



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.004.03.2022

Pani  
Beata Daszyńska-Muzyczka  
Prezes Zarządu  
Banku Gospodarstwa Krajowego  
Al. Jerozolimskie 7  
00-950 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19

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](mailto:NIK@NIK.gov.pl)

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

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego od 9 grudnia 2016 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Weryfikacja wniosków o przyznanie środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19</li><li>2. Udzielenie promes i wypłata dofinansowania</li><li>3. Finansowanie potrzeb Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 za pomocą obligacji Banku Gospodarstwa Krajowego</li></ol>                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przez lub po tym okresie <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Departament Budżetu i Finansów                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Marcin Borowiec, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/48/2022 z 19 lipca 2022 r.</li><li>2. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/37/2022 z 29 czerwca 2022 r.</li><li>3. Kamil Moser, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/75/2022 z 1 grudnia 2022 r.</li><li>4. Zbigniew Jachimowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/74/2022 z 1 grudnia 2022 r.<br/>(akta kontroli: tom I str.1-4; tom II str. 312-315)</li></ol> |

<sup>1</sup> W obszarze wskazanym w pkt 3 zakresu przedmiotowego kontroli, kontrolą objęto działania Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczące okresu od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank) prawidłowo realizował zadania związane z oceną formalną wniosków o dofinansowanie składanych w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych (dalej: Program lub PIS). BGK udzielał promes zgodnie z wytycznymi określonymi w uchwale nr 84/2001 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu oraz regulaminie naboru wniosków w poszczególnych edycjach. Wypłata wszystkich dofinansowań miała miejsce po spełnieniu przez wnioskodawców warunków określonych w promesach inwestycyjnych.

BGK zapewnił środki finansowe na bieżącą działalność Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej: Fundusz lub FPC). W tym celu Bank dokonywał sprzedaży obligacji. Wśród 15 objętych kontrolą przetargów sprzedaży obligacji BGK było sześć przetargów, z których każdy z osobna mógł zostać odwołany. Nieodwołanie przez BGK przetargów sprzedaży obligacji spowodowało wzrost zadłużenia Funduszu o wartości od 312,5 mln zł do 1793 mln zł. Będzie to skutkowało także ponoszeniem przez Fundusz nieuzasadnionych kosztów obsługi zadłużenia do momentu wykupu tych obligacji w wysokości od 127,7 mln zł do 326,2 mln zł. Ponadto BGK, informując Prezesa Rady Ministrów (dalej także: PRM) i Ministra Finansów o szacowanych potrzebach Funduszu, nie zawsze podawał dane o datach i wartościach zbieżne z informacjami otrzymanymi od dysponentów Funduszu.

Fundusz ponosił nieuzasadnione koszty pozyskania środków, które znajdowały się na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu. Było to spowodowane m.in. zwrotami środków niewykorzystanych przez dysponentów. Brak sformalizowanego systemu regulującego dokonywanie bieżących zwrotów niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu uniemożliwiał ich wykorzystanie do finansowania bieżącej działalności Funduszu. Tym samym system ten wpływał na sprzedaż obligacji BGK na rzecz Funduszu zapewniającą środki na pokrycie wydatków Funduszu. By poprawić efektywność wydatkowania środków Funduszu i wykorzystania środków pochodzących ze sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu zasadnym jest wprowadzenie obowiązku zgłaszania planowanych wydatków Funduszu wynikających z faktycznych potrzeb dysponentów. Na wzmocnienie systemu kontroli zasadności realizacji planowanych wydatków, a także ich zgodności z planem finansowym Funduszu, wpłynęłoby zbiorcze sporządzanie harmonogramów wydatków dysponentów środków Funduszu przez Prezesa Rady Ministrów, który jest odpowiedzialny za nadzór nad zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez dysponentów Funduszu oraz nad wydatkowaniem środków Funduszu.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności

### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 1. Weryfikacja wniosków o przyznanie środków z Funduszu

Fundusz został utworzony w BGK na mocy 65 ust. 1 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<sup>3</sup>, a warunki określające zadania BGK zostały określone w umowie z dnia 21 kwietnia 2020 r. w sprawie obsługi Funduszu zawartej pomiędzy BGK a Prezesem Rady Ministrów

<sup>3</sup> Dz. U. z 2020 r., poz. 568, ze zm.

(dalej: umowa z 2020 r.) oraz w porozumieniach zawartych z upoważnionymi przez PRM dysponentami części budżetowych.

Podstawą prawną Programu była uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała nr 84/2021). Do tej uchwały wprowadzone zostały trzy zmiany uzupełniające zasady rozpatrywania wniosków o dofinansowanie ze środków tego programu wsparcia<sup>4</sup>.

Program PIS finansowany jest ze środków Funduszu. W jego ramach przyznawane było bezwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST).

Zasady i tryb udzielania dofinansowania z Programu zostały określone w załączniku do uchwały. Wsparcie finansowe udzielane było na wniosek JST w ramach poszczególnych edycji naborów programu PIS, organizowanych przez BGK.

Szczegółowy tryb i sposób składania wniosków o dofinansowanie z Programu określały opracowane przez BGK regulaminy zatwierdzone przez Prezesa Rady Ministrów, zamieszczone na stronie internetowej BGK. We wszystkich przypadkach PRM zaakceptował regulaminy przekazane przez BGK, nie zgłaszając żadnych uwag.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono cztery nabory wniosków w następujących terminach: od 2 lipca do 15 sierpnia 2021 r. (I edycja), od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. (II edycja), od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. (III edycja), od 18 lutego do 11 marca 2022 r. (IV edycja). Piąty nabór był przeprowadzony poza okresem objętym kontrolą, tj. w terminie od 21 czerwca do 26 lipca 2022 r.<sup>5</sup> Dwie edycje naboru dotyczyły inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz związki jednostek samorządu terytorialnego (dalej: związek JST). Natomiast trzy tematyczne edycje były przeznaczone dla gmin popegeerowskich, miejscowości uzdrowiskowych oraz stref przemysłowych. Ogłoszenia o naborze wniosków były publikowane na stronie internetowej Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>6</sup>.

Wnioski w ramach wszystkich edycji składane były za pośrednictwem narzędzia informatycznego Aplikacja Polski Ład (dalej: Aplikacja), którego administratorem jest BGK. Na stronie internetowej Banku publikowane były informacje dotyczące poszczególnych edycji, w tym: termin składania wniosków, obszary inwestycyjne, które mogą być objęte dofinansowaniem, rodzaje podmiotów uprawnionych do składania wniosków o dofinansowanie, ograniczenia kwotowe w zakresie kwoty dofinansowania. Jednym z warunków uzyskania dofinansowania była konieczność posiadania własnego wkładu finansowego przez podmioty składające wnioski, którego wysokość była określona dla każdej edycji.

W Aplikacji nie odnotowywano logowania się użytkowników. Ponadto Najwyższej Izbie Kontroli nie przedstawiono danych z innych narzędzi informatycznych BGK, które zawierały informacje o logowaniach do Aplikacji. Tym samym nie było możliwości ustalenia zakresu czynności wykonywanych przez członków Komisji

<sup>4</sup> Zmiany do uchwały nr 84/2021 wprowadzono: uchwałą nr 176/2021 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2021 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała nr 84/2021), uchwałą nr 87/2022 Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych (dalej: uchwała nr 87/2022) oraz uchwałą nr 205/2022 Rady Ministrów z dnia 13 października 2022 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu inwestycji Strategicznych. Uchwała nr 84/2021 i zmiany do niej nie były publikowane.

<sup>5</sup> W czerwcu 2022 r. BGK ogłosił piątą edycję naboru wniosków – Rozwój stref przemysłowych. Okres składania wniosków trwał od 21 czerwca do 26 lipca 2022 r. Edycja ta nie była przedmiotem kontroli Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>6</sup> <https://www.bgk.pl/polski-lad/>

do spraw Wsparcia Programu<sup>7</sup> dotyczących rozpatrywania i analizy wniosków w sprawie udzielenia dofinansowania inwestycji z PIS.

(akta kontroli: tom II str. 316-366)

Po zakończeniu naboru wniosków o dofinansowanie z Programu w danej edycji Bank dokonywał oceny formalnej złożonych wniosków. Weryfikacja odbywała się w sposób automatyczny za pomocą Aplikacji, zgodnie z wymaganiami określonymi dla każdej z edycji. Tryb ten nie uległ zmianie w poszczególnych edycjach. Weryfikacja wniosków przy użyciu Aplikacji obejmowała :

- kontrolę uprawnień użytkowników Aplikacji;
- kompletność wniosku – wniosek, w którym wszystkie pola nie zostały wypełnione lub którego nie zaakceptowały dwie upoważnione osoby w imieniu wnioskodawcy;
- poprawność rachunkową – sprawdzeniu podlegała poprawność stosunku procentowego udziału własnego do wnioskowanej kwoty dofinansowania;
- poprawność wprowadzonego przez wnioskodawcę kodu TERYT<sup>8</sup>;
- kompletność oświadczeń;
- kontrolę terminowości złożenia wniosku – w Aplikacji nie było możliwości zamieszczenia wniosku przed godziną rozpoczęcia naboru i po godzinie granicznej.

Szczegółowe zasady udzielania przez Bank promes w ramach Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych zostały określone w § 7 i 8 uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów oraz w załączniku numer 2 do aneksu numer 2 do Umowy z 2020 r.

Stosownie do § 4 powyższego załącznika Bank zobowiązany został do:

- opracowania akceptowanego przez PRM regulaminu naboru wniosków o dofinansowanie dla każdej edycji Programu wraz ze wzorami formularzy;
- zorganizowania i przeprowadzenia naboru wniosków o dofinansowanie;
- weryfikacji poprawności formalnej złożonych wniosków o dofinansowanie;
- grupowania i szeregowania wniosków o dofinansowanie według priorytetów;
- przygotowania i przekazywania raportów dla Prezesa Rady Ministrów;
- udzielania wstępnych promes;
- udzielania promes;
- obsługi wypłat dofinansowania.

Analiza dokumentacji 20 wniosków o dofinansowanie<sup>9</sup> wybranych z czterech edycji<sup>10</sup> na łączną kwotę 2897 mln zł, tj. 1,6% wartości złożonych wniosków zweryfikowanych pozytywnie przez BGK, wykazała, że w każdym przypadku wnioski zostały złożone w terminach określonych dla każdej z czterech edycji. Wszystkie zbadane wnioski spełniały warunki formalne określone w załączniku nr 5 do regulaminu naboru

<sup>7</sup> PRM na podstawie § 5 uchwały nr 84/2021 powołał Komisję do spraw Wsparcia Programu, której zadaniem miała być ocena merytoryczna wniosków składanych do BGK w ramach Programu. Członkowie Komisji w pierwszym składzie zostali powołani 15 września 2021 r., a członkowie Komisji w drugim składzie zostali powołani 4 maja 2022 r.

<sup>8</sup> Krajowy Rejestr Urzędowy Podziału Terytorialnego Kraju.

<sup>9</sup> F2:F111/2021/7094/PolskiLad, 01/2021/9192/PolskiLad, 01/2021/4199/PolskiLad, 01/2021/3771/PolskiLad, 01/2021/7855/PolskiLad, Edycja2/2021/6047/PolskiLad, Edycja2/2021/4015/PolskiLad, Edycja2/2021/4892/PolskiLad, Edycja2/2021/6586/PolskiLad, Edycja2/2021/6963/PolskiLad, Edycja3PGR/2021/3392/PolskiLad, Edycja3PGR/2021/1029/PolskiLad, Edycja3PGR/2021/189/PolskiLad, Edycja3PGR/2021/3568/PolskiLad, Edycja3PGR/2021/3688/PolskiLad, Edycja4Uzdrowiska/2022/24/PolskiLad, Edycja4Uzdrowiska/2022/59/PolskiLad, Edycja4Uzdrowiska/2022/18/PolskiLad, Edycja4Uzdrowiska/2022/86/PolskiLad, Edycja4Uzdrowiska/2022/69/PolskiLad

<sup>10</sup> Po pięć wniosków zweryfikowanych pozytywnie o najwyższej kwocie wnioskowanych środków.

wniosków o dofinansowanie z Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych.

W trakcie czterech edycji przeprowadzonych w okresie od 2 lipca 2021 r. do 11 marca 2022 r. upoważnione podmioty złożyły do BGK łącznie 19 883 wnioski o dofinansowanie z Programu o wartości 174 700,7 mln zł. Warunków formalnych nie spełniało 35 wniosków (0,2%) na kwotę 484 mln zł (0,3%). We wszystkich przypadkach przyczyną odrzucenia wniosku był brak jego akceptacji przez drugą upoważnioną osobę składającą wniosek.

BGK, po zakończeniu procesu oceny formalnej wniosków, przekazywał do PRM listę wniosków o dofinansowanie w ramach PIS, spełniających wymogi formalne.

Pierwszy nabór wniosków o dofinansowanie z PIS odbył się w okresie od 2 lipca 2021 r. do 15 sierpnia 2021 r. W uchwale Rady Ministrów przewidziano 35 obszarów inwestycyjnych. W pierwszym naborze każda JST i związek JST mógł zgłosić maksymalnie trzy wnioski o dofinansowanie, w tym: jeden wniosek bez kwotowego ograniczenia, jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie przekroczyła 30 mln zł, oraz jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 5 mln zł. Wysokość dofinansowania zależała od obszaru priorytetowego inwestycji i wahała się w przedziale od 80% do 95% kosztów inwestycji. Pozostałe środki na jej sfinansowanie (od 5% do 20%) musiały zostać zapewnione przez podmioty wnioskujące o dofinansowanie z Programu.

W pierwszej edycji Programu złożonych zostało 8007 wniosków na łączną kwotę 93 524,5 mln zł, z czego dziewięć wniosków o wartości 235,8 mln zł nie spełniało warunków formalnych. Największa pula złożonych wniosków dotyczyła: inwestycji w obszarach infrastruktury drogowej (3241 wniosków), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (1868) oraz infrastruktury sportowej (515). Natomiast terytorialnie najwięcej wniosków złożyły JST i związki JST z województw: mazowieckiego (1010 wniosków), wielkopolskiego (734), lubelskiego (605), łódzkiego (582) i dolnośląskiego (579). Najmniej wniosków złożonych zostało przez uprawnione podmioty z terenu województwa opolskiego (251) i lubuskiego (279).

Po zakończeniu naboru BGK przekazał 16 sierpnia 2021 r. do PRM listę 7998 wniosków spełniających wymogi formalne o łącznej wartości 93 288,7 mln zł. Komisja do spraw Wsparcia Programu zarekomendowała Prezesowi Rady Ministrów 4040 wniosków o wartości dofinansowania 23 888 mln zł. Poparcia Komisji nie uzyskało 3958 wniosków na kwotę 69 400,7 mln zł. PRM zaakceptował wszystkie wnioski ocenione pozytywnie przez Komisję. BGK, na podstawie zaakceptowanych przez PRM wniosków, wystawił promesy wstępne przede wszystkim na zadania inwestycyjne w ramach obszarów infrastruktury drogowej (1664 wnioski), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (867) oraz infrastruktury sportowej (272).

Najwięcej wniosków zaakceptowano z województw: mazowieckiego (499 wniosków), łódzkiego (324), lubelskiego (372), wielkopolskiego (369) oraz dolnośląskiego (292), natomiast najmniej z województw: opolskiego (109) oraz świętokrzyskiego (139).

PRM 25 października 2021 r. przekazał do BGK listę 4040 zaakceptowanych wniosków.

Według danych na 30 września 2022 r., BGK udzielił 4040 promes wstępnych na kwotę 23 888 mln zł oraz 3155 promes inwestycyjnych<sup>11</sup> na kwotę 16 055,1 mln zł. Kwota wypłaconych środków w ramach pierwszej edycji naboru wniosków do Programu wyniosła 842,1 mln zł, tj. 3,5% wartości pozytywnie rozpatrzonych wniosków.

<sup>11</sup> Po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy, wnioskodawca składa do BGK wniosek o udzielenie promesy inwestycyjnej.

Druga edycja naboru wniosków o dofinansowanie z PIS została przeprowadzona w okresie od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. Każda JST czy związek JST mogli zgłosić maksymalnie trzy wnioski, tak jak w pierwszym naborze, z tym że dla wniosków, które w pierwszym naborze nie miały ograniczenia kwotowego, wprowadzono limit, który nie mógł przekroczyć 65 mln zł. Wnioskodawcy, podobnie jak w pierwszej edycji, musieli zapewnić własny udział w finansowaniu inwestycji, wynoszący w zależności od obszaru inwestycji od 5% do 20% jej kosztów.

Na próbie 20 losowo wybranych podmiotów, które złożyły wnioski w drugim naborze wniosków do Programu, stwierdzono, że kwoty dofinansowania inwestycji określone we wnioskach nie przekraczały limitów określonych w zasadach dofinansowania inwestycji określonych dla drugiej edycji Programu.

W drugim naborze wniosków do Programu zostało złożonych 7917 wniosków o wartości 70 023,5 mln zł. Warunków formalnych nie spełniło 18 z nich na kwotę 224,7 mln zł. Ze wszystkich wniosków złożonych w tej edycji najwięcej złożono o dofinansowanie inwestycji w obszarach infrastruktury drogowej (3312 wnioski), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (1491) oraz infrastruktury sportowej (596). BGK po dokonaniu oceny formalnej przekazał PRM listę 7899 wniosków o wartości 69 798,7 mln zł.

Terytorialnie najwięcej wniosków złożyły JST i związki JST z województw: mazowieckiego (975 wniosków), wielkopolskiego (737), lubelskiego (626), małopolskiego (573) i dolnośląskiego (561). Najmniej wniosków złożono z terenu województwa opolskiego (238) i lubuskiego (275).

BGK po zakończeniu naboru przekazał 12 marca 2022 r. do PRM listę 7899 wniosków spełniających wymogi formalne o łącznej wartości 69 798,7 mln zł. Komisja do spraw Wsparcia Programu zarekomendowała Prezesowi Rady Ministrów 4989 wniosków o wartości dofinansowania 30 218,9 mln zł. Poparcia Komisji nie uzyskało 2910 wniosków na kwotę 39 579,8 mln zł. PRM zaakceptował wszystkie wnioski ocenione pozytywnie przez Komisję.

BGK, na podstawie zaakceptowanych przez PRM wniosków, wystawił promesy wstępne przede wszystkim na zadania inwestycyjne z obszarów infrastruktury drogowej (2180 wniosków), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (838) oraz infrastruktury sportowej (389).

Najwięcej wniosków zostało zaakceptowanych z województw: mazowieckiego (607 wniosków), wielkopolskiego (504), lubelskiego (462), łódzkiego (391) oraz małopolskiego (387). Najmniej wniosków zostało zaakceptowanych z województwa opolskiego (112 wniosków) oraz lubuskiego (166).

BGK, zgodnie z danymi uzyskanymi wg. stanu na 30 września 2022 r., udzielił w drugiej edycji Programu 4989 promes wstępnych na kwotę 30 218,9 mln zł oraz 267 promes inwestycyjnych na kwotę 1153,8 mln zł. Kwota wypłaconych środków w ramach drugiej edycji naboru wniosków do Programu wyniosła 4,1 mln zł, tj. 0,01% wartości pozytywnie rozpatrzonych.

Trzecia edycja naboru wniosków do PIS została przeprowadzona w okresie od 28 grudnia 2021 r. do 11 marca 2022 r. O bezzwrotne dofinansowanie realizowanych inwestycji mogły ubiegać się gminy, powiaty, związki międzygminne i związki powiatowo-gminne, na obszarze których funkcjonowały zlikwidowane państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej. Wartość dofinansowania, o które można było wnioskować w tej edycji, wynosiła maksymalnie do 98% wartości inwestycji (wymagany wkład własny gminy to 2% kosztów inwestycji). Podmioty te mogły ubiegać się o dofinansowanie inwestycji z 36 obszarów.

Każda gmina mogła złożyć maksymalnie dwa wnioski o dofinansowanie z PIS, w tym jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 2 mln zł, oraz

jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 5 mln zł. Pozostali wnioskodawcy (powiaty, związki międzygminne i związki powiatowo-gminne) mogli złożyć maksymalnie dwa wnioski o dofinansowanie z Programu, w tym jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 2 mln zł, oraz jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 8 mln zł. Wnioskodawcy tej edycji mogli również równolegle wnioskować o dofinansowanie w drugiej edycji naboru wniosków o dofinansowanie dla wszystkich JST oraz związków JST.

Złożono łącznie 3860 wniosków o wartości dofinansowania 10 822,8 mln zł, z czego na etapie oceny formalnej, dokonywanej w BGK, negatywnie zostało ocenionych osiem wniosków o wartości 23,5 mln zł.

W trzeciej edycji naboru wniosków najwięcej wniosków zostało złożonych w następujących obszarach: infrastruktury drogowej (1745 wniosków), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (508) oraz infrastruktury sportowej (294).

Terytorialnie najwięcej wniosków złożyły gminy z wielkopolskiego (418 wniosków), mazowieckiego (346), dolnośląskiego (340), lubelskiego (265) i kujawsko-pomorskiego (264), a najmniej wniosków zostało złożonych przez uprawnione podmioty z terenu województwa świętokrzyskiego (126) oraz opolskiego (153).

BGK po zakończeniu naboru przekazał 12 marca 2022 r. do PRM listę 3852 wniosków spełniających wymogi formalne o łącznej wartości 10 799,3 mln zł. Komisja do spraw Wsparcia Programu zarekomendowała PRM 1885 wniosków o wartości dofinansowania 4070,8 mln zł. Poparcia Komisji nie uzyskało 1967 wniosków na kwotę 6728,4 mln zł. PRM zaakceptował wszystkie wnioski zarekomendowane przez Komisję.

BGK według danych na 30 września 2022 r. udzielił 1885 promes wstępnych na kwotę 4070,8 mln zł oraz 23 promesy inwestycyjne na kwotę 38 mln zł. Do końca III kwartału 2022 r. nie zostały wypłacone dofinansowania w ramach tej edycji.

Czwarta edycja naboru wniosków do Programu została przeprowadzona w okresie od 18 lutego do 11 marca 2022 r. O bezzwrotne dofinansowanie z PIS realizowanych inwestycji mogły ubiegać się gminy uzdrowiskowe i posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej. Wartość dofinansowania inwestycji wynosiła maksymalnie do 98% wartości inwestycji (wymagany wkład własny gminy to 2% kosztów inwestycji). Gminy uzdrowiskowe oraz gminy posiadające status obszaru ochrony uzdrowiskowej mogły ubiegać się o dofinansowanie inwestycji z 37 obszarów i mogły złożyć maksymalnie dwa wnioski o dofinansowanie inwestycji, w tym jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 2 mln zł, oraz jeden wniosek, którego wartość dofinansowania nie mogła przekroczyć 5 mln zł. Wnioskodawcy tej edycji Programu mogli również równolegle wnioskować o dofinansowanie w drugiej edycji naboru wniosków do PIS o dofinansowanie dla wszystkich JST i związków JST.

W czwartym naborze zostało złożonych 99 wniosków na kwotę 329 mln zł, z czego najwięcej w obszarach infrastruktury drogowej (18 wniosków), działań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych (17), infrastruktury turystycznej (18), rewitalizacji obszarów miejskich (10), infrastruktury sportowej (8), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (9).

Wszystkie złożone wnioski w tej edycji spełniły warunki formalne.

BGK po zakończeniu naboru przekazał 12 marca 2022 r. do PRM listę 99 wniosków spełniających wymogi formalne o łącznej wartości 329 mln zł.

Komisja do spraw Wsparcia Programu zarekomendowała PRM 54 wnioski o wartości 240,9 mln zł. Poparcia Komisji nie uzyskało 45 wniosków na kwotę 88,1 mln zł, a PRM zaakceptował wszystkie wnioski ocenione pozytywnie.



Najwięcej wniosków uzyskało dofinansowanie na zadania inwestycyjne z obszarów infrastruktury drogowej (12 wniosków), działań związanych z zachowaniem funkcji leczniczych (11), infrastruktury turystycznej (10), infrastruktury wodno-kanalizacyjnej (4), rewitalizacji obszarów miejskich (5).

Z ogólnej liczby 99 zatwierdzonych wniosków złożonych w czwartej edycji 23 wnioski dotyczyły inwestycji realizowanych w okresie do 12 miesięcy, a 76 – inwestycji realizowanych w okresie powyżej jednego roku. Najwięcej wniosków złożyły gminy z województw: dolnośląskiego (20 wniosków), małopolskiego (18), warmińsko-mazurskiego (10), zachodnio pomorskiego (10) i podkarpackiego (9). Najmniej wniosków zostało złożonych przez uprawnione podmioty z terenu województwa mazowieckiego i łódzkiego (po 2 wnioski). Decyzją PRM najwięcej wniosków zaakceptowano z województw: dolnośląskiego (11 wniosków), małopolskiego (10), zachodnio-pomorskiego (6), warmińsko-mazurskiego i podkarpackiego (po 5). Najmniej wniosków zostało zaakceptowanych z województwa mazowieckiego i łódzkiego (po jednym wniosku).

W trakcie czterech naborów upoważnione podmioty złożyły do BGK łącznie 19 848 wniosków (spełniających warunki formalne) o dofinansowanie z Programu na łączną kwotę 174 215,7 mln zł.

Najwięcej wniosków zostało złożonych w obszarach: infrastruktura drogowa – 8316 (41,9 % wszystkich złożonych wniosków) o łącznej wartości 76 707,8 mln zł, infrastruktura wodno-kanalizacyjna – 3876 (19,5%) na kwotę 42 077,4 mln zł i infrastruktura sportowa – 1413 (7,1%) o wartości 10 685,4 mln zł. Według województw najwięcej wniosków złożyły uprawnione podmioty z: mazowieckiego – 2333 wnioski (wartość 21 731,9 mln zł), wielkopolskiego – 1889 (wartość 14 177,5 mln zł), lubelskiego – 1500 (wartość 9840,3 mln zł), dolno-śląskiego – 1500 (wartość 14 048,3 mln zł) i łódzkiego – 1338 (wartość 10 257,7 mln zł).

Powołana przez Prezesa Rady Ministrów Komisja do spraw Wsparcia Programu z czterech naborów przeprowadzonych przez BGK zarekomendowała łącznie 10 968 wniosków, tj. 55,3% ogółu złożonych wniosków (spełniających warunki formalne), na kwotę 58 418,6 mln zł, tj. 33,4% ogółu wartości, o jaką wystąpili wnioskodawcy. Odrzuconych zostało 8880 wniosków na kwotę 115 797,1 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 1-284)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zorganizowanie przez BGK procesu przyjmowania i dokonywania oceny formalnej wniosków o dofinansowanie inwestycji udzielane w ramach Programu.

OBSZAR

## 2. Udzielanie promes i wypłata dofinansowań

Opis stanu  
faktycznego

Dofinansowanie zadań inwestycyjnych w ramach Programu PIS przyznawane jest na podstawie promes udzielanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wydawanych na podstawie listy podpisanej przez PRM.

BGK po otrzymaniu od PRM listy wniosków objętych dofinansowaniem z Programu udzielał wnioskodawcom wstępnych promes, w których zapewniał, że inwestycja zostanie sfinansowana w części ze środków Funduszu, do kwoty wskazanej w promesie. BGK, według danych na 30 września 2022 r., udzielił wnioskodawcom w czterech edycjach Programu 10 968 promes wstępnych na łączną kwotę 58 418,6 mln zł, co było równe z ilością zaakceptowanych wniosków w poszczególnych naborach i wartością kwot z nich wynikającą. Promesy wstępne zostały przyznane w ilości 4040 dla wniosków z pierwszej edycji, 4989 dla wniosków

z drugiej edycji, 1885 dla wniosków z trzeciej edycji oraz 54 dla wniosków z edycji czwartej.

W § 7 załącznika do uchwały nr 84/2021 Rady Ministrów wskazano, że postępowanie zakupowe, mające na celu wyłonienie wykonawcy lub wykonawców inwestycji powinno zostać ogłoszone przez wnioskodawcę nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia udostępnienia przez BGK wnioskodawcy wstępnej promesy. Nierozpoczęcie postępowania zakupowego w terminie jest równoznaczne z rezygnacją wnioskodawcy z dofinansowania inwestycji z Programu. Na dzień 30 czerwca 2022 r. dla żadnej z edycji naboru wniosków o dofinansowanie z Programu nie upłynął termin na ogłoszenie postępowania zakupowego. W żadnej z edycji nie uległy zmianie warunki udzielanych promes.

Po zakończeniu i rozstrzygnięciu postępowania zakupowego, skutkującego wyborem wykonawcy lub wykonawców, wnioskodawcy składali do BGK wnioski o udzielenie promesy inwestycyjnej.

W trakcie czterech edycji, wg stanu na 30 września 2022 r., BGK udzielił 3449 promes inwestycyjnych (tj. 31,4% wystawionych promes wstępnych) na łączną kwotę 17 265,9 mln zł (tj. 29,6%). Różnica w ilości wydanych promes „wstępnych” i „ostatecznych” wynikała z faktu, że promesy wstępne udzielane były dla wszystkich wniosków o dofinansowanie, które znalazły się na ostatecznej liście inwestycji objętych dofinansowaniem z Programu, bezpośrednio po zatwierdzeniu tej listy przez Prezesa Rady Ministrów, natomiast promesy inwestycyjne udzielane były na wniosek wnioskodawcy, złożony po wyłonieniu wykonawcy inwestycji objętej wnioskiem.

Wypłata dofinansowania z Programu następowała po spełnieniu warunków wynikających z promesy i regulaminu oraz złożeniu wniosku o wypłatę.

Do 30 września 2022 r. BGK wypłacił ze środków z Programu kwotę 846,2 mln zł (439 wniosków), z tego 842,1 mln zł (433 wnioski) w ramach pierwszej edycji oraz 4,1 mln zł (6 wniosków) w drugiej edycji. Stanowiło to 1,6% wartości wniosków zatwierdzonych przez PRM w pierwszej i drugiej edycji i 0,5% wartości wszystkich wniosków zatwierdzonych w ramach czterech naborów. Dofinansowania wypłacone do końca III kwartału 2022 r. stanowiły 1,3% środków określonych w planie Funduszu według stanu na 30 czerwca 2022 r.

W regulaminie naboru wniosków o dofinansowanie zostało określone, że w przypadku inwestycji, których realizacja nie będzie trwała dłużej niż 12 miesięcy, dofinansowanie zostanie wypłacone po zakończeniu inwestycji, a w przypadku inwestycji, których realizacja będzie trwała dłużej niż 12 miesięcy, w 2-3 transzach po zakończeniu danego etapu inwestycji.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 20 wniosków<sup>12</sup>, w stosunku do których Prezes Rady Ministrów podjął decyzje o przyznaniu dofinansowania ze środków Funduszu i dokonano jednorazowo wypłaty dofinansowania inwestycji lub co najmniej jednej jego transzy. Do badania zostało wybranych po pięć wniosków o najwyższej wartości dofinansowania w obszarze infrastruktury drogowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej oraz odnawialnych źródeł energii, po dwa o najwyższej wartości dofinansowania w obszarze gospodarki odpadami i infrastruktury turystycznej oraz jeden wniosek o najwyższej wartości dofinansowania w obszarze infrastruktury

<sup>12</sup> 01/2021/857/PolskiLad, 01/2021/7095/PolskiLad, 01/2021/8431/PolskiLad, 01/2021/537/PolskiLad, 01/2021/1276/PolskiLad, 01/2021/1176/PolskiLad, 01/2021/9726/PolskiLad, 01/2021/2700/PolskiLad, 01/2021/4456/PolskiLad, 01/2021/4334/PolskiLad, 01/2021/7038/PolskiLad, 01/2021/8895/PolskiLad, 01/2021/8798/PolskiLad, 01/2021/4150/PolskiLad, 01/2021/6915/PolskiLad, 01/2021/8026/PolskiLad, 01/2021/8313/PolskiLad, 01/2021/716/PolskiLad, 01/2021/9903/PolskiLad, 01/2021/9486/PolskiLad

elektroenergetycznej i oświetleniowej. Kwota zbadanej próby wyniosła 30,1 mln zł, tj. 34,4% kwoty ogółem wypłaconych środków według stanu na 30 czerwca 2022 r.

W wyniku badania 20 wypłaconych dofinansowań na łączną kwotę 30,1 mln zł (3,6% kwoty ogółem wypłaconych dofinansowań) ustalono, że dofinansowania zostały wypłacone przez BGK terminowo.

Stwierdzono, że promesy wstępne z całej zbadanej próby zostały udostępnione wnioskodawcom 18 listopada 2021 r., tj. po 24 dniach od otrzymania przez BGK listy wniosków zatwierdzonych przez Prezesa Rady Ministrów. W regulaminie pierwszej edycji naboru wniosków nie określono terminu, w jakim BGK jest zobowiązany wystawić promesę wstępną.

We wszystkich zbadanych przypadkach BGK udzielił wnioskodawcom 20 promes inwestycyjnych na kwotę 30,1 mln zł. Promesy były wystawiane przez BGK po złożeniu wniosku przez upoważnione podmioty w tym samym dniu lub następnym, co było zgodne z regulaminem pierwszej edycji, w którym wskazano, że promesa powinna być udzielona w terminie 7 dni od daty wpływu wniosku. We wszystkich zbadanych przypadkach beneficjenci złożyli oświadczenia o zawarciu umowy na realizację inwestycji. Wypłata dofinansowań odbywała się po spełnieniu warunków wynikających z promes.

W BGK nie zdiagnozowano dotychczas istotnych barier w zakresie planowania i wykorzystania środków z Funduszu. Natomiast według BGK z samej konstrukcji promesy wynika utrudnienie w procesie planowania zapotrzebowania na środki Funduszu. Do czasu wystawienia promes inwestycyjnych oraz otrzymania od wnioskujących oświadczeń, w których wskazywany jest termin wykorzystania środków, planowanie zapotrzebowania na środki musi opierać się na wiedzy eksperckiej Banku. Z kolei termin wykorzystania środków uzależniony jest od daty wypełnienia warunków określonych w promesie inwestycyjnej, w związku z czym występują przesunięcia w czasie w stosunku do terminów wskazanych w oświadczeniach. Występujące dotychczas odchylenia nie były na tyle znaczące, żeby w sposób istotny zakłócić zarządzanie płynnością FPC, natomiast Bank musi brać je pod uwagę przy zarządzaniu środkami Funduszu.

(akta kontroli: tom II str. 18-32, 45-57)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez BGK zadań związanych z udzielaniem promes i wypłatą z Funduszu dofinansowań inwestycji objętych PIS.

OBSZAR

### **3. Finansowanie potrzeb Funduszu za pomocą obligacji BGK**

#### **3.1. Określenie potrzeb Funduszu finansowanych obligacjami BGK**

Opis stanu  
faktycznego

Potrzeby Funduszu (jego wydatki) były określane w rocznych planach finansowych. Ich finansowanie w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. miała zapewnić głównie sprzedaż obligacji przez BGK. Środki uzyskane w ten sposób wpływały na rachunek główny Funduszu, skąd, według dyspozycji zasilenia PRM, były przekazywane na rachunki pomocnicze dysponentów. Wykorzystanie środków z tych rachunków, czyli ich pobranie bezpośrednio przez dysponentów, stanowiło wydatki Funduszu.

Sposób zgłaszania bieżących zapotrzebowań dysponentów na środki z Funduszu został określony w umowie z 2020 r.

Według pierwotnych postanowień ww. umowy (§ 5 ust. 6 umowy z 2020 r.), PRM, w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, miał przekazywać do BGK, raz na 2 tygodnie,

zapotrzebowanie na środki pochodzące z emisji obligacji, które miały zasilić Fundusz w terminie 2 tygodni od wysłania zapotrzebowania na środki, wraz z informacją o szacowanym zapotrzebowaniu na środki w kolejnym miesiącu.

Postanowienia § 5 ust. 6 ww. umowy zostały zmienione aneksem nr 1 z dnia 3 lipca 2020 r. do umowy w sprawie obsługi Funduszu, w związku z tym, zgodnie z § 5 ust. 6 umowy, PRM przed końcem każdego miesiąca miał przekazywać do BGK i do Ministra Finansów harmonogram wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne 2 miesiące, sporządzony w układzie dziennym.

Według tej zmiany Minister Finansów był tylko informowany o harmonogramie zapotrzebowań na środki Funduszu, podczas gdy wcześniej harmonogram był z Ministrem Finansów uzgadniany. Dokonano także zasadnego uszczegółowienia danych przekazywanych w harmonogramie do informacji o dziennych zapotrzebowaniach dysponentów.

Ponadto aneksem nr 1 do § 5 umowy dodano ust. 6a, w myśl którego ww. harmonogram miał podlegać bieżącej aktualizacji na podstawie danych przekazywanych przez dysponentów.

Kolejna zmiana w § 5 ust. 6 ww. umowy wprowadzona aneksem nr 2 z dnia 2 lipca 2021 r. spowodowała, że PRM został zobowiązany do przekazywania „na początku każdego miesiąca” do BGK oraz do Ministra Finansów harmonogramu wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne 2 miesiące, sporządzonego w układzie dziennym.

(akta kontroli: tom II str. 80-142)

Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami w Departamencie Funduszy Transportu i Wsparcia (dalej: DFTiW) poinformował, że zmiany w umowie zawartej pomiędzy PRM a BGK, w zakresie postanowień w § 5 ust. 6 ww. umowy, wynikały z potrzeby dostosowania pierwotnie zakładanego procesu obsługi Funduszu do bieżących uwarunkowań, praktyk czy warunków rynkowych i służyły optymalizacji tego procesu. Dlatego też odstąpiono od wymogu 2-tygodniowych odstępów pomiędzy terminami przetargów obligacji na rynku krajowym. Za zasadne uznano wydłużenie perspektywy, w jakiej Bank może planować płynność Funduszu, zwiększenie dokładności danych (dziennie zapotrzebowania dysponentów) oraz możliwie częste aktualizowanie danych, aby usprawnić zarządzanie środkami finansowymi. W ramach prac nad aneksem nr 1 do umowy w sprawie obsługi Funduszu Ministerstwo Finansów zgłosiło prośbę, aby harmonogram wydatków poszczególnych dysponentów na kolejne 2 miesiące sporządzony w układzie dziennym i jego bieżące aktualizacje były przekazywane do wiadomości Ministra Finansów. Jednocześnie Ministerstwo Finansów zwróciło uwagę, że nie jest stroną umowy.

(akta kontroli: tom I str. 346, 352)

Zdaniem NIK, użycie ww. sformułowania „na początku każdego miesiąca” jest nieprecyzyjne i powinno być doprecyzowane w taki sposób, aby jednoznacznie wynikało, do kiedy harmonogramy powinny być przekazane do PRM.

PRM przekazał do BGK harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów dotyczące okresu od początku lipca 2021 r. do końca czerwca 2022 r. na następujące miesiące (w nawiasie data pisma PRM w tej sprawie):

- czerwiec-lipiec 2021 r. (7 czerwca 2021 r.),
- lipiec-sierpień 2021 r. (19 lipca 2021 r.),
- sierpień-wrzesień 2021 r. (9 sierpnia 2021 r.),
- wrzesień-październik 2021 r. (8 września 2021 r.),
- październik-listopad 2021 r. (11 października 2021 r.),

- listopad-grudzień 2021 r. (4 listopada 2021 r.),
- grudzień 2021 r. – styczeń 2022 r. (13 grudnia 2021 r.),
- styczeń-luty 2022 r. (20 stycznia 2022 r.),
- luty-marzec 2022 r. (11 lutego 2022 r.),
- marzec-kwiecień 2022 r. – PRM nie przekazał tego harmonogramu zapotrzebowań na środki Funduszu,
- kwiecień-maj 2022 r. (8 kwietnia 2022 r.),
- maj-czerwiec 2022 r. (10 maja 2022 r.),
- czerwiec-lipiec 2022 r. (17 czerwca 2022 r.).

(akta kontroli: tom I str. 6, 9-39)

PRM powinien przekazać do BGK pierwszy z ww. harmonogramów wydatków poszczególnych dysponentów za okres czerwiec-lipiec 2021 r. do końca maja 2021 r., co byłoby zgodne z § 5 ust. 6 umowy z 2020 r., zmienionym aneksem nr 1 z 3 lipca 2020 r. Pozostałe 12 ww. harmonogramów zapotrzebowań na środki Funduszu, w myśl postanowień aneksu nr 2 z 2 lipca 2021 r. do ww. umowy, zmieniającego postanowienia § 5 ust. 6 tej umowy, miały zostać przekazane przez PRM do BGK „na początku każdego miesiąca”. Poza harmonogramem wydatków poszczególnych dysponentów za okres listopad-grudzień 2021 r., przekazany 4 listopada 2021 r., żaden harmonogram nie został przekazany do BGK przez PRM na początku miesiąca.

W oparciu o powyższe NIK ustaliła, że PRM nieterminowo przekazał do BGK 11 harmonogramów wydatków poszczególnych dysponentów, natomiast jednego harmonogramu za okres marzec-kwiecień 2022 r. w ogóle nie przekazał, co stanowiło naruszenie § 5 ust. 6 umowy w sprawie obsługi Funduszu z dnia 21 kwietnia 2020 r. wraz z aneksami.

PRM, przekazując do BGK harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów, informował niejednokrotnie, że nie wszyscy dysponenci złożyli zapotrzebowania na dany miesiąc (pisma PRM z 7 czerwca, 19 lipca 2021 r.) lub że na pokrycie niektórych zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez dysponentów nie został jeszcze zwiększony plan finansowy Funduszu (pisma PRM z 19 lipca, 9 sierpnia, 8 września, 11 października, 4 listopada 2021 r.). W szczególności plan finansowy Funduszu nie był zwiększony dla zgłoszonych do harmonogramów niektórych wydatków na zadania realizowane przez Ministra właściwego ds. pracy i Ministra Zdrowia.

(akta kontroli: tom I str. 9-39)

BGK, wykorzystując otrzymywane od PRM harmonogramy wydatków poszczególnych dysponentów oraz informacje o planowanych wydatkach otrzymane bezpośrednio od dysponentów, opracowywał cotygodniowe raporty płynności Funduszu. Raporty te przedstawiały stan faktyczny Funduszu na dany dzień oraz jego szacowane wpływy i wydatki. Sporządzanie tych raportów przez BGK i ich cykliczne przekazywanie do PRM i Ministra Finansów regulowały od 3 lipca 2020 r. zmienione aneksem nr 1 postanowienia § 5 ust. 5 pkt 2 umowy z 2020 r. W raportach tych Bank informował PRM o bieżących stanach środków na rachunkach pomocniczych dysponentów.

Porównanie raportów płynności Funduszu, opracowanych przez BGK w okresie poprzedzającym podjęcie decyzji o przeprowadzeniu 15 przetargów sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu w celu finansowania potrzeb Funduszu w okresie od 30 czerwca 2021 r. do 18 maja 2022 r. (tj. 14 raportów płynności Funduszu z 2021 r. i jednego z 2022 r.), z dokumentami źródłowymi o zgłoszonych

zapotrzebowaniach dysponentów wykorzystujących środki Funduszu<sup>13</sup> wykazało niezgodność danych zawartych w 14 raportach płynności Funduszu (z 15 kontrolowanych) w zakresie dat i wartości planowanych wydatków dysponentów, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 9-39, 229-277, 377)

Dyrektor DFTiW w wyjaśnieniach odniósł się do kwestii wprowadzenia obowiązku zgłaszania zapotrzebowań przez dysponentów na środki Funduszu stanowiące faktyczne potrzeby dysponentów. Stwierdził, że BGK nie widzi uzasadnienia do wprowadzenia regulacji ograniczających zakres informacji przekazywanych na temat zapotrzebowania na środki Funduszu. Podkreślił ponadto, że zakres danych o planowanych zasileniach rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu jest dość ograniczony czasowo (dane na bieżący i kolejny miesiąc) i BGK każdorazowo musi brać pod uwagę także potencjalne wydatki w kolejnych miesiącach lub te niezgłoszone, w świetle ograniczonej chłonności krajowego rynku obligacji. Można zakładać, że w przypadku wprowadzenia ograniczenia informacji wyłącznie do danych wynikających z już zawartych umów, faktur i innych dokumentów, BGK otrzymywałby zapotrzebowanie na środki ze zbyt krótkim wyprzedzeniem i środków w Funduszu mogłoby zabraknąć lub należałoby zwiększyć dodatkowo saldo środków na nieprzewidziane wydatki.

(akta kontroli: tom I str. 183, 203, 204)

Zdaniem NIK, niezbędne jest unormowanie zasad korzystania ze środków Funduszu po to, aby zapotrzebowania dysponentów na środki Funduszu kierowane do PRM, i tym samym do BGK, nie były oparte na szacunkach, prognozach, planach inwestycji czy planach zakupów, a wynikały z realnych potrzeb, czyli z faktycznie zawartych przez nich umów, faktur i innych dokumentów stanowiących odpowiednią i rzetelną podstawę do wnioskowania o zasilenie w środki Funduszu. W przypadku stosowania takich zasad nie dochodziłoby do sytuacji jak obecnie, gdy dysponent zgłasza zapotrzebowanie na środki, BGK zapewnia ich finansowanie, dokonując sprzedaży obligacji, a środki te pozostają niewykorzystane albo na rachunkach pomocniczych dysponentów, albo na rachunkach jednostek faktycznie realizujących wydatki ze środków Funduszu. Ponadto nie dochodziłoby do zwracania niewykorzystanych środków w nadmiernej skali przez dysponentów na rachunki pomocnicze. Występowanie takich sytuacji oznacza, że środki były pobrane przez dysponentów, ale nie zostały w całości przez nich wykorzystane. W konsekwencji dochodzi do niepotrzebnego zadłużania się Funduszu i tym samym wzrostu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ponadto zbyt wczesne generowanie zadłużenia Funduszu powoduje powstanie kosztów obsługi długu, obciążających wydatki Funduszu.

Według Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów organem wiodącym w zakresie Funduszu jest PRM, zatem nadzór nad zapotrzebowaniami zgłaszanymi przez dysponentów Funduszu oraz nad wydatkowaniem środków Funduszu powinna sprawować Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom I str. 359, 360, 364)

Zdaniem NIK, w procesie przekazywania zapotrzebowań na środki Funduszu należy wprowadzić modyfikacje. BGK nie powinien otrzymywać zapotrzebowań na środki Funduszu bezpośrednio od dysponentów Funduszu. Zasadne jest by harmonogramy zapotrzebowań na środki Funduszu były opracowywane zbiorczo przez PRM, na podstawie zapotrzebowań poszczególnych dysponentów środków Funduszu, celem ich weryfikacji, w szczególności w zakresie zasadności realizacji planowanych

<sup>13</sup> Pozyskany z BGK, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

wydatków, a także zgodności z planem finansowym Funduszu dla zadań danego dysponenta.

Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami w DFTiW odniósł się do powyższej kwestii, stwierdzając, że w celu efektywnego zarządzania płynnością Funduszu, Bank powinien otrzymywać możliwie najpełniejszą i aktualną informację o zapotrzebowaniu dysponentów na środki. Wydaje się, że obciążenie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obowiązkiem znacznie zwiększonej częstotliwości weryfikacji, konsolidacji i przekazywania harmonogramów mogłoby się przełożyć na opóźnienie terminu, w którym dane trafiałyby do Banku. Według złożonych wyjaśnień, pytanie, na ile jest to wykonalne, powinno być skierowane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

(akta kontroli: tom I str. 347, 353)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość dotyczącą wprowadzania do raportów płynności Funduszu innych dat i wartości planowanych wydatków niż wynikające z zapotrzebowań zgłaszanych przez dysponentów Funduszu.

- a) W 14 raportach płynności Funduszu<sup>14</sup>, przygotowanych przez BGK i przekazanych do PRM i Ministra Finansów w 2021 r., na podstawie zmienionych od 3 lipca 2020 r. postanowień § 5 ust. 5 pkt 2 umowy w sprawie obsługi Funduszu z dnia 21 kwietnia 2020 r. (z 15 raportów płynności Funduszu objętych kontrolą), stwierdzono przypadki niezgodności danych zawartych w tych raportach z danymi wynikającymi z informacji o zgłoszonych zapotrzebowaniach dysponentów w zakresie dat i wartości planowanych zasileń ich rachunków pomocniczych.

W 14 raportach płynności Funduszu stwierdzono 35 przypadków niezgodności dat zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez dysponentów z datami wprowadzonymi dla tych zasileń do raportów płynności. W trzech z nich do raportów wprowadzono inne daty (późniejsze) niż wynikające z dokumentów źródłowych. W pozostałych 32 przypadkach dysponenci nie wskazywali konkretnych dat zasileń rachunków pomocniczych, a informowali, że planowane zapotrzebowania na środki Funduszu na realizację określonych zadań zostaną dokonane po aktualizacji i zwiększeniu planu finansowego Funduszu. BGK w tych przypadkach samodzielnie określał daty tych transferów, a nie był do tego uprawniony.

NIK zwraca uwagę, że były to planowane zapotrzebowania na środki Funduszu o wysokich wartościach – ich średnia wartość wynosiła ok. 1,9 mld zł, a badane raporty płynności zostały przygotowane przez BGK przed podjęciem decyzji o dokonaniu sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu w celu finansowania potrzeb Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 9-39, 229-277, 377)

Przykładowo, w raporcie płynności Funduszu z 23 lipca 2021 r. jako planowane zasilenia rachunków pomocniczych dysponentów środków Funduszu BGK wprowadził zapotrzebowania Ministra właściwego ds. pracy na 26 lipca 2021 r. na realizację zadania pod nazwą „inne zadania” – 200 mln zł oraz na 2 sierpnia 2021 r. na realizację zadań: „Fundusz Pracy” – 500 mln zł, „inne zadania” – 800 mln zł.

Natomiast PRM w piśmie z 19 lipca 2021 r. przedstawił BGK zapotrzebowania dysponentów Funduszu na środki na lipiec-sierpień 2021 r., w tym

<sup>14</sup> Raporty płynności Funduszu z 25 czerwca; 2, 9, 23 lipca; 6 sierpnia; 3, 17, 24 września; 1, 8, 15, 22 października; 5, 26 listopada 2021 r.

zapotrzebowania Ministra właściwego ds. pracy na 26 lipca 2021 r. na zadania: „Fundusz Pracy” – 500 mln zł, „inne zadania” – 1000 mln zł. Jednocześnie w piśmie tym PRM poinformował, że na 16 lipca 2021 r. nie został jeszcze zwiększony plan Funduszu na ww. zadania.

Innym przykładem niezgodności dat zamieszczonych przez BGK w raportach płynności z datami wynikającymi z zapotrzebowań dysponentów są dane zawarte w raporcie płynności Funduszu z 17 września 2021 r. Jako planowane zasilenia rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu BGK ujął zapotrzebowania Ministra Zdrowia na 5 października 2021 r. na zadania: „świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych” (dalej: „świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ ...”) – 3581,5 mln zł oraz na „inne zadania” – 2875,6 mln zł.

Minister Zdrowia w harmonogramie zapotrzebowania na środki Funduszu na okres wrzesień-październik 2021 r. z 9 września 2021 r. wskazał, że zasilenia rachunków pomocniczych ww. zadań Ministra Zdrowia miały odbyć się „po dokonaniu zwiększenia planu finansowego Funduszu”, tj. bez wskazania konkretnej daty zasilenia tych rachunków.

Wyjaśnienia w sprawie wprowadzenia do 14 raportów płynności Funduszu przez BGK dat zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów odmiennych niż wynikające ze zgłoszonych potrzeb dysponentów złożył Dyrektor DFTiW, który przekazał, że jeżeli nie został określony konkretny termin zapotrzebowania na środki, to w raportach płynności Funduszu BGK ujmował pierwszy, potencjalnie możliwy termin, w którym przedmiotowe dyspozycje mogłyby mieć miejsce. BGK przyjmował ostrożnościowo, że były to pierwsze możliwe terminy, w których modyfikacja/zmiana planu finansowego Funduszu mogła zostać wprowadzona w życie. Jednocześnie BGK poinformował, że ze strony PRM nie wpłynęła informacja dotycząca potencjalnego terminu realizacji zapotrzebowań zgłaszanych przez dysponentów, w sytuacji gdy konieczna była modyfikacja/zmiana planu finansowego Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 278-288, 292-308)

Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami w DFTiW w dodatkowych wyjaśnieniach nie zgodził się z ustaleniami kontroli NIK dotyczącymi stwierdzonej nieprawidłowości i wskazał, że nie można mówić o niezgodności danych w raportach płynności, w przypadku gdy w informacji o zapotrzebowaniu na środki nie został podany dokładny termin. W raporcie płynności Funduszu nie można ująć zapotrzebowań bez terminu, więc aby raport był zgodny z otrzymywanymi informacjami, takie kwoty należy ujmować w potencjalnie możliwym terminie. Jeżeli natomiast zasilenia rachunków pomocniczych przewidziano w raporcie na terminy późniejsze niż zakładały informacje o zapotrzebowaniu na środki, to wynikało to z wiedzy Banku na temat już złożonych lub przygotowywanych rzeczywistych dyspozycji na najbliższe terminy.

(akta kontroli: tom I str. 347, 353)

W ocenie NIK, niewłaściwym postępowaniem ze strony BGK było wprowadzanie do raportów płynności Funduszu planowanych zasilenia rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu z określeniem ich dat, mimo że plan finansowy dla zadań finansowanych z tych rachunków był wykorzystany. Zdaniem NIK, z tego



powodu zadania te nie mogły być realizowane. W takich sytuacjach nawet dysponenci nie wskazywali dat planowanych zasileń rachunków pomocniczych, gdyż nie mieli zapewnienia, że plan finansowy zostanie zwiększony lub zmodyfikowany przez PRM. Planowane do realizacji zasilenia rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu, wynikające z zapotrzebowań dysponentów, z uwagi na swoją wartość wpływały na ogólną wartość zapotrzebowań na środki Funduszu, którą należało następnie sfinansować ze środków Funduszu, a te pochodziły ze sprzedaży obligacji. Według NIK, nie powinno dochodzić do sprzedaży obligacji w celu zapewnienia finansowania Funduszu na podstawie projektów, szacunków, założeń dla przyszłych wydatków. Plan wydatków dla poszczególnych dysponentów powinien być określony w zatwierdzonym planie finansowym Funduszu. Plan ten mógł ulegać zmianie, jednak decyzje o sprzedaży obligacji dokonywane w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu powinny być podjęte po zatwierdzeniu zmian planu, a nie, jak to stwierdzono, w oparciu o szacowane czy przewidywane wielkości.

Dyrektor Biura Zarządzania Funduszami w DFTiW poinformował, że informacje dysponentów o zapotrzebowaniu na środki Funduszu są przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nie ma potrzeby dodatkowego informowania PRM w tym zakresie, tym bardziej że dysponenci wyszczególniają każdorazowo kwoty, dla których uruchomienie uwarunkowane będzie koniecznością zmiany planu finansowego. Ponadto takie kwoty ujmowane są w raportach płynności Funduszu z odpowiednim komentarzem.

(akta kontroli: tom I str. 347, 353)

- b) Poza przypadkami niezgodności dat zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów Funduszu na środki Funduszu z danymi ujmowanymi przez BGK w raportach płynności Funduszu, stwierdzono także różnice w wartościach planowanych zasileń rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu. Niezgodność wartości zgłoszonych zapotrzebowań dysponentów na środki Funduszu stwierdzono w trzech raportach płynności Funduszu<sup>15</sup> z 15 skontrolowanych. Dotyczyło to czterech wprowadzonych do tych raportów wartości zapotrzebowań na środki Funduszu zgłoszonych przez Ministra Zdrowia.

W trzech raportach płynności wartość zapotrzebowania dla zadania „świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ ...” została określona przez BGK na kwotę 1617,6 mln zł. Minister Zdrowia wskazał tę wartość zasilenia w harmonogramie zapotrzebowania na środki Funduszu na czerwiec-lipiec 2021 r., przekazany 17 czerwca 2021 r. do BGK. Ministerstwo Zdrowia 24 czerwca 2021 r. przygotowało jednak zaktualizowany harmonogram na okres czerwiec-lipiec 2021 r., przedstawiający zapotrzebowanie dla tego zadania w wysokości 1726,7 mln zł. W jednym z raportów płynności Funduszu<sup>16</sup> wartość zapotrzebowania dla zadania Ministra Zdrowia pod nazwą „inne zadania” została przez BGK określona w wysokości 1712,1 mln zł, tj. wykorzystano harmonogram zapotrzebowania na środki Funduszu na czerwiec-lipiec 2021 r. przekazany 17 czerwca 2021 r. do BGK. Według aktualizacji tego harmonogramu z 24 czerwca 2021 r., wartość zapotrzebowania zgłoszonego przez Ministra Zdrowia na to zadanie wynosiła 1714 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 9-39, 229-277, 377)

<sup>15</sup> Raporty płynności Funduszu z 25 czerwca, 2 i 9 lipca 2021 r.

<sup>16</sup> Raport płynności Funduszu z 25 czerwca 2021 r.

Wyjaśnienia w sprawie stwierdzonych różnic w wysokości zapotrzebowań zgłoszonych przez Ministra Zdrowia i ujętych przez BGK w trzech raportach płynności Funduszu przedstawił Dyrektor DFTiW, który poinformował, że aktualizacja harmonogramu opracowana przez Ministra Zdrowia 24 czerwca 2021 r. nie została udostępniona BGK, w związku z czym dane te nie zostały ujęte w raportach płynności Funduszu z 25 czerwca, 2 i 9 lipca 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 278-288, 292-308)

Kontrola wykazała, że zaktualizowany harmonogram Ministra Zdrowia na okres czerwiec-lipiec 2021 r. z 24 czerwca 2021 r. został przekazany 25 czerwca 2021 r. (w godzinach porannych) do BGK. Wartości czterech zapotrzebowań Ministra Zdrowia na środki Funduszu mogła być prawidłowo wprowadzona do trzech raportów płynności Funduszu, przekazanych 25 czerwca 2021 r. (w godzinach popołudniowych) przez BGK do PRM i Ministra Finansów, a tym bardziej mogła być wykazana w raportach płynności Funduszu z 2 i 9 lipca 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 314-316)

### **3.2. Przeprowadzanie przetargów sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu**

Opis stanu  
faktycznego

Stosownie do przepisów art. 65 ust. 4 pkt 5 oraz 67 ust. 3 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, środki Funduszu pochodzą z obligacji wyemitowanych przez BGK w kraju i za granicą na rzecz Funduszu.

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. wartość wpływów z emisji obligacji BGK na rzecz Funduszu i tym samym wysokość środków zasilających rachunek główny Funduszu były określone w planie finansowym Funduszu.

W 2021 r., według stanu na koniec czerwca 2021 r., BGK dokonał sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 23,2 mld zł, plan na 2021 r. wynosił ówczesnie 39,7 mld zł. Plan wpływów z emisji obligacji w listopadzie 2021 r. został zwiększony do 44 mld zł, a następnie w grudniu 2021 r. został zmniejszony do 39,7 mld zł. W 2021 r. BGK wyemitował obligacje o wartości nominalnej 39,7 mld zł.

Plan finansowy na 2022 r. nie przewidywał emisji obligacji. W lutym 2022 r. do planu wprowadzono zmianę w zakresie pozyskania środków z emisji obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 11,3 mld zł, a w marcu 2022 r. podwyższono ten plan do wysokości 22,2 mld zł. W 2022 r., według stanu na koniec czerwca 2022 r., BGK dokonał sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 1,3 mld zł.

(akta kontroli: tom I str. 377)

Informacje o planach sprzedaży obligacji były podawane do publicznej wiadomości przed rozpoczęciem danego miesiąca w komunikatach BGK, przedstawiających kalendarz emisji w danym miesiącu. Były to informacje o planowanych datach przeprowadzenia przetargów ze wskazaniem serii obligacji, jakie miały zostać sprzedane na poszczególnych przetargach. BGK informował także o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu na rynku krajowym dokonanych poza kalendarzem przetargów sprzedaży, a także o przeprowadzonych emisjach obligacji na rynkach zagranicznych i wynikach sprzedaży tych obligacji. W 2022 r. BGK trzykrotnie poinformował, że w styczniu, lutym i marcu tego roku nie są planowane przetargi sprzedaży obligacji. W sytuacji gdy BGK podejmował decyzję o odwołaniu zaplanowanych przetargów sprzedaży obligacji ujętych w kalendarzach emisji na

dany miesiąc, Bank informował o tym fakcie w formie komunikatu, w terminie 2 dni roboczych przed planowaną datą sprzedaży obligacji.

(akta kontroli: tom I str. 377)

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. dokonano rozliczenia 15 przetargów sprzedaży obligacji zrealizowanych przez BGK na rynku krajowym i zagranicznym (14 w drugim półroczu 2021 r. i jeden w pierwszym półroczu 2022 r.). W drugim półroczu 2021 r. BGK wyemitował obligacje na rzecz Funduszu w celu finansowania jego potrzeb o wartości nominalnej 16,5 mld zł (w tym na trzech przetargach obligacje zagraniczne o łącznej wartości 1 mld euro i 0,4 mld dolarów amerykańskich) i 1,3 mld zł w pierwszym półroczu 2022 r.

Na 10 przetargach sprzedaży obligacji na rynku krajowym BGK zaoferował kontrahentom jedną serię obligacji zmiennoprocentowych i co najmniej jedną serię obligacji stałoprocentowych. Na dwóch przetargach zorganizowanych poza kalendarzem emisji na dany miesiąc BGK dokonał sprzedaży na rynku krajowym obligacji stałoprocentowych. Trzy emisje obligacji zagranicznych były emisjami obligacji stałoprocentowych.

(akta kontroli: tom I str. 377)

Badaniem w zakresie zasadności przeprowadzenia przetargów sprzedaży obligacji objęto cotygodniowe raporty płynności Funduszu sporządzane przez BGK w okresie poprzedzającym podjęcie decyzji o sprzedaży obligacji. Raporty te przedstawiały bieżący stan na rachunku głównym Funduszu i rachunkach pomocniczych dysponentów, wartość zrealizowanych wydatków Funduszu oraz planowane na okresy przyszłe zgłoszone zapotrzebowania dysponentów.

Analiza tych raportów wykazała, że w przypadku sześciu przetargów sprzedaży obligacji (z 15 zrealizowanych w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.), w okresie poprzedzającym ich przeprowadzenie, stan środków Funduszu istotnie przewyższał zgłoszone zapotrzebowania na środki Funduszu. W tych okolicznościach, według ustaleń NIK, każdy z tych sześciu przetargów sprzedaży obligacji mógł zostać odwołany przy założeniu, że pozostałe przetargi zostałyby przeprowadzone (tj. odwołany mógł być każdy przetarg sprzedaży obligacji z osobna, ale nie wszystkie sześć przetargów łącznie). W bliskim odstępie czasowym nie istniało ryzyko zagrożenia dla zachowania płynności Funduszu, gdyby każdy z tych przetargów (każdy z osobna) został odwołany. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

(akta kontroli: tom I str. 377)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieodwołaniu w 2021 r. przez BGK przetargów sprzedaży obligacji, w sytuacji posiadania środków zapewniających bieżącą i niezakłóconą działalność Funduszu do końca pierwszego półrocza 2022 r.

Analiza przez NIK przedłożonych do kontroli raportów płynności Funduszu oraz danych o zrealizowanych operacjach Funduszu wykazała, że sześć przetargów sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu zrealizowanych w 2021 r., tj.:

- przetarg sprzedaży obligacji FPC0328, FPC0631 z 14 lipca 2021 r. (nominał 1383,2 mln zł), rozliczenie 16 lipca 2021 r. (kapitał 1362,2 mln zł);
- przetarg sprzedaży obligacji FPC0328, FPC0631 z 28 lipca 2021 r. (nominał 1158,5 mln zł), rozliczenie 30 lipca 2021 r. (kapitał 1145,4 mln zł);
- przetarg sprzedaży obligacji FPC0725, FPC00328, FPC0631, FPC0733 z 11 października 2021 r. (nominał 599,6 mln zł), rozliczenie 13 października 2021 r. (kapitał 581,4 mln zł);

- emisja obligacji XS2402147255 z 21 października 2021 r. (nominał 400 mln dolarów amerykańskich stanowiących równowartość 1586,4 mln zł), rozliczenie 28 października 2021 r. (kapitał 1580,9 mln zł);
- przetarg sprzedaży obligacji FPC00328, FPC0631, FPC1140 z 25 października 2021 r. (nominał 557,7 mln zł), rozliczenie 27 października 2021 r. (kapitał 534,2 mln zł);
- przetarg sprzedaży obligacji FPC0631, FPC1140 z 8 listopada 2021 r. (nominał 312,5 mln zł), rozliczenie 10 listopada 2021 r. (kapitał 293,4 mln zł),

nie zostało przez BGK odwołanych, mimo że w okresie poprzedzającym przeprowadzenie tych przetargów stan środków Funduszu istotnie przewyższał zgłoszone zapotrzebowania na środki. Każdy z tych sześciu przetargów sprzedaży obligacji mógł zostać odwołany przy założeniu, że pozostałe przetargi odbyłyby się, tj. odwołany mógł być każdy przetarg sprzedaży obligacji z osobna, ale nie wszystkie sześć przetargów łącznie. W bliskim odstępie czasowym nie istniało ryzyko zagrożenia dla zachowania płynności Funduszu, gdyby każdy z tych przetargów sprzedaży obligacji (każdy z osobna) został odwołany.

Ponadto wprowadzone do raportów płynności zapotrzebowania na środki Funduszu dla poszczególnych zadań dysponentów w większości nie mogły zostać zrealizowane. Plan finansowy Funduszu dla tych zadań był wykorzystany i bez jego zmiany lub modyfikacji nie można było tych zadań zrealizować.

(akta kontroli: tom I str. 377)

Przykładowo, BGK przed przetargiem sprzedaży obligacji z 14 lipca 2021 r. opracował raport płynności Funduszu z 9 lipca 2021 r. Istotne planowane wydatki wpływające na zmniejszenie stanu rachunku głównego Funduszu miały nastąpić 19 lipca 2021 r. łącznie na kwotę 3117,6 mln zł<sup>17</sup>. Zakładany w raporcie płynności stan Funduszu na koniec 19 lipca 2021 r., po zrealizowaniu planowanych wydatków, miał wynieść 3130 mln zł, a bez środków na rachunkach pomocniczych dysponentów 2081,9 mln zł.

Fundusz 12 lipca 2021 r., tj. 2 dni robocze przed przetargiem, na rachunku głównym posiadał środki w wysokości 5604,9 mln zł oraz 1057,3 mln zł na rachunkach pomocniczych dysponentów. Środki te wystarczały na pokrycie całości wydatków dysponentów zgłoszonych na dzień 19 lipca 2021 r.

Według NIK, przetarg sprzedaży obligacji z 14 lipca 2021 r. okazał się zbędny dla finansowania Funduszu w okresie do końca pierwszego półrocza 2022 r. Gdyby przetarg ten nie odbył się, to dopiero między 9-12 grudnia 2021 r. stan na rachunku głównym Funduszu obniżyłby się do ok. 300 mln zł, a przejściowy brak środków na rachunku głównym mógłby wystąpić w dniach 13-19 grudnia 2021 r., jednocześnie w dniach 9-19 grudnia 2021 r. na rachunkach pomocniczych dysponentów w BGK stan środków wynosił średnio 845 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiłaby ponownie w dniach 6-30 czerwca 2022 r., kiedy stan rachunku głównego Funduszu obniżyłby się z ok. 500 mln zł do 17 mln zł, z ujemnym stanem 29 i 30 czerwca. Średni stan środków na rachunkach pomocniczych Funduszu między 6-30 czerwca 2022 r. wynosił jednak ok. 1 mld zł.

Innym przykładem stwierdzonej nieprawidłowości jest ostatni z ww. przetargów, zorganizowany 8 listopada 2021 r. Według raportu płynności Funduszu z 5 listopada 2021 r., istotne planowane wydatki wpływające na zmniejszenie stanu rachunku

<sup>17</sup> Były to planowane wydatki (oznaczenie: dysponent – nazwa zadania – wartość planowanego zasilenia rachunku pomocniczego dysponenta): Minister właściwy ds. pracy – Fundusz Pracy – 500 mln zł, Minister właściwy ds. pracy – inne zadania – 1000 mln zł, Minister Zdrowia – świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ ... – 1617,6 mln zł.

głównego Funduszu miały nastąpić 16 listopada 2021 r. łącznie na kwotę 6146,5 mln zł<sup>18</sup>. Zakładany w raporcie płynności stan Funduszu na koniec 16 listopada 2021 r., po zrealizowaniu planowanych wydatków, miał wynieść 3888,5 mln zł, a bez środków na rachunkach pomocniczych dysponentów – 3054,3 mln zł.

Fundusz 4 listopada 2021 r., tj. 2 dni robocze przed przetargiem, na rachunku głównym posiadał środki w wysokości 9501,9 mln zł oraz 894,6 mln zł na rachunkach pomocniczych dysponentów. Środki te wystarczały na pokrycie całości planowanych wydatków Ministra Zdrowia zgłoszonych na 16 listopada 2021 r.

Według NIK, przetarg sprzedaży obligacji z 8 listopada 2021 r. okazał się zbędny dla finansowania Funduszu w okresie do końca pierwszego półrocza 2022 r. Gdyby przetarg ten nie odbył się, to dopiero 19 grudnia 2021 r. stan na rachunku głównym Funduszu obniżyłby się do 420 mln zł, jednocześnie 19 grudnia 2021 r. na rachunkach pomocniczych dysponentów w BGK znajdowały się środki w wysokości 801 mln zł. Podobna sytuacja wystąpiłaby ponownie 29 i 30 czerwca 2022 r., kiedy stan rachunku głównego obniżyłby się do ok. 870 mln zł, przy czym średni stan środków na rachunkach pomocniczych 29 i 30 czerwca 2022 r. wynosił ok. 1,2 mld zł.

(akta kontroli: tom I str. 377)

Skutkiem przeprowadzenia przez BGK ww. sześciu przetargów sprzedaży był nieuzasadniony wzrost zadłużenia Funduszu i tym samym zwiększenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (obliczanego według zasad stosowanych w krajach Unii Europejskiej). Wzrost wartości tego zadłużenia wyniósł od 312,5 mln zł w przypadku sprzedaży obligacji 8 listopada 2021 r., do 1793 mln zł dla emisji obligacji 21 października 2021 r. o nominale 400 mln dolarów amerykańskich (wartość zmienna wyrażona w złotych według kursu złotego wobec dolara amerykańskiego z 30 czerwca 2022 r.).

W wyniku przeprowadzenia ww. sześciu przetargów sprzedaży obligacji Fundusz poniósł i poniesie w przyszłości koszty obsługi tych obligacji. Oszacowana przez BGK wartość kosztów poniesionych przez Fundusz od momentu sprzedaży tych obligacji do terminu ich wykupu<sup>19</sup> będzie kształtować się w przedziale od 127,7 mln zł – dla sprzedaży obligacji 8 listopada 2021 r., do 326,2 mln zł – w przypadku sprzedaży obligacji z 30 czerwca 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 377)

W odpowiedzi w sprawie nieuwzględnienia przez BGK przed podjęciem decyzji o przeprowadzeniu ww. przetargów rzeczywistego stanu środków Funduszu na 2 dni robocze przed przetargiem, który zabezpieczał pokrycie zapotrzebowań dysponentów, Dyrektor DFTiW przekazał, że podstawą emisji obligacji na rzecz Funduszu jest roczny plan finansowy Funduszu. Ostatni plan finansowy, po wszystkich zmianach na 2021 r., zakładał emisję obligacji o wartości ok. 40 mld zł, należy jednak zaznaczyć że w trakcie roku kwota ta ewoluowała do wielkości 44 mld zł.

Sfinansowanie tak dużego zapotrzebowania Funduszu na środki, przy uwzględnieniu chłonności rynku oraz jego zmienności, wymagało systematycznego przeprowadzania emisji obligacji. Harmonogram emisji wynikał z konieczności

<sup>18</sup> Były to planowane wydatki (oznaczenie: dysponent – nazwa zadania – wartość planowanego zasilenia rachunku pomocniczego dysponenta): Minister Zdrowia – świadczenia opieki zdrowotnej finansowane przez NFZ ... – 2941,5 mln zł, Minister Zdrowia – inne zadania – 3205 mln zł.

<sup>19</sup> Dla obliczenia kosztów obsługi obligacji BGK oprocentowanych według zmiennej stawki procentowej BGK przedstawił prognozę, w której oszacował koszty odsetkowe w kolejnych okresach, obliczone według wysokość stawki bazowej obowiązującej w drugim okresie odsetkowym.

zapewnienia niezakłóconego finansowania realizowanych przez Fundusz wydatków, jak i uwarunkowań rynkowych. Wobec skali emisji obligacji na rzecz Funduszu, kluczowe znaczenie miało optymalne wykorzystanie sytuacji rynkowej do pozyskania wymaganych kwot w świetle wiedzy jaką dysponowano w danym momencie, co pozwalało na unikanie tworzenia presji nadmiernej podaży w krótkim okresie, w szczególności w sytuacji niekorzystnych warunków rynkowych, optymalizując tym samym uzyskiwane poziomy rentowności.

W ocenie BGK, jako emitenta obligacji, którego zadaniem jest bezpieczne i efektywne finansowanie zapotrzebowania Funduszu, wszystkie przeprowadzone przez BGK emisje były uzasadnione i miały odzwierciedlenie w planie finansowym Funduszu na dany rok, który jest istotnym wyznacznikiem działań emisyjnych BGK, obligującym do pozyskania wskazanych w nim kwot.

Dyrektor DFTiW zwrócił również uwagę, iż analiza przepływów na rachunku Funduszu *post factum* prowadzić może do błędnych wniosków odnośnie do sytuacji w danym momencie w przeszłości, kiedy decyzje podejmowane są na podstawie wówczas dostępnych informacji. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę następujące zagadnienia wpływające na emisje obligacji:

- znaczna zmienność prognoz wydatków opracowywanych na podstawie zgłaszanych zapotrzebowań, co wymaga utrzymywania wyższych środków na rachunkach niż to wynika z bieżących potrzeb;
- możliwość wystąpienia wydatku w znacznej kwocie, ze stosunkowo niewielkim wyprzedzeniem, co mogłoby skutkować brakiem pokrycia takiego zapotrzebowania w sytuacji niewystarczających środków na rachunku, przy braku możliwości pozyskania odpowiednich kwot w drodze emisji obligacji w krótkim terminie (wspomniana powyżej presja podażyowa) lub koniecznością akceptacji istotnie wyższego kosztu finansowania;
- ryzyka rynkowe, których znaczenia emitent nie może bagatelizować, szczególnie w okresach w jakich realizowane są przedmiotowe emisje, tj. pandemia COVID-19 (w oczywisty sposób wpływająca na sytuację rynkową) oraz oczekiwania rynku, co do prowadzenia przez Narodowy Bank Polski bardziej restrykcyjnej polityki pieniężnej (antycypowane przez rynek podwyżki stopy referencyjnej są podstawowym czynnikiem wpływającym na wzrost rentowności obligacji).

Należy zauważyć, że nie jest możliwe przeprowadzanie emisji obligacji w dowolnych terminach oraz dowolnych kwotach całkowicie dopasowanych do wielkości faktycznie realizowanych wydatków. Tym samym, chcąc realizować powierzone Funduszu zadania, saldo rachunków Funduszu musi pozostawać na odpowiednim poziomie, gwarantującym bezpieczeństwo (ww. wskazane zmienności i uwarunkowania) oraz ciągłość realizacji tychże zadań.

Mając na uwadze powyższe, w ocenie BGK, nie występowała w żadnym momencie dotychczasowego funkcjonowania Funduszu sytuacja emisji obligacji w kwotach przekraczających zapotrzebowanie Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 176-182, 185-202)

Zdaniem NIK, plan finansowy Funduszu nie obliguje, jak stwierdził Dyrektor DFTiW, do pozyskania wskazanych w nim kwot, jest to tylko upoważnienie dla BGK do sprzedaży obligacji w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu do maksymalnej kwoty wskazanej w tym planie.

NIK zwraca uwagę, że stwierdzona nieprawidłowość nie dotyczy emisji obligacji w kwotach przekraczających zapotrzebowanie Funduszu, ale nieodwołania tych przetargów, mimo że w okresie poprzedzającym ich przeprowadzenie stan środków Funduszu istotnie przewyższał zgłoszone zapotrzebowania na środki Funduszu. Przy

czym nie wystąpiło ryzyko zagrożenia dla zachowania płynności Funduszu, gdyby każdy z tych przetargów sprzedaży obligacji (każdy z osobna) został odwołany.

Dyrektor DFTiW, odpowiadając na pytanie w sprawie podania przyczyn nieodwołania ww. sześciu przetargów sprzedaży obligacji, stwierdził, że uwzględniając uwarunkowania finansowania Funduszu, przedstawione we wcześniejszej części złożonych wyjaśnień, decyzja o odwołaniu którejkolwiek z przeprowadzonych emisji byłaby niewłaściwa.

W swoich działaniach BGK kieruje się koniecznością zrealizowania zakładanej kwoty emisji, określonej w planie finansowym Funduszu. Z drugiej strony BGK nie ma wpływu na wykonanie wszystkich wydatków zakładanych w planie. Nadto BGK nie ma podstaw do dowolnego zakładania, że zaplanowane wydatki nie zostaną w pełni zrealizowane. W 2021 r. BGK przeprowadził emisje obligacji na rzecz Funduszu w łącznej kwocie 39,7 mld zł, tj. w kwocie niższej niż wynikałoby z planu finansowego, co według BGK potwierdza, że każda emisja obligacji była uzasadniona.

(akta kontroli: tom I str. 176-182, 185-202)

Zdaniem NIK, Bank, podejmując decyzje o dokonaniu sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu, nie powinien zwracać uwagi jedynie na plan finansowy Funduszu, gdyż jak wcześniej wskazała NIK, plan finansowy Funduszu to tylko upoważnienie do dokonywania sprzedaży obligacji. Dokonywanie sprzedaży powinno opierać się na aktualnym stanie środków na rachunkach Funduszu i zgłoszonych faktycznych potrzebach w okresach przyszłych. Kontrola jednoznacznie wykazała, że biorąc pod uwagę wszystkie te dane i informacje, na 2 dni przed przetargiem można było bez ryzyka dla zachowania płynności Funduszu odwołać ww. przetargi. Przyjęcie założenia przez BGK, że plan finansowy Funduszu stanowi wyznacznik do określenia wartości sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu, zdaniem NIK, zwiększa ryzyko niecelowego zadłużenia się Funduszu, tym samym wzrostu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz różnicy, tak obliczanego zadłużenia wobec państwowego długu publicznego.

Ponadto odwoływanie przetargów sprzedaży obligacji organizowanych w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu przez BGK 2 dni robocze przed ich przeprowadzeniem nie byłoby działaniami niestandardowymi. Takie działania zostały podjęte w okresie objętym kontrolą – 25 listopada, 13 grudnia 2021 r., 25 kwietnia 2022 r., gdy BGK odwoływał przetargi sprzedaży obligacji planowane odpowiednio na 29 listopada, 17 grudnia 2021 r. i 27 kwietnia 2022 r.

Dyrektor DFTiW odniósł się także do kwestii związanej z uwzględnieniem w raportach płynności zapotrzebowań dysponentów na transfery środków na ich rachunki pomocnicze, mimo że w planie finansowym Funduszu na dany dzień nie było zabezpieczonych wszystkich lub części środków na przedmiotowe zadania dla poszczególnych dysponentów.

Według BGK, sporządzając raporty płynności i podejmując decyzje w zakresie przeprowadzenia emisji, BGK kieruje się podejściem ostrożnościowym. Jeżeli zgłoszone zapotrzebowanie przekracza limit na danym zadaniu, ale jednocześnie nie jest przekroczony łączny limit na wydatki ujęty w planie na dany rok, to potencjalnie zmiana lub nawet modyfikacja planu finansowego Funduszu może być przeprowadzona w trybie pilnym. W takim przypadku mogłoby się okazać, że BGK nie jest w stanie zapewnić środków w wymaganym terminie lub przy okazji następnej emisji obligacji BGK mógłby być w niekorzystnej sytuacji i akceptować oferty, które w sytuacji bezpiecznej płynności Funduszu odrzuciłby jako niezadawalające.

(akta kontroli: tom I str. 176-182, 185-202)

Zdaniem NIK, BGK nie powinien kierować się „podejściem ostrożnościowym” przy podejmowaniu decyzji o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu dokonywanych w celu

finansowania potrzeb Funduszu, w taki sposób jak to określił Dyrektor DFTiW, a opierać się na faktycznych potrzebach dysponentów na środki Funduszu. Zasadne jest, by zapotrzebowania te miały określone daty, a ujęte w nich wydatki wynikały z zatwierzonego planu Funduszu. Tym samym nie powinno dochodzić do kumulacji środków na rachunku głównym Funduszu zasilanym w większości środkami pochodzącymi ze sprzedaży obligacji BGK. Nawet umowa z 2020 r. przewidywała możliwość braku środków na rachunku głównym Funduszu względem zgłoszonych zapotrzebowań na środki dysponentów Funduszu. Postanowienia § 8 umowy stanowią, że w przypadku braku wystarczających środków na rachunku głównym Funduszu w dacie wskazanej w dyspozycji zasilenia, mimo uruchomienia finansowania przejściowego (ze strony BGK w kwocie do 300 mln zł), BGK miał poinformować o tym fakcie PRM i Ministra Finansów i w przypadku braku odmiennej dyspozycji, po zrealizowaniu wydatków (...), dokonać zasilenia wskazanych rachunków pomocniczych, dokonując jego proporcjonalnego pomniejszenia do wysokości dostępnych środków na rachunku głównym Funduszu. W dniu zasilenia Funduszu nowymi środkami BGK miał niezwłocznie przekazać pozostałe kwoty na wskazane rachunki pomocnicze.

### **3.3. Wykorzystanie środków pochodzących ze sprzedaży obligacji BGK na rzecz Funduszu**

Opis stanu faktycznego

#### **Stan środków na rachunku głównym Funduszu w okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r.**

Stan środków na rachunku głównym Funduszu zmieniał się głównie w związku z dokonywanymi przez BGK sprzedażami obligacji na rzecz Funduszu. Innymi istotnymi źródłami wpływów na ten rachunek były wpłaty z budżetu państwa, zwroty środków z rachunków pomocniczych dysponentów i odsetki od oprocentowania środków Funduszu. Zmniejszenia stanu środków na rachunku wynikały z wykorzystania środków przez dysponentów, którzy dokonywali samodzielnie transferów środków z rachunków pomocniczych, po wcześniejszym ich zasileniu przez BGK, według dyspozycji PRM. Innymi źródłami wydatków Funduszu była obsługa obligacji (w okresie objętym kontrolą dotyczyło to zapłaty odsetek i innych kosztów emisji) i koszty wynagrodzenia prowizyjnego BGK.

Według stanu na 1 lipca 2021 r. na rachunku głównym Funduszu znajdowały się środki w wysokości 4372,7 mln zł. W lipcu 2021 r. średni stan na tym rachunku wyniósł 5209,9 mln zł, w kolejnych 2 miesiącach obniżył się do 4064,9 mln zł, a w październiku i listopadzie 2021 r. wzrósł do 6904,7 mln zł i 7077,3 mln zł – maksymalny stan funduszu w październiku 2021 r. wyniósł 9848,4 mln zł (stan na 28 października 2021 r.), a w listopadzie 2021 r. – 9784,9 mln zł (stan na 14 listopada 2021 r.). Do 19 grudnia 2021 r. średni stan na rachunku głównym Funduszu w grudniu 2021 r. wyniósł 2233,2 mln zł. Minimalny stan na tym rachunku w drugim półroczu 2021 r. odnotowano 19 grudnia 2021 r. w wysokości 713,9 mln zł.

W grudniu 2021 r., w okresie od 20 grudnia do 31 grudnia 2021 r., średni stan na rachunku głównym Funduszu wyniósł 5557,2 mln zł. Operacjami istotnie zwiększającymi stan Funduszu na rachunku głównym w ostatnich dniach 2021 r. były:

- wpłata z budżetu państwa w wysokości 5873,3 mln zł dokonana 20 grudnia 2021 r. (stan środków na rachunku głównym Funduszu wzrósł do 6547,2 mln zł),
- wpłata z budżetu państwa w wysokości 8321,5 mln zł dokonana 31 grudnia 2021 r.,
- przebieganie 31 grudnia 2021 r. środków z rachunków pomocniczych dysponentów w wysokości 9242,8 mln zł.



Według stanu na 31 grudnia 2021 r. stan środków na rachunku głównym Funduszu wyniósł 20 346,8 mln zł.

Z ustaleń kontroli wynika, że PRM 10 grudnia 2021 r. poinformował BGK o pierwszej z wpłat z budżetu państwa. Według kolejnej informacji PRM z 13 grudnia 2021 r., miała ona zostać dokonana między 16 i 17 grudnia 2021 r. O drugiej wpłacie z budżetu państwa zasilającej rachunek główny Funduszu BGK został poinformowany przez PRM 29 grudnia 2021 r.

(akta kontroli: tom I str. 5, 27-29, 319, 320, 377)

Wpłaty z budżetu państwa dokonane na rachunek główny Fundusz w ostatnich dniach grudnia 2021 r. w łącznej wysokości 14 194,8 mln zł stanowiły dla Funduszu bezkosztowe źródło finansowania. Koszt pozyskania tych środków obciąża jednak budżet państwa. Według informacji przekazanych przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, środki pozyskiwane w drodze finansowania dłużnego nie są znaczone co do instrumentu, terminu wpływu czy celu, na jaki zostają wykorzystane. Oznacza to, że niemożliwe jest wyznaczenie w sposób jednoznaczny kosztów obsługi długu po latach od 2021 r. w rozumieniu budżetowym (kasowej obsługi wyemitowanego długu). Według przyjętych w Ministerstwie Finansów założeń, średni koszt pozyskania środków<sup>20</sup> wyniósł 1,23%. Według Ministerstwa Finansów oznacza to, że szacunkowy koszt pozyskania kwoty 14 194,8 mln zł wyniósł 174,6 mln zł rocznie, tj. 1138,4 mln zł w okresie zapadalności sprzedanych obligacji skarbowych.

(akta kontroli: tom I str. 359, 364)

W 2022 r. do 30 czerwca 2022 r. stan środków na rachunku głównym Funduszu systematycznie obniżał się i na koniec czerwca 2022 r. wyniósł 1165,6 mln zł (BGK w 2022 r. dokonał jednej sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu o wartości nominalnej 1314,7 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 5, 377)

### **Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów w drugim półroczu 2021 r.**

W okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych Funduszu wynosił 1034,9 mln zł.

Według wyliczeń BGK, przygotowanych na wniosek NIK, koszt netto pozyskania tych środków na rzecz Funduszu<sup>21</sup>, w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2021 r., po uwzględnieniu dochodów z ich deponowania (1,1 mln zł), wyniósł 7,2 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 5, 317, 322, 323, 342-345, 377)

Średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych dysponentów, w okresie od 1 lipca do 27 grudnia 2021 r., wynosił 852,5 mln zł, przy czym stan minimalny – 355,3 mln zł (27 sierpnia 2021 r.), a maksymalny – 1800,9 mln zł (9 sierpnia 2021 r.). W tym samym okresie i na tych samych rachunkach średnia wartość niewykorzystanych i zwróconych przez dysponentów środków wyniosła 115,6 mln zł.

<sup>20</sup> Ministerstwo Finansów do obliczenia kosztu pozyskania środków przez budżet państwa przyjęło rentowności hurtowych stałoprocentowych skarbowych papierów wartościowych, sprzedawanych na rynku krajowym w 2021 r. przy ich średniej zapadalności wynoszącej 6,52 roku.

<sup>21</sup> Koszt netto pozyskania środków to koszt pomniejszony o dochody uzyskane z oprocentowania tych środków (dalej: koszt). BGK dokonywał szacowania kosztów netto, biorąc pod uwagę strukturę źródeł finansowania Funduszu w danym okresie według stosowanych instrumentów i ich rentowności. W ten sposób BGK określał średni koszt pozyskania środków Funduszu. Obliczony dla danego okresu koszt pozyskania środków na rzecz Funduszu był obniżany o zidentyfikowane dochody uzyskane przez Fundusz z oprocentowania środków w tym okresie.

Stan tych środków systematycznie wzrastał od 63,8 mln zł (1 lipca 2021 r.) do 193,7 mln zł (27 grudnia 2021 r.).

Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów wzrósł z 1177 mln zł na koniec 27 grudnia 2021 r. do 9038 mln zł – 28 grudnia 2021 r., a następnie 29 i 30 grudnia 2021 r. wyniósł odpowiednio 8527,8 mln zł, 9453,8 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 317, 324, 377)

Główną przyczyną tak istotnego wzrostu stanu niewykorzystanych przez dysponentów środków Funduszu w ostatnich dniach 2021 r. były następujące operacje zidentyfikowane przez NIK:

- 28 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Pracy przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „Fundusz Pracy”) – 1682,1 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2020 r.;
- 28 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „inne zadania”) – 3035,7 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2020 r.

W sumie 28 grudnia 2021 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej dokonało zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych z Funduszu w 2020 r. w wysokości 4717,8 mln zł, tj. co najmniej po ponad roku od ich otrzymania.

(akta kontroli: tom I str. 5, 229-277, 377)

BGK na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania w 2020 r. i 2021 r. środków Funduszu (z uwzględnieniem dochodów z ich deponowania) w wysokości 4717,8 mln zł niewykorzystanych w 2020 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej jako dysponenta Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i zwróconych na rachunki pomocnicze Funduszu dopiero pod koniec 2021 r. Dla kwoty 1682,1 mln zł koszt finansowania obliczony przez BGK za 176 dni 2020 r. i 361 dni 2021 r. pomniejszony o otrzymane odsetki wynosił 45,4 mln zł. Dla kwoty 3035,7 mln zł koszt obliczony za 136 dni 2020 r. i 361 dni 2021 r. wynosił 74 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 318, 325, 326)

BGK poinformował także o innych operacjach zwrotu środków pobranych z Funduszu w 2020 r., dokonanych przez dysponentów w 2021 r. – operacje analogiczne z ww. zwrotami Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej. Z informacji przekazanych przez BGK wynika, że czterech dysponentów środków Funduszu (tj. Minister Zdrowia, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Minister właściwy ds. transportu, Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego), podobnie jak Minister Rodziny i Polityki Społecznej, zwrócili na rachunki pomocnicze w 2021 r. środki Funduszu przekazane im w 2020 r. Łączna wartość zidentyfikowanych przez BGK 23 takich operacji wyniosła 2,7 mln zł, koszt pozyskania tych środków dla Funduszu wyniósł 26,9 tys. zł, a między uruchomieniem środków z ich zwrotem minęło średnio ok. 200 dni (maksymalnie nawet 480 dni). Jedynie dla zwrotu dokonanego 7 maja 2021 r. przez Ministra właściwego ds. transportu w kwocie 20,2 tys. zł (jednego z 23 o łącznej wartości 2,7 mln zł) dysponent dokonał wpłaty na rzecz Funduszu odsetek w wysokości 847,45 zł, co oznacza, że koszt można oszacować na kwotę 26 tys. zł.

BGK poinformował także, że w ramach kontroli NIK nie przedstawiono wyliczeń w zakresie szacowanego kosztu finansowania dla innych zidentyfikowanych przez BGK zwrotów środków przekazanych dysponentom w 2020 r., a otrzymanych przez Fundusz w 2021 r. – innych poza ww. 23 przypadkami. Według BGK, w sytuacji gdy Bank nie posiada informacji odnośnie roku, w którym środki Funduszu podlegające

zwrotowi zostały wypłacone przez dysponenta, potencjalne rozbieżności pomiędzy datą rzeczywistą a wyliczonym uśrednionym terminem wykorzystania środków z 2 lat kalendarzowych byłyby zbyt wysokie.

(akta kontroli: tom I str. 318, 326, 327)

Łączne koszty pozyskania w 2020 r. i 2021 r. środków w wysokości 4720,5 mln zł niewykorzystanych w 2020 r. i zwróconych przez dysponentów w 2021 r. wyniosły więc 119,4 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że poza poniesieniem przez Fundusz kosztów pozyskania środków stanowiących równowartość niewykorzystanych w 2020 r. środków Funduszu, niezasadnie zwiększyło się zadłużenie Funduszu. Środki przekazane dysponentom pochodziły ze sprzedaży obligacji, tym samym zwiększały dług Funduszu i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zadłużenie to mogło być niższe o wartość zwróconych środków przez dysponentów środków, tj. o co najmniej 4720,5 mln zł.

Innymi operacjami powodującymi wzrost stanu niewykorzystanych przez dysponentów środków Funduszu pod koniec 2021 r. były następujące zwroty środków zidentyfikowane przez NIK:

- 28 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Pracy przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „Fundusz Pracy”) – 3400 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2021 r.;
- 28 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „inne zadania”) – 200 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2021 r.;
- 30 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Pracy przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „Fundusz Pracy”) – 450 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2021 r.;
- 30 grudnia 2021 r. – zwrot środków dokonany z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „inne zadania”) – 250 mln zł – środki Funduszu przekazane w 2021 r.

Łącznie 28 i 30 grudnia 2021 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej dokonało zwrotu niewykorzystanych środków przekazanych z Funduszu w 2021 r. w wysokości 4300 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 5, 229-27, 377)

BGK na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania w 2021 r. środków Funduszu w wysokości 4300 mln zł niewykorzystanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej jako dysponenta Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych w 2021 r. i zwróconych na rachunki pomocnicze Funduszu dopiero pod koniec 2021 r. Według BGK, średni koszt przypadający na wskazane kwoty podlegające wykorzystaniu, a następnie zwrotowi (nawet po 283 dniach od zasilenia rachunków pomocniczych) oszacowany przez BGK wyniósł 51,1 mln zł. Jednocześnie BGK zaznaczył, że obliczenia nie mogły zostać sporządzone dla konkretnego terminu zasilenia rachunku pomocniczego, nie oszacowano więc kwoty odsetek naliczonych na rachunku pomocniczym.

(akta kontroli: tom I str. 318, 327, 328)

BGK poinformował także o innych operacjach zwrotu środków pobranych z Funduszu w 2021 r., dokonanych przez dysponentów w 2021 r. – operacje analogiczne z ww. zwrotami Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

BGK zidentyfikował dodatkowo 110 zwrotów środków z 2021 r. o łącznej wartości 61,1 mln zł. Z tych zwrotów dla 80 operacji zwrotów środków przekazanych przez

pięciu dysponentów środków Funduszu (tj. Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego – inne zadania, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa – pokrycie wydatków związanych z realizacją dopłat do dodatków mieszkaniowych, Minister właściwy ds. administracji publicznej, spraw wewnętrznych, Minister Zdrowia – inne zadania) na rachunki pomocnicze Funduszu w drugiej połowie 2021 r. w wysokości 14,8 mln zł, BGK przedstawił szacunkowe koszty pozyskania środków przez Fundusz. Według BGK, koszt pozyskania środków dla Funduszu o wartości 14,8 mln zł wyniósł 116 tys. zł, a między uruchomieniem środków z ich zwrotem minęło średnio ok. 70 dni (maksymalnie nawet 286 dni).

(akta kontroli: tom I str. 318, 319, 328-336)

Łączne koszty netto pozyskania w 2021 r. niewykorzystanych w 2021 r. środków Funduszu w wysokości 4314,8 mln zł zwróconych przez dysponentów w 2021 r. wyniosły więc 51,3 mln zł.

NIK ponownie zwraca uwagę, że poza poniesieniem przez Fundusz kosztów pozyskania środków stanowiących równowartość niewykorzystanych w 2021 r. środków Funduszu, niezasadnie zwiększyło się zadłużenie Funduszu. Środki przekazane dysponentom w 2021 r. pochodziły ze sprzedaży obligacji, tym samym zwiększały dług Funduszu i zadłużenie sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zadłużenie to mogło być niższe o wartość zwróconych środków przez dysponentów środków o wartość co najmniej 4314,8 mln zł.

BGK 31 grudnia 2021 r. dokonał według dyspozycji PRM przeksięgowania środków z rachunków pomocniczych dysponentów na rachunek główny Funduszu w wysokości 9242,8 mln zł. Dokonanie takiej operacji było unormowane w postanowieniach § 9 pkt 1 umowy w sprawie obsługi Funduszu z dnia 21 kwietnia 2020 r. Największe środki zostały pobrane z rachunków Ministra właściwego ds. pracy (8817,8 mln zł), Ministra Zdrowia (175,4 mln zł), Ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (87 mln zł), Ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (69,5 mln zł), Ministra właściwego ds. rolnictwa, rozwoju wsi i rynków rolnych (46,8 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 5, 317, 324, 377)

Ustalono, że wśród środków pobranych 31 grudnia 2021 r. z rachunków pomocniczych Ministra Zdrowia (w ramach kwoty 175,4 mln zł) znajdowały się środki uzyskane przez Ministra Zdrowia z tytułu sprzedaży szczepionek przeciw COVID-19. Środki te wyniosły łącznie 140,3 mln zł i od 3 września do 30 grudnia 2021 r. pozostawały niewykorzystane na rachunku pomocniczym Funduszu dysponowanym przez Ministra Zdrowia.

(akta kontroli: tom I str. 377)

BGK na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania środków Funduszu w wysokości 140,3 mln zł, w okresie od pobrania środków z Funduszu do 30 grudnia 2021 r., na kwotę 790,9 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 347, 353, 354)

### **Stan środków na rachunkach pomocniczych dysponentów w pierwszym półroczu 2022 r.**

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. średni dzienny stan środków pozostających na rachunkach pomocniczych Funduszu wynosił 941,9 mln zł. Z uwagi na strukturę źródeł finansowania Funduszu w 2022 r., w tym głównie wykorzystywanie do finansowania swoich zadań w 2022 r. środków przekazanych Funduszowi

z budżetu państwa oraz wzrost stóp procentowych w 2022 r., koszty pozyskania ww. środków według BGK (5,1 mln zł) były niższe niż dochody z ich deponowania (5,3 mln zł) o 151,3 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 5, 317, 323, 324, 342-345, 377)

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. minimalny stan środków na rachunkach dysponentów wynosił 1,1 mln zł (3 stycznia 2022 r.), maksymalny – 2456,9 mln zł (7 lutego 2022 r.).

W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. wśród środków na rachunkach pomocniczych dysponentów znajdowały się środki zwrócone w 2022 r. przez dysponentów. Ich dzienny stan w tym okresie systematycznie wzrastał od 1,1 mln zł (3 stycznia 2022 r.) do 1603,1 mln zł (10 lutego 2022 r.), 11 lutego 2022 r. stan środków zwróconych przez dysponentów zmniejszył się do 48 mln zł, a następnie wzrastał do końca czerwca 2022 r. do wysokości 436,6 mln zł. Średnia wartość niewykorzystanych i zwróconych przez dysponentów środków w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2022 r. wyniosła 223,2 mln zł.

Wśród środków znajdujących się w 2022 r. na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, poza zwrotami wcześniej przekazanych zasileń rachunków dysponentów Funduszu, znajdowały się także środki uzyskane przez Ministra Zdrowia ze sprzedaży szczepionek przeciw COVID-19. Wartość tych sprzedaży do końca czerwca 2022 r. wyniosła 733,8 mln zł. Środki pochodzące z tych sprzedaży pozostawały niewykorzystane na rachunku pomocniczym Funduszu dysponowanym przez Ministra Zdrowia od 4 stycznia 2022 r. (w wysokości 418,1 mln zł, od 22 lutego – 420,9 mln zł, od 29 kwietnia – 733,8 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 317, 324, 377)

BGK na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania środków Funduszu w wysokości 733,8 mln zł, w okresie od pobrania środków z Funduszu do 30 czerwca 2022 r., na kwotę 3,5 mln zł. Według informacji przekazanej przez Dyrektora Biura Zarządzania Funduszami w DFTiW, przeksięgowanie przedmiotowych środków z rachunku pomocniczego Ministra Zdrowia do części głównej Funduszu zostało zrealizowane 8 lipca 2022 r., zgodnie z otrzymaną dyspozycją PRM.

(akta kontroli: tom I str. 347, 348, 354, 355)

Od lutego 2022 r. BGK ewidencjonuje zwroty niewykorzystanych środków Funduszu dokonywanych przez dysponentów Funduszu i przedstawia te dane w miesięcznych sprawozdaniach Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 5, 377)

Zidentyfikowanymi podczas kontroli operacjami zwrotów w 2022 r. niewykorzystanych środków były:

- 31 stycznia 2022 r. – zwrot dokonany z Funduszu Pracy przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „Fundusz Pracy”) – 401,4 mln zł – środki, które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z powiatowych urzędów pracy w 2021 r.;
- 31 stycznia 2022 r. – zwrot dokonany z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „inne zadania”) – 289 mln zł – środki, które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z wojewódzkich urzędów pracy w 2021 r.;
- 31 stycznia, 10 marca, 16 maja 2022 r. – zwrot dokonany z Funduszu Pracy przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „Fundusz Pracy”) – łącznie 43,9 mln zł – środki, które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z powiatowych urzędów pracy w 2022 r.;

- 31 stycznia, 10 marca, 16 maja 2022 r. – zwrot dokonany z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (zadanie „inne zadania”) – łącznie 495,8 mln zł – środki, które wpłynęły do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej z wojewódzkich urzędów pracy w 2022 r.

Łącznie 31 stycznia, 10 marca, 16 maja 2022 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej dokonało zwrotu niewykorzystanych środków otrzymanych z powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy, wcześniej przekazanych z Funduszu w wysokości 1230,1 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 5, 229-277, 377)

BGK na wniosek NIK oszacował koszt pozyskania w 2021 r. środków Funduszu w wysokości 1230,1 mln zł niewykorzystanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, które zostały zwrócone w 2022 r. do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej jako dysponenta Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (z uwzględnieniem dochodów z ich deponowania). Po uwzględnieniu przekazanych przez dysponenta odsetek od zwracanych środków, szacowany średni koszt pozyskania środków w wysokości 1230,1 mln zł, według wyliczeń BGK, wyniósł 16,7 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 319, 336, 337)

Od lutego do 30 czerwca 2022 r. łączna wartość zaewidencjonowanych przez BGK zwrotów dokonanych przez dysponentów Funduszu wyniosła 2727,5 mln zł (w tym m.in.: Minister Rodziny i Polityki Społecznej – 1230,1 tys. zł, Minister właściwy ds. gospodarki – „inne zadania” – 368,3 tys. zł, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – „inne zadania” – 327,2 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 5, 229-277, 377)

BGK przekazał informacje, że dla zwrotów środków otrzymanych w pierwszej połowie 2022 r., dla których Bank nie posiada informacji odnośnie roku, w którym środki Funduszu podlegające zwrotowi zostały wypłacone przez dysponenta, nie przedstawiono wyliczeń w zakresie kosztu finansowania, ze względu na potencjalne wysokie rozbieżności pomiędzy datą rzeczywistą a wyliczonym uśrednionym terminem wykorzystania środków z 2 lat kalendarzowych. BGK poinformował o zidentyfikowaniu dwóch zwrotów środków przekazanych z Funduszu w 2020 r. dokonanych przez dysponentów środków Funduszu w pierwszym półroczu 2022 r. Pierwszy z nich, dokonany przez Ministra Zdrowia, miał znikomą wartość (0,37 zł) i koszty finansowania oszacowane dla finansowania tej kwoty przez 443 dni również miały nieistotną wartość (0,01 zł). Drugi ze zwrotów został dokonany 24 czerwca 2022 r. w wysokości 327,1 mln zł w ramach „innych zadań” w dyspozycji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dla tych środków, ze względu na cel ich wykorzystania, BGK wskazał dokładny termin zasilenia rachunku pomocniczego przypadający na 7 maja 2020 r. Według obliczeń BGK, średni koszt finansowy dla Funduszu przypadający na kwotę środków podlegającą zwrotowi od daty zasilenia do daty ich zwrotu, tj. przez 778 dni (uwzględniający dochody z tytułu oprocentowania tych środków na rachunku pomocniczym przez 81 dni od zasilenia rachunku do ich pobrania przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w 2020 r.), wyniósł 13 mln zł.

BGK zidentyfikował także 31 zwrotów przekazanych do Funduszu w pierwszej połowie 2022 r., dla których terminem pierwotnego wykorzystania środków był 2021 r. Zwroty dotyczyły „innych zadań” w dyspozycji Ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego oraz „innych zadań” w dyspozycji Ministra Zdrowia o łącznej wartości 789,4 tys. zł. Według BGK, koszt pozyskania środków dla

Funduszu o wartości 789,4 tys. zł wyniósł 9,9 tys. zł, a między uruchomieniem środków z ich zwrotem minęło średnio ok. 73 dni (maksymalnie nawet 286 dni).

(akta kontroli: tom I str. 319, 337-340)

Łączne koszty netto pozyskania w latach 2020-2022 r. niewykorzystanych w tym okresie środków Funduszu w wysokości 1558,1 mln zł zwróconych przez dysponentów w 2022 r. wyniosły 29,7 mln zł.

### **Zwroty środków z rachunków pomocniczych dysponentów na rachunek główny Funduszu**

W okresie od 1 lipca 2021 r. do 30 czerwca 2022 r. niewykorzystane przez dysponentów środki Funduszu (w tym pochodzące z ich zwrotów) z rachunków pomocniczych były zwrócone na rachunek główny Funduszu tylko dwukrotnie: 31 grudnia 2021 r. (opisane we wcześniejszej części wystąpienia) oraz 11 lutego 2022 r. W drugim przypadku dotyczyło to kwoty 1555,4 mln zł, w tym 1186,7 mln zł z rachunków pomocniczych Funduszu dysponowanych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz 368,8 mln zł z rachunków pomocniczych, dla których dysponentem był Minister Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli: tom I str. 5, 317, 318, 325, 377)

Operacja zwrotu środków w wysokości 1186,7 mln zł (wartość bez przekazanych odsetek) z rachunków pomocniczych Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 11 lutego 2022 r. na rachunek główny Funduszu dotyczyła środków zwróconych 31 stycznia 2022 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej na rachunki pomocnicze Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Były to środki, które zostały zwrócone z powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy w 2021 r. i 2022 r. (sprawa opisana powyżej). Inicjatorem zwrotu tych środków na rachunek główny Funduszu nie był jednak PRM, a Minister Rodziny i Polityki Społecznej. W piśmie z 1 lutego 2022 r. poinformował on PRM o dokonanym zwrocie 31 stycznia 2022 r. na rachunki pomocnicze Funduszu i poprosił PRM o wydanie BGK dyspozycji w zakresie przekazania ww. środków na rachunek główny Funduszu.

Minister Rozwoju i Technologii w piśmie z 8 lutego 2022 r. skierowanym do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów poprosił o przebieganie środków z rachunków pomocniczych Funduszu, którymi dysponuje Minister Rozwoju i Technologii, na rachunek główny Funduszu. Oznacza to, że inicjatorem zwrotu środków z rachunków pomocniczych Ministra Rozwoju i Technologii i w tym przypadku nie był PRM. Dotyczyło to środków w wysokości 366,9 mln zł, na którą składały się niewykorzystane środki zwrócone przez Agencję Rozwoju Przemysłu S.A. (351,6 mln zł), przez Polską Agencję Inwestycji i Handlu S.A. (12,6 mln zł) oraz przez przedsiębiorcę z tytułu spłaty pożyczki udzielonej przez ARP (2,7 mln zł). Według informacji Ministra Rozwoju i Technologii, środki do Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu S.A. i Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. zostały przekazane w 2020 r. Zwrot środków dotyczył także kwoty 1,9 mln zł z rachunku pomocniczego Funduszu przeznaczonego do obsługi wydatków związanych z realizacją dopłat do dodatków mieszkaniowych z tytułu zwrotów z urzędów wojewódzkich niewykorzystanych środków przeznaczonych na dopłaty do dodatków mieszkaniowych. Według informacji Ministra Rozwoju i Technologii, środki te zostały przekazane do urzędów wojewódzkich w 2021 r.

Pisma Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Minister Rozwoju i Technologii zostały przekazane do BGK przez PRM 11 lutego 2022 r. z informacją, że jeżeli BGK uzna operację zwrotu środków na rachunek główny Fundusz za zasadną, PRM prosi o jej realizację. BGK dokonał przebiegania środków z rachunków pomocniczych

11 lutego 2022 r., zgodnie z pismami Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz Ministra Rozwoju i Technologii.

(akta kontroli: tom I str. 377)

NIK pozytywnie ocenia podjęcie przez ww. dysponentów Funduszu działań mających na celu zwrot niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu. Jednak zdaniem NIK, obowiązek dokonywania takich operacji powinien mieć charakter formalny i być nałożony na wszystkich dysponentów środków Funduszu. Według NIK, zwroty środków niewykorzystanych przez dysponentów na rachunek główny Funduszu powinny być dokonywane na bieżąco i systematycznie. Kumulowanie środków na rachunkach pomocniczych Funduszu nie powinno mieć miejsca, gdyż świadczy o nierzetelnym zarządzaniu środkami Funduszu, zwłaszcza w sytuacji gdy potrzeby Funduszu są finansowane ze sprzedaży obligacji.

Dyrektor DFTiW zajął stanowisko w sprawie wprowadzenia regulacji nakazujących dysponentom cykliczne zbieranie informacji o stanie niewykorzystanych środków w jednostkach faktycznie realizujących wydatki ze środków przekazywanych z rachunków pomocniczych dysponentów, jak również wprowadzających obowiązek bieżącego zwrotu niewykorzystanych środków za pośrednictwem dysponentów na rachunki pomocnicze i rachunek główny Funduszu na koniec dnia czy wskazanego w tych regulacjach okresu. Według Dyrektora DFTiW, efektywne określanie zapotrzebowania na środki oraz ich wydatkowanie przez dysponentów, a w przypadkach gdy środki nie zostały wykorzystane przez dysponenta lub gdy nie zostały wykorzystane przez dalszych beneficjentów i zostały zwrócone na rachunek pomocniczy – kierowanie do PRM wniosków o przekazanie tych środków z rachunków pomocniczych na rachunek główny Funduszu, ma pozytywne przełożenie na sprawne gospodarowanie środkami Funduszu. Należy przy tym podkreślić, że dla BGK kluczowa nie jest wiedza, że któryś z dysponentów lub dalszych beneficjentów środków z Funduszu ich nie wydatkuje, lecz rzeczywisty stan środków w ramach części głównej Funduszu, w ramach której zgromadzone są środki, które mogą podlegać wydatkowaniu na bieżące potrzeby, w tym realizację dyspozycji PRM, lub podlegać inwestowaniu. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora DFTiW, kwestia zwrotów środków z rachunków dysponentów na tzw. rachunek główny Funduszu była poruszana przez BGK na spotkaniu 27 września 2021 r. w KPRM. Zgodnie z przedstawionym wówczas stanowiskiem KPRM, kwestie dokonywania takich zwrotów nie są uregulowane w przepisach ustawy 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. W związku z powyższym przyjęto umocowanie PRM do przemieszczania środków z rachunków dysponentów na rachunek główny Funduszu.

(akta kontroli: tom I str. 182, 183, 203)

W ocenie NIK, wprowadzenie regulacji, do których Dyrektor DFTiW odniósł się w powyższych wyjaśnieniach, spowodowałoby wzrost efektywności wykorzystania środków Funduszu. Wprowadzenie obowiązku systematycznego dokonywania zwrotów środków na rachunek główny Funduszu wpłynęłoby na odzwierciedlenie jego faktycznego stanu i oddziaływałoby na decyzje o sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu. Tym samym takie rozwiązanie systemowe ograniczyłoby wzrost zadłużenia Funduszu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

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

Stwierdzone  
nieprawidłowości



BGK, dokonując sprzedaży obligacji, zapewnił środki finansowe umożliwiające prowadzenie bieżącej działalności Funduszu. Jednak wśród 15 zorganizowanych przetargów sprzedaży obligacji w okresie drugiego półrocza 2021 r. i pierwszego półrocza 2022 r. było sześć przetargów, z których każdy z osobna mógł zostać odwołany. Nieodwołanie tych przetargów spowodowało powstanie nieuzasadnionych kosztów, które będą ponoszone przez Fundusz do terminu wykupu obligacji BGK (w wysokości od 127,7 mln zł do 326,2 mln zł), i wzrost zadłużenia Funduszu (od 312,5 mln zł do 1793 mln zł). Ponadto BGK, informując cyklicznie PRM i Ministra Finansów o szacowanych przyszłych wydatkach Funduszu, nie zawsze podawał dane zgodne z informacjami otrzymanymi od dysponentów środków Funduszu.

Okresowe utrzymywanie się wysokich stanów środków na rachunkach pomocniczych dysponentów Funduszu, spowodowane także zwrotami tych środków, generowało nieuzasadnione koszty pozyskania środków dla Funduszu. Mimo że okresowe utrzymywanie na rachunkach pomocniczych niewykorzystanych środków nie powodowało zagrożenia dla płynności Funduszu i terminowego regulowania zobowiązań przez dysponentów Funduszu, to jednak wskazuje na niedoskonałość systemu zarządzania i gospodarowania środkami Funduszu. Wprowadzenie sformalizowanego systemu regulującego dokonywanie bieżących zwrotów niewykorzystanych środków na rachunek główny Funduszu przyczyniłoby się do optymalnego ich wykorzystania i ograniczenia sprzedaży obligacji na rzecz Funduszu. Zasadnym byłoby także wprowadzenie obowiązku zgłaszania zapotrzebowań na środki Funduszu, wynikających z faktycznych potrzeb dysponentów. W celu zapewnienia kontroli zasadności realizacji planowanych wydatków, a także zgodności z planem finansowym Funduszu, harmonogramy wydatków dysponentów środków Funduszu powinny być sporządzane zbiorczo przez PRM.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rzetelne przygotowywanie cotygodniowych raportów płynności Funduszu w części dotyczącej dat i wartości planowanych zasileń rachunków pomocniczych dysponentów Funduszu.
2. Podejmowanie decyzji o sprzedaży obligacji BGK w celu zapewnienia finansowania potrzeb Funduszu w oparciu o faktyczny stan środków Funduszu i wartość wydatków zatwierdzonych w planie finansowym Funduszu.

## V. 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 piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.


Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16 grudnia 2022 r.

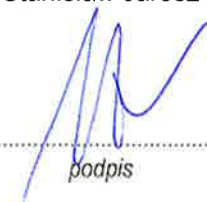
Kontrolerzy  
Marcin Borowiec  
doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

Kamil Moser  
główny specjalista kontroli państwowej

  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Budżetu i Finansów  
Dyrektor  
Stanisław Jarosz

  
.....  
podpis

### Sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup> w wystąpieniu pokontrolnym z 16 grudnia 2022 r. skierowanym do Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego po kontroli P/22/007 – Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (znak KBF.410.004.03.2022) dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zastąpienie na stronie 4 w przypisie nr 4 w trzecim wierszu słowa „stycznia” słowem „kwietnia”,
- zastąpienie na stronie 9 w piątym akapicie w zdaniu ostatnim treści „Odrzuconych zostało” sformułowaniem „Komisja nie zarekomendowała”,
- dodanie na stronie 10 w drugim akapicie w pierwszym zdaniu przed znakiem kropki przypisu dolnego o treści „Postanowieniem § 1 pkt 2 lit. b Uchwały Rady Ministrów nr 87/2022 wydłużono ten termin z 6 do 9 miesięcy”, przez co ulega zmianie numeracja kolejnych przypisów zawartych w treści wystąpienia,
- zastąpienie na stronie 10 w czwartym akapicie w zdaniu drugim sformułowania: „wstępnych” i „ostatecznych” treścią „wstępnych i inwestycyjnych” z usunięciem znaków cudzośćlowia przy tych wyrazach,
- zastąpienie zapisu na stronie 24 w ósmym wierszu od góry „§ 8” zapisem „§ 5 ust. 8”.

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

Dyrektor  
Departamentu Budżetu i Finansów  
Stanisław Jarosz

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.