposób zostaną one sfinansowane w przyszłości, czy zwiększone zostaną obciążenia fiskalne w celu wygenerowania wyższych dochodów budżetowych, czy też zostanie zaciągnięty nowy dług na spłatę zadłużenia tych podmiotów.

NIK zwraca uwagę również na skutek nieodpłatnego przekazania obligacji podmiotom na podstawie odrębnych ustaw. Wzrost długu Skarbu Państwa z tego tytułu wyniósł w 2021 r. 16,3 mld zł. Operacje te miały wprowadzić umocowanie w przepisach prawa, jednak zostały przeprowadzone z pominięciem rachunku wydatków i rozchodów budżetu państwa, zaburzając przejrzystość finansów publicznych, przy czym NIK podkreśla, że podobne operacje w latach 2019-2020 wyniosły już około 46 mld zł. NIK zauważa też, że przekazanie obligacji o wartości 6 mld zł Funduszowi Reprywatyzacji nie wpłynęło co prawda na wzrost długu Skarbu Państwa w 2021 r., ale spowoduje jego wzrost w przyszłości w sytuacji, gdy obligacje te zostaną sprzedane przez Fundusz Reprywatyzacji na rynku wtórnym.

W ocenie NIK, uwzględnienie w państwowym długu publicznym gwarantowanych przez Skarb Państwa zobowiązań wynikających z emisji obligacji BGK i PFR z lat 2020-2021 o łącznej wartości 214,4 mld zł spowodowałoby na koniec 2021 r. wzrost państwowego długu publicznego do poziomu 1363 mld zł i stanowiłby wówczas 52,4% PKB. W takiej sytuacji relacja PDP do PKB na koniec 2021 r. zbliżyłaby się do relacji długu EDP do PKB, tj. obliczanej według metodologii unijnej (54,2%).

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w 2021 r. dochody części 79 wyniosły 1461,2 mln zł i były wyższe o 830,6 mln zł (o ponad 230%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. W porównaniu do planu po nowelizacji ustawy budżetowej wykonanie dochodów było niższe o 221,3 mln zł, tj. o 13,2%. W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2020 r. wykonanie dochodów było niższe o 6558,5 mln zł, tj. o ponad 80%. Wynikało to przede wszystkim z realizacji dużo niższych dochodów uzyskiwanych przy sprzedaży obligacji skarbowych na rynku krajowym. Zwiększenie planu dochodów w znowelizowanej ustawie budżetowej wynikało przede wszystkim z uzyskania w pierwszej połowie 2021 r. nieplanowanych wcześniej wpływów z tytułu pożyczki SURE otrzymanej z Komisji Europejskiej. Wyższa realizacja planu dochodów niż założono w ustawie budżetowej na rok 2021 była także efektem uzyskania nieplanowanych wpływów wynikających z przejścia przez Ministra Finansów działającego w imieniu Skarbu Państwa pozostałych wierzytelności kredytowych, przekazanych pierwotnie przez jeden z banków

⁷⁰ Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 oraz PFR w latach 2020-2021 wyemitowały obligacje o łącznej wartości 214,4 mld zł, z tego obligacje o wartości 1,7 mld zł zostały zakupione przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zobowiązania te podlegają eliminacji w procesie obliczania EDP gdyż fundusz ten jest zaliczony do podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych.

spółdzielczych na rzecz NBP, po całkowitej spłacie bankowi centralnemu zadłużenia powstałego w związku z udzieleniem kredytu refinansowego.

(akta kontroli: tom III str. 44, 64-66)

6.1. Dochody krajowe

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. dochody wynikające z obsługi długu krajowego zaplanowano w ustawie przed nowelizacją w kwocie 622,7 mln zł, a w wyniku nowelizacji podwyższono do wysokości 704,4 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 483,9 mln zł, tj. 77,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. i 68,7% planu po zmianach.

Najwyższą kwotę dochodów zaplanowano w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*, tj. 610,6 mln zł. Wykonanie tych dochodów wyniosło 466,1 mln zł, tj. o 23,7% mniej niż pierwotnie zakładano.

Główną pozycję planu dochodów w tym rozdziale stanowiły wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych (99,7%), tj. premie oraz odsetki wykupywane przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji. W ustawie budżetowej przed nowelizacją zaplanowano dochody z tego tytułu w wysokości 609 mln zł, a wykonanie wyniosło 464,6 mln zł, tj. na poziomie 76,3% planu. Wynikało to przede wszystkim z niższej niż zakładano sprzedaży obligacji o 31% oraz innego rozkładu tej sprzedaży w czasie. Ponadto w przypadku nowej emisji obligacji stałoprocentowych, której udział w sprzedaży wyniósł 33,2% ustalony kupon był znacznie niższy od zakładanego (o 0,5 p.p.). Spowodowało to uzyskanie dochodów z tytułu odsetek w kwocie 232,1 mln zł, tj. niższych o 324 mln zł (o 58%). Z drugiej strony ponad trzykrotnie wyższe od zakładanych były dochody z tytułu premii, które wyniosły 179,1 mln zł. Było to związane z ukształtowaniem się rentowności sprzedawanych obligacji na niższym niż zakładano poziomie, co w przypadku emitowanych obligacji o ustalonym już kuponie, wyższym od poziomu rentowności powodowało, że cena obligacji płacona przez inwestorów przewyższała wartość nominalną obligacji, tj. następowała sprzedaż z premią.

Na pozostałe dochody ewidencjonowane w rozdziale 75703 złożyły się odsetki od środków utrzymywanych na rachunku emitenta obligacji detalicznych w domu maklerskim w wysokości 0,6 mln zł, odsetki na rachunkach sum depozytowych w wysokości 0,4 mln zł, dochody uzyskane przy przedterminowym wykupie obligacji detalicznych w kwocie 0,4 mln zł oraz wpływy w kwocie 0,3 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 niższe o 7349,8 mln zł od uzyskanych w 2020 r. Wynikało to głównie z faktu, że w 2021 r. zrealizowano znacznie niższe wpływy z tytułu premii w wyniku mniejszej różnicy między rentownością a kuponem sprzedawanych obligacji skarbowych, tj. 232,0 mln zł wobec 6254,2 mln zł rok wcześniej. Ponadto niższa o blisko 30% była sprzedaż obligacji, a ich kupony były niższe średnio o 0,84 p.p., co przełożyło się na uzyskanie niższych dochodów z tytułu odsetek o 1223,0 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 73-75, 89-90, 97-98; tom III str. 64-66)

W 2021 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 8,1 mln zł z tytułu odsetek od 27 pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Wykonanie tych dochodów wyniosło 9 mln zł, tj. o 10% więcej niż pierwotnie planowano. Różnica ta wynikała z faktu podpisania w 2021 r. pięciu aneksów

zmieniających harmonogramy spłat pożyczek oraz zawarcia w IV kwartale 2020 r. dwóch umów pożyczek, których dochody nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., ze względu na datę ich podpisania.

W rozdziale 75704 – *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego* zaplanowano w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. dochody w wysokości 1,1 mln zł z tytułu płatności kuponowych oraz wykupów przejętych obligacji stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej jednemu z banków spółdzielczych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan po zmianach zwiększono o 1 mln zł. Kwota zwiększenia związana była z uzyskaniem dochodów wynikających z przełożenia z listopada 2020 r. na maj 2021 r. terminu wykupu przez emitenta jednej z serii obligacji o wartości nominalnej 1 mln zł. Zrealizowane w tym rozdziale dochody wyniosły 5,9 mln zł i stanowiły prawie 300% planu po nowelizacji. Wyższy od przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej poziom dochodów wynikał z uzyskania nieplanowanych wpływów pochodzących z zabezpieczeń kredytu refinansowego udzielonego jednemu z banków spółdzielczych przez NBP. Łącznie wpływy te wyniosły 3,9 mln zł.

Wpływy w rozdziale 75705 – *Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (sfp) i jednostek spoza sfp* wyniosły 2,9 mln zł i były na poziomie 97,5% planu.

(akta kontroli: tom II str. 91-98; tom III str. 64-66)

6.2. Dochody zagraniczne

Opis stanu
faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2021 r. zaplanowano dochody w wysokości 7,9 mln zł. Zaplanowane dochody dotyczyły jedynie wpływów z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan w tym rozdziale zwiększony został o 970,1 mln zł. Było to związane z otrzymaniem w pierwszym półroczu 2021 r. nieplanowanej premii i odsetek w łącznej wysokości 970 mln zł od pożyczki przyznanej w październiku 2020 r. przez Komisję Europejską w związku z rozporządzeniem Rady (UE) 2020/672. Na potrzeby finansowania pożyczek w ramach SURE Komisja Europejska emituje w imieniu UE obligacje, a uzyskane środki pożyczka na warunkach rynkowych z uwzględnieniem poniesionych kosztów. W zależności od warunków rynkowych i konstrukcji obligacji, pożyczkobiorca otrzymuje kwotę nominalną obligacji pomniejszoną o dyskonto lub powiększoną o premię. W przypadku II i III raty pożyczki z SURE cena emisyjna obligacji była wyższa od ceny nominalnej, co oznacza, że obligacje te zostały wyemitowane z premią. Dodatkowo na potrzeby wypłaty II raty pożyczki, która nastąpiła 2 lutego 2021 r. wypłacone zostały odsetki za 77 dni naliczone do dnia wypłaty pożyczki, w związku z tym, że emisja obligacji na potrzeby tej transakcji wiązała się z ponownym otwarciem sesji z 17 listopada 2020 r. Zrealizowane na koniec 2021 r. dochody wyniosły 977,4 mln zł, co stanowiło 99,9% wartości planu po nowelizacji ustawy budżetowej. Poziom osiągniętych w 2021 r. dochodów był ponad pięciokrotnie wyższy niż dochodów uzyskanych w 2020 r.

Wykonanie założonych w ustawie budżetowej dochodów z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek zagranicznych oraz od rachunków specjalnych wyniosło 7,4 mln zł i było niższe od planu według ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. o 0,6 mln zł i planu po nowelizacji ustawy budżetowej o 0,7 mln zł. W 2021 r. w porównaniu do wpływów z tego tytułu osiągniętych na koniec 2020 r. dochody te były niższe o ponad 18%. Niższe wpływy wynikały głównie z braku spłat przez Rząd Etiopii należnych rat odsetkowych od zawartych umów. Niższe niż zakładano wpływy

z odsetek odnotowano także z tytułu umów kredytowych zawartych z Indonezją i Uzbekistanem w związku z niższymi stawkami oprocentowania niż przyjęto przy planowaniu w 2020 r.

Nieplanowane w ustawie wpływy odsetek od środków na rachunkach walutowych wyniosły łącznie 0,01 mln zł. Wpływy z tytułu odsetek od środków na rachunkach walutowych nie były planowane z uwagi na zerową stawkę oprocentowania rachunków walutowych *a'vista* w euro i założony zerowy stan środków na rachunku w dolarach amerykańskich.

(akta kontroli: tom III str. 44, 75-85, 169-173)

6.3. Należności pozostałe do zapłaty

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2021 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 3778,9 mln zł i w całości stanowiły należności wymagalne. Złożyły się na nie w szczególności odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w kwocie 3258,9 mln zł (w tym należności Iraku wyniosły 2780,5 mln zł), należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych w wysokości 10,4 mln zł oraz krajowych w wysokości 508,7 mln zł, a także należności z tytułu kapitału i odsetek od przejętych instrumentów finansowych stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej jednemu z banków spółdzielczych w wysokości 0,8 mln zł.

W stosunku do stanu na koniec 2020 r. należności z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 344,1 mln zł, co było głównie spowodowane przyrostem należności z tytułu odsetek od kredytów udzielonych Etiopii i Irakowi.

W 2021 r. prowadzone były negocjacje przy współudziale Ministra Finansów dotyczące uregulowania przez Rząd Etiopii zadłużenia, powstałego z powodu toczącego się w tym kraju konfliktu zbrojnego. W wyniku prowadzonych rozmów, zaległości strony etiopskiej uregulowane zostały w styczniu 2022 r. Podobnie jak w 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 rozmowy z przedstawicielami strony irackiej w sprawie redukcji zadłużenia z tytułu kredytów udzielonych w latach 1984-1990 zostały zawieszane. Ich wznowienie planowane jest w 2022 r.

Na podstawie art. 40 ustawy z 8 lipca 2021 r. o zmianie ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji oraz niektórych innych ustaw⁷¹, z chwilą całkowitej spłaty należności kredytowych NBP powstałych z tytułu udzielonego kredytu refinansowego jednemu z banków spółdzielczych na Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów przeniesione zostało zabezpieczenie tego kredytu stanowiące wierzytelności kredytowe, których łączna wartość na 30 listopada 2021 r. wynosiła 1837,4 mln zł. Tym samym zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, z chwilą zaspokojenia należności NBP, Skarb Państwa – Minister Finansów wszedł w prawa i obowiązki w stosunku do nadwyżki środków pieniężnych i pozostałych w NBP zabezpieczeń z tytułu udzielonego kredytu. 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 Ministerstwa Finansów. W 2021 r. Syndyk masy upadłości banku spółdzielczego, któremu

⁷¹ Dz. U. poz. 1598. Zgodnie z art. 40 tej ustawy przepisy art. 6 ust. 7 i 8 ustawy zmienianej w art. 15 tej ustawy (tj. przepisy art. 6 ust. 7 i 8 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym), stosuje się do wymagalnych wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji. Nadwyżka środków pieniężnych i pozostałe zabezpieczenie, o których mowa w art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, nie wchodzi do masy upadłości ani do masy układowej do chwili zaspokojenia należności Skarbu Państwa.

udzielono kredytu refinansowego nie przekazał żadnych środków z windykacji w toku postępowania upadłościowego z zabezpieczeń ustanowionych przez ten bank na rzecz Skarbu Państwa w 2015 r. W opinii Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego MF, przejęte po NBP zabezpieczenia stwarzają realną podstawę zaspokojenia wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu gwarancji wypłaconej za zobowiązania tego banku.

(akta kontroli: tom III str. 24, 123-125, 169-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodzenia należności. Minister Finansów podejmował działania mające na celu zmniejszenie kwoty zaległości, jednak niektóre z nich nie były skuteczne z uwagi na czynniki od niego niezależne. Kontrola dochodów ograniczona została do analizy porównawczej zrealizowanych dochodów w części 79 w odniesieniu do planu na 2021 r. oraz wyników 2020 r., zatem NIK nie formułuje oceny w tym zakresie.

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. w części 79 zaplanowano wydatki w wysokości 28 000 mln zł, z tego 21 492,8 mln zł (76,8%) na obsługę krajowego długu Skarbu Państwa i 6507,1 mln zł (23,2%) na obsługę zadłużenia zagranicznego.

Prognozy kursów walutowych przyjęte do planowania wydatków części 79 były o 7% wyższe od średniorocznych kursów założonych w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r., a od przyjętych w nowelizacji ustawy budżetowej o 6%. Rzeczywiste średnie kursy w 2021 r. były w przypadku euro niższe o 4,2% w stosunku do założeń dla części 79 oraz niższe o 5,9% do kursu przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku dolara amerykańskiego rzeczywiste średnie kursy były niższe o 8,9% w porównaniu do kursu dolara amerykańskiego założonego dla części 79 oraz o 4,7% niższe od prognozowanego kursu tej waluty w nowelizacji ustawy budżetowej.

Przed nowelizacją ustawy budżetowej na 2021 r. Minister Finansów dwoma decyzjami⁷² dokonał przeniesienia wydatków w łącznej wysokości 77 mln zł. W ramach rozdziału 75703, zmniejszono plan wydatków o 55 mln zł na obsługę SPW na rynku krajowym zwiększając jednocześnie plan wydatków na koszty emisji na rynku krajowym w związku z wyższą niż zakładano sprzedażą obligacji oszczędnościowych w 2021 r. W rozdziale 75701 zmniejszono plan wydatków o 22 mln zł na obsługę SPW na rynku zagranicznym zwiększając plan wydatków na koszty emisji na rynkach zagranicznych w związku z wyższymi wydatkami z tego tytułu. Wobec planowanych niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, nowelizacją ustawy budżetowej, która weszła w życie 22 października 2021 r., zmniejszono plan wydatków części 79 o 2000 mln zł do kwoty 26 000 mln zł, w tym na obsługę długu krajowego zaplanowano wydatki w wysokości 19 812,1 mln zł oraz na obsługę zadłużenia zagranicznego kwotę 6187,9 mln zł. Oznaczało to zmniejszenie wydatków na obsługę długu krajowego o 1680,7 mln zł, zmniejszenie planu wydatków na obsługę długu zagranicznego o 319,2 zł oraz rezygnację z planowanych wydatków na rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (zmniejszenie o 0,1 mln zł).

Dwoma decyzjami z 15 grudnia 2021 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków w łącznej wysokości 113,5 mln zł zaplanowanych na obsługę SPW

⁷² Decyzje Ministra Finansów z 15 czerwca 2021 r. i z 25 sierpnia 2021 r.

na rynku zagranicznym zwiększając plan wydatków na obsługę SPW na rynku krajowym w związku ze zwiększeniem poziomu stóp procentowych. Następnie decyzją Ministra Finansów z 27 grudnia 2021 r. dokonano blokady wydatków części 79 w wysokości 25 mln zł z uwagi na niższą niż planowano realizację wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa. Środki te decyzją z 29 grudnia 2021 r. zostały przeniesione na utworzoną rezerwę celową pod poz. 73 z przeznaczeniem na dokonanie wpłaty do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Ponadto w związku z przewidywaną niższą niż planowana realizacją wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w 2021 r. decyzją Ministra Finansów z 30 grudnia 2021 r. dokonano blokady wydatków części 79 w wysokości 10,6 mln zł.

Plan wydatków po zmianach wyniósł 25 975 mln zł, a zrealizowane w części 79 wydatki 25 957,7 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach.

W 2021 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były niższe od wydatków poniesionych w 2020 r. o 3342,6 mln zł, tj. o 11,4%. Wynikało to głównie ze spadku oprocentowania obsługiwanego długu, pomimo wzrostu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na rynku krajowym.

W ujęciu memoriałowym koszty obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły w 2021 r. 24 014 mln zł i były niższe od wydatków poniesionych kasowo o 1943,7 mln zł oraz od kosztów w ujęciu memoriałowym w 2020 r. o 2602 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 III str. 45-58, 64-67)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

W 2021 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 21 492,8 mln zł. W wyniku zmiany planu wydatków kwota ta została zmniejszona do 19 850,1 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 19 833,3 mln zł, tj. 99,9% planu po zmianach. Wydatki w 2021 r. były niższe niż w 2020 r. o 2543,1 mln zł, tj. o 11,4%. Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 92,5%, stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych. Wydatki te zaplanowano w kwocie 20 076,6 mln zł, a w planie po zmianach zmniejszono do wysokości 18 330,5 mln zł. Faktyczne wykonanie tych wydatków wyniosło 18 324,2 mln zł, tj. o 1752,4 mln zł (o 8,7%) mniej niż pierwotnie zakładano. Na zmniejszenie wydatków główny wpływ miał niższy od zakładanego odkup obligacji zapadających w 2022 r., niższa o 21 561 mln zł (o 17,3%) sprzedaż obligacji generujących koszty w 2021 r. oraz niższe oprocentowanie długu rynkowego. Na wysokość wydatków z tytułu obsługi długu miały także wpływ transakcje swap zawarte w 2020 r. oraz 2021 r., których celem było rozłożenie w czasie kosztów obsługi długu poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. W efekcie tych operacji w 2021 r. saldo wydatków z tytułu transakcji swap wyniosło 1323,1 mln zł, tj. z tytułu transakcji zawartych w 2020 r. nastąpiło pomniejszenie wydatków w 2021 r. o 2016 mln zł, a z tytułu transakcji zawartych w 2021 r. dokonano płatności początkowych w łącznej wysokości 3339,1 mln zł. Wydatki z tytułu swap były niższe od planowanych o 93,4 mln zł. Operacje zawarte w 2021 r. obniżyły wydatki roku następnego o 3386,7 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 78-87, 121-122, 124; tom III str. 64-67)

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej przed nowelizacją w kwocie 1124,3 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 1149,8 mln zł, tj. o 2,3% więcej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 99,7% planu po zmianach. Wyższe wydatki wynikały przede wszystkim z ponad czterokrotnie wyższej niż zakładano sprzedaży trzymiesięcznych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu stałym.

W planie wydatków na 2021 r. przed zmianami ujęto dyskonto z tytułu emisji bonów skarbowych w wysokości 118,8 mln zł, a w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej i zmian planu kwotę tę zmniejszono do 76,7 mln zł. Wykonanie tych wydatków wyniosło 76,7 mln zł, tj. 100% kwoty z planu po zmianach. Wydatki dotyczyły dyskonta od obligacji wyemitowanych w 2020 r., natomiast w 2021 r. nie sprzedawano bonów, w tym bonów krótkich, co było przyczyną realizacji niższych wydatków w porównaniu do pierwotnych założeń do ustawy budżetowej.

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 59,3 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu były wyższe i wyniosły 123,9 mln zł, tj. ponad dwukrotnie więcej niż pierwotnie prognozowano i na poziomie 95% planu po zmianach. Wyższe od zakładanego w pierwotnej ustawie budżetowej wykonanie wydatków z tego tytułu było wypadkową wyższego średniego oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 0,04 p.p.) i *overnight* (średnio o 0,15 p.p.) w efekcie wyższych niż zakładano stóp rynkowych WIBID i stopy depozytowej NBP, które były podstawą obliczania odsetek. Ponadto w 2021 r. wyższe od zakładanych były średnie stany i wyższe rozchody z tytułu depozytów *overnight* oraz depozytów sądowych przy wyższym średnim stanie, niższych rozchodach i wyższej średniej zapadalności rozwiązywanych depozytów terminowych.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 112,2 mln zł. W trakcie roku plan zwiększono do 159,6 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 158,6 mln zł, tj. o 41,4% więcej niż pierwotnie prognozowano. Powodem wzrostu wydatków z tego tytułu był przede wszystkim wzrost wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych z planowanych 99,9 mln zł do poziomu 145,8 mln zł. Wysokość wydatków na wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych uzależniona jest przede wszystkim od wysokości sprzedaży obligacji. Sprzedaż ta w 2021 r. była wyższa od planowanej o 131,7%.

(akta kontroli: tom II str. 76-77, 88, 99-104, 121-122; tom III str. 64-67)

W ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. zaplanowano wydatki w wysokości 0,1 mln zł na pokrycie możliwych kosztów prowadzonych postępowań sądowych związanych z udzielonymi poręczeniami i gwarancjami Skarbu Państwa. W nowelizacji ustawy budżetowej plan został zmniejszony o tę kwotę z uwagi na niskie prawdopodobieństwo konieczności ich uiszczenia.

(akta kontroli: tom III str. 64, 71, 172)

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 2021 r. zaplanowano w ustawie budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wydatki w wysokości 6507,1 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy oraz zmian w budżecie plan zmniejszony został o 382,2 mln zł, tj. do kwoty 6124,9 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 6124,4 mln zł, co stanowiło 94,1% planu pierwotnego i 100% planu po zmianach. W porównaniu do 2020 r. poziom wydatków tego rozdziału zmniejszył się o 11,5%.

W planie wydatków związanych z obsługą zagranicznych SPW ujęto kwotę 6013,6 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS zmniejszające wartość wydatków, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, zaplanowano na kwotę 335,5 mln zł.

Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2021 r. płatności kuponowych wraz z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich, w tym planowanej na drugie półrocze 2020 r. emisji obligacji nominowanej w dolarach amerykańskich. Saldo transakcji swap zaplanowano w oparciu o przewidywany wynik transakcji CIRS zawartych w latach 2014-2016 oraz uwzględniając efekty finansowe nowej transakcji swap powiązanej z zaplanowaną na wrzesień 2020 r. emisją obligacji w dolarach amerykańskich. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej a następnie zmian w planie, wydatki związane z obsługą zagranicznych SPW zmniejszono o 388,6 mln zł.

Z tytułu obsługi kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe plan pierwotny ustalono na 426,3 mln zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od wypłaconych transz kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy. W trakcie roku plan zmniejszono o 46,9 mln zł.

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 6050,9 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS wyniosło minus 204,9 mln zł. W porównaniu do ustawy budżetowej z dnia 20 stycznia 2021 r. wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 341,8 mln zł. Wynikało to z rezygnacji z emisji obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich zaplanowanej na wrzesień 2020 r. W efekcie braku emisji ujęte w planie efekty finansowe operacji CIRS także nie wystąpiły. W odniesieniu do planu po zmianach wykonanie wydatków było niższe o 0,05 mln zł. Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów z MIF były niższe o 47,2 mln zł. Niższy niż pierwotnie zakładany poziom wydatków związany był z późniejszą wypłatą kredytów, w stosunku do planowanych terminów i niższymi od planowanych kwotami transz.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 67,2 mln zł. Plan wydatków w trakcie roku zwiększono do kwoty 73,6 mln zł, a wykonanie wyniosło 73,4 mln zł. W porównaniu do wydatków 2020 r. poniesione wydatki były wyższe o 43,4 mln zł. Wyższe wykonanie wydatków w stosunku do pierwotnie zaplanowanych było przede wszystkim wypadkową poniesienia niższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych oraz poniesienia wcześniej nie planowanych wydatków związanych emisją obligacji z przeznaczeniem na finansowanie pożyczki w ramach SURE.

(akta kontroli: tom III str. 59-67, 85-86; tom IV str. 48-52)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2021 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań 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 2021 r. dla dysponenta części 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2021 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach części 79 budżetu państwa 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 przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli: tom III str. 16-38)

8.2. Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

Księgi rachunkowe części 79, na podstawie umów zawartych z Ministrem Finansów, są prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁷³ w systemach informatycznych defBank_DUA, SOK_DUA i def3000/TR_DUA oraz NBP⁷⁴ w systemie informatycznym OZIN. Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono w BGK na próbie 98 zapisów księgowych o łącznej wartości 24 083,7 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 ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 12 sald zobowiązań długoterminowych oraz należności według stanu na 31 grudnia 2021 r. o łącznej wartości 178,9 mln zł, wybranych w sposób celowy⁷⁵. Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

(akta kontroli: tom III str. 39-43)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

W *Zasadach (polityce) rachunkowości części 79* nie opisano stosowanej praktyki nieumieszczania na dowodach księgowych dekretacji wskazującej miesiąc oraz sposób ujęcia dowodu w księgach rachunkowych.

Dyrektor DP podał, że nie wnioskował o wprowadzenie w *Zasadach (polityce) rachunkowości* zapisów o dopuszczeniu zaniechania zamieszczania na dowodach dekretów księgowych. Dyrektor wskazał, że w zgodnej opinii Departamentu DP oraz BGK taki zapis jest zbędny z uwagi na postanowienia art. 21 ust 1a pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁷⁶ dopuszczające zaniechanie zamieszczenia na dowodzie stwierdzenia sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego sprawozdań budżetowych, wybierając m.in. niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79 według stanu na 31 grudnia 2021 r.

⁷⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.

dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja), jeżeli wynika to z techniki dokumentowania zapisów księgowych, a sposób dekretacji dokumentów księgowych został wyczerpująco opisany w *Zasadach (polityce) rachunkowości* (część H. Opis zbiorów danych tworzących księgi rachunkowe na komputerowych nośnikach danych i systemów komputerowych dla części 79 Obsługa długu Skarbu Państwa). Zdaniem Dyrektora DP MF, opis sposobu dekretacji zawarty w polityce rachunkowości spełnia warunki ustawowe i tym samym nie widzi powodu do zmiany obecnych procedur dotyczących cz. 79 bp w tym zakresie.

Zdaniem NIK, fakt odstąpienia od umieszczania na dowodach księgowych dekretacji dotyczących wskazania miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych, wynikający ze stosowania technik komputerowego dokumentowania zapisów księgowych części 79, powinien zostać wyraźnie opisany w *Zasadach (polityce) rachunkowości dotyczących części 79 budżetu państwa*, tak jak zostało to wskazane w przypadku dwóch innych części budżetowych, których dotyczą powyższe *Zasady (polityka) rachunkowości*.

(akta kontroli: tom II str. 106-108; tom III str. 39-43)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i 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 2021 r. części 79, odpowiadający stanowi przedstawionemu w ewidencji księgowej. Opisana nieprawidłowość nie miała wpływu na rzetelność badanych sprawozdań oraz wiarygodność ksiąg rachunkowych części 79.

V. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o wprowadzenie w *Zasadach (polityce) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów*, zapisów dotyczących przyjętych uproszczeń w zakresie dekretacji dowodów księgowych części 79.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie⁷⁷ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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

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

Warszawa, kwietnia 2022 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

Sprostowanie wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 kwietnia 2022 r. skierowanego do Prezesa Rady Ministrów, Ministra Cyfryzacji, wykonującego obowiązki Ministra Finansów po kontroli P/22/001 „Wykonanie budżetu państwa w 2021 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” (KBF.410.001.07.2022, KBF.410.001.08.2022)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷⁸

w treści powyższego wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zastąpienie na stronie szóstej w wierszu 11 od dołu kwoty „85 300 mln zł” kwotą „84 980,5 mln zł”,
- zastąpienie na stronie 11 w piątym wierszu od góry kwoty „6000 mln zł” wartością „6600 mln zł”,

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 623.

⁴⁷ CIRS (ang. currency interest rate swap) swap walutowo-procentowy, transakcja polegająca na wymianie kapitałów i płatności odsetkowych denominowanych w różnych walutach.

- zastąpienie na stronie 14 w wierszu 20 od dołu kwoty „71 859,4 mln zł” kwotą „71 775,9 mln zł”,
- zastąpienie na stronie 14 w wierszu 19 od dołu wskaźnika „23,1%” wskaźnikiem „23%”,
- zastąpienie na stronie 24 w drugim akapicie treści drugiego zdania rozpoczynającego się od słów: „Dla obligacji dwuletnich (...)” do końca zdania, treścią: *„Różnica w rentowności wynosiła od 0,1 pp. (dla obligacji dziesięcioletnich) do 0,5 pp. (dla obligacji dwuletnich).”*,
- zastąpienie na stronie 24 w wierszu 16 od góry sformułowania „jeden przetarg” treścią „jedną sprzedaż” oraz w wierszu 18 od góry na tej samej stronie słowa „on” na „ona”,
- zastąpienie na stronie 25 w wierszu trzecim od góry liczby „16” liczbą „15”,
- zastąpienie na stronie 26 zdania w wierszu 14 od góry, rozpoczynającego się od słów: *„W 2021 r. na rachunek pomocniczy w NBP (...) do końca zdania, treścią „W 2021 r. na rachunek pomocniczy w NBP wpłynęły środki w wysokości 26 508,9 mln euro i 118,6 mln dolarów amerykańskich, przede wszystkim z tytułu zarządzania środkami europejskimi, a także z pożyczki SURE i emisji obligacji nominowanych w juanach chińskich (3000 mln juanów chińskich), wymienionych na euro na cały okres zapadalności obligacji (402,6 mln euro) w ramach transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS⁴⁷) oraz pozostałych wpływów (głównie dochody z tytułu SURE).”*,
- zastąpienie na stronie 26 w wierszu trzecim od dołu kwoty „6112 mln zł” wartością „6109,8 mln zł”,
- zastąpienie na stronie 27 zdania w wierszu szóstym od góry, rozpoczynającego się od słów: *„Minister Finansów przeprowadził emisję obligacji (...) do końca zdania, treścią „Minister Finansów przeprowadził emisję obligacji o wartości 3000 mln juanów chińskich, z której wpływy zostały wymienione na euro na cały okres zapadalności obligacji w ramach zawartej transakcji na instrumentach pochodnych (CIRS).”*
- zastąpienie na stronie 27 w wierszu siódmym od dołu kwoty „18,2 mld zł” wartością „1,8 mld zł”,
- zastąpienie na stronie 27 zdania w wierszu szóstym od dołu, rozpoczynającego się od słów: *„Dodatkowo, w ramach (...) do końca zdania, treścią „Dodatkowo, w ramach nisko oprocentowanej pożyczki z Unii Europejskiej na walkę ze skutkami pandemii COVID-19 (SURE) otrzymano środki o równowartości 32,9 mld zł.”*,
- zastąpienie na stronie 28 zdania w wierszu trzecim od góry, rozpoczynającego się od słów: *„Nadal największy udział w strukturze (...) do końca zdania, treścią „Nadal największy udział w strukturze sprzedaży zachowały instrumenty o stałym oprocentowaniu, jednak ich udział zmniejszył się z 71,9% w 2020 r. do 65,4% w 2021 r. (ponadto w 2020 r. 10,3% stanowiły bony skarbowe, nie emitowane w 2021 r.).”*,
- zastąpienie na stronie 32 w wierszu 14 od dołu oznaczenia roku „2022” oznaczeniem „2021”,
- zastąpienie na stronie 35 w wierszu 16 od dołu oznaczenia roku „2026” oznaczeniem „2025”,
- zastąpienie na stronie 36 w wierszu dziewiątym od góry wskaźnika „10,2” wskaźnikiem „9,9” oraz w wierszu dziewiątym od góry na tej samej stronie wskaźnika „64,4%” wskaźnikiem „64,1%”,
- zastąpienie na stronie 36 zdania w wierszu siódmym od dołu, rozpoczynającego się od słów: *„Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP (...) do końca zdania, treścią „Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP wpłynęły wartości: salda zadłużenia Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny oraz fundusze ochrony środków gwarantowanych w wysokości 22 161,9 mln zł, depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych*

papierów wartościowych w posiadaniu funduszy umiejscowionych w BGK (3707,6 mln zł), zobowiązań wymagalnych (1632,1 mln zł), zmiany zadłużenia z tytułu instrumentów pochodnych (73,6 mln zł).”,

- zastąpienie na stronie 38 treści trzeciego akapitu od dołu rozpoczynającego się od słów „Z tego samego powodu w 2019 r. długu Skarbu Państwa (...)” aż do słów „(...) stanowią zadłużenie Skarbu Państwa.”, następującą treścią „Dług Skarbu Państwa na koniec 2021 r. powiększały zobowiązania z tytułu obligacji o wartości 1,6 mld zł nieodpłatnie przekazanych w 2019 r. Funduszowi Dróg Samorządowych. Zobowiązania z tego tytułu nie są wyłączone z długu Skarbu Państwa (w ramach eliminacji wzajemnych zobowiązań) od momentu ich sprzedaży przez Fundusz. Otrzymane obligacje Fundusz sprzedał przed końcem miesiąca, w którym je otrzymał, w związku z tym zobowiązania z tego tytułu wykazywane były jako zadłużenie Skarbu Państwa począwszy od grudnia 2019 r.”,
 - zastąpienie na stronie 39 w wierszu 15 od góry oznaczenia roku „2021” oznaczeniem „2020”,
 - zastąpienie na stronie 39 treści zdania w 13 wierszu od dołu rozpoczynającego się od słów „Zwiększyła się także (...)” do końca zdania treścią „Zwiększyła się także o 30 666,9 mln zł wartość zobowiązań wobec krajowego sektora pozabankowego, a zadłużenie wobec banków komercyjnych zmniejszyło się o 11 348,8 mln zł.”,
 - zastąpienie na stronie 40 w wierszu 20 od góry sformułowania „około 46 mld zł” kwotą „24,1 mld zł”.
6. Ponadto na stronie siódmej w pierwszym wierszu od dołu, na stronie 14 w wierszu 20 od góry, na str. 18 w wierszach: 9, 22 i 26 od góry, na str. 29, w wierszu 29 od góry, na str. 30 w wierszu 25 od góry słowo „Podsekretarza” oraz na str. 18 w wierszach 18, 28 i 35 od góry słowo „Podsekretarz” zastępuje się odpowiednio słowami „Sekretarza” i „Sekretarz”.

Warszawa, dnia 2 czerwca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i
Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis