



RPW/75231/2018 P  
Data: 2018-06-05



# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.041.2018

Warszawa, dnia 4 czerwca 2018 r.

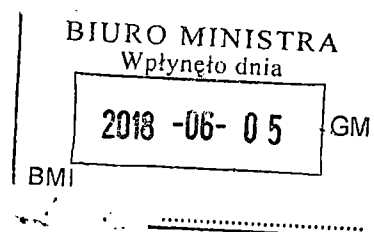
Pani  
Teresa Czerwińska  
Minister Finansów

Stosownie do art. 57 i art. 61<sup>a</sup> ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524), przesyłam Pani Minister uchwałę Nr 40/2018 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 30 maja 2018 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2018 r. (Nr KBF.410.001.12.2018) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:  
Uchwała Nr 40/2018

SEKRETARZ KOLEGIUM  
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz





# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

**Uchwała Nr 40/2018**

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**

**z dnia 30 maja 2018 r.**

**w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego**

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 30 maja 2018 r. zastrzeżeń z dnia 11 maja 2018 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2018 r. (Nr KBF.410.001.12.2018) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa” – podjęło następującą

**uchwałę:**

**zastrzeżenia z dnia 11 maja 2018 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 24 kwietnia 2018 r. (Nr KBF.410.001.12.2018) skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa”:**

- 1) uwzględnić w całości do stwierdzenia, że pozyskiwanie środków na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich oznaczało konieczność ponoszenia wydatków wynikających z kosztów obsługi zaciągniętego długu (zastrzeżenie 8),**
- 2) uwzględnić w części do oceny o niegospodarności w zakresie zarządzaniu płynnością budżetu państwa (zastrzeżenie 1),**

3) oddala się w pozostałym zakresie.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń w zakresie opisanym w punktach 1 i 2, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- na str. 4, w wierszu 22 od góry, wykreśla się wyrazy: „i w związku z tym niegospodarne” wraz z poprzedzającym, je przecinkiem i następującą po nich kropką;
- na str. 11, w wierszach 7-9 od dołu, wykreśla się zdania: „Pozyskiwanie środków na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich oznaczało konieczność ponoszenia wydatków wynikających z kosztów obsługi zaciągniętego długu. Było to wielokrotnie przedmiotem uwag NIK.”;
- na str. 17, w wierszach 18-19 od góry, wykreśla się wyrazy: „co w ocenie NIK było działaniem niegospodarnym” wraz z poprzedzającym je przecinkiem;
- na str. 22, w wierszu 5 od góry, wykreśla się wyrazy: „oraz niegospodarne”.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWĄTKOWSKI  
PREZES NIK

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów<sup>1</sup> kontrolę pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 - Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 24 kwietnia 2018 r., do którego w piśmie z dnia 11 maja 2018 r. Minister Finansów<sup>2</sup> – w którego imieniu działał Podsekretarz Stanu w MF – zgłosił osiem zastrzeżeń.

**Zastrzeżenie 1** dotyczyło nieprawidłowości w zarządzaniu płynnością budżetu państwa, polegającej na skumulowaniu aktywów wyższych o 32,9% od poziomu z poprzedniego roku, przy potrzebach pożyczkowych netto niższych o 52,2%, co NIK oceniła za niecelowe, w warunkach gospodarczych, jakie wystąpiły w 2017 r. W związku z tym, że doprowadziło to do poniesienia kosztów wyższych o 42 mln zł (tj. o 19,1%) od kosztów poniesionych w 2016 r. było to w ocenie NIK także działaniem niegospodarnym.

<sup>1</sup> Dalej: MF.

<sup>2</sup> Dalej: Minister – minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych. Od dnia 28 września 2016 r. do dnia 9 stycznia 2018 r. był nim Minister Rozwoju i Finansów, w pozostałym okresie Minister Finansów.

Średni stan wolnych środków w 2017 r. wyniósł 62.299 mln zł i był najwyższy historycznie, wyższy niż w poprzednim roku o 12.955 mln zł. Zdaniem NIK poziom ten okazał się niewspółmierny do bieżących potrzeb budżetu państwa. Przyrost wolnych środków nie był uzasadniony przyrostem potrzeb netto (wolne środki w 2017 r. stanowiły 228% potrzeb pożyczkowych netto) ani brutto (potrzeby pożyczkowe brutto spadły o 52.165 mln zł, tj. o 30,8%), skutkowało natomiast ponoszeniem kosztów na pozyskanie tych środków, oszacowanych na kwotę 262 mln zł, tj. wyższych niż w 2016 r. (220 mln zł). Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego<sup>3</sup>, utrzymywanie płynnej rezerwy przynosi korzyści pośrednie, wynikające z istniejącego poziomu lokat w porównaniu do potencjalnego stanu, który cechowałby się równomiernym ich rozłożeniem. Uzależnianie bieżącej podaży wyłącznie od bieżącego poziomu środków prowadziłoby do skokowych zmian podaży skarbowych papierów wartościowych<sup>4</sup>, które generowałyby wzrost kosztów obsługi długu w okresie życia obligacji i rodziłyby nieakceptowalne ryzyko płynności i bezpieczeństwa finansowego państwa. MF oszacowało hipotetyczne korzyści pośrednie w długim okresie na kwotę 981 mln zł, przy przyjęciu założeń dotyczących między innymi wzrostu rentowności SPW wywołanego nierównomierną sprzedażą (od 5 punktów bazowych<sup>5</sup> do 50 pb w zależności od wielkości sprzedaży). Analiza przeprowadzona przez NIK na podstawie rzeczywistych wyników osiągniętych na trzech aukcjach sprzedaży w miesiącach styczniu i kwietniu, na których oferowano obligacje dwuletnie zerokuponowe oraz stałoprocentowe pięcio- i dziesięcioletnie wskazuje, że akceptacja wyższego poziomu sprzedaży obligacji (aż do poziomu zgłoszonego popytu) spowodowałaby wzrost rentowności od 0,3 pb do 4,5 pb, w zależności od miesiąca przetargu i rodzaju obligacji. Zdaniem NIK oznacza to, że faktyczna zmiana rentowności byłaby prawdopodobnie znacząco niższa od założeń przyjętych przez MF do wyliczeń, a w rezultacie wpływ wyższych rentowności istotnie odbiegałby od wyliczeń przedstawionych przez MF, dokonanych na podstawie przyjętego założenia o nieuniknionych wzrostach rentowności o wyżej wskazaną wielkość. NIK zaznaczyła także, że rzeczywista sprzedaż obligacji, na którą miał wpływ Minister, charakteryzowała się znacznym poziomem wahań (sprzedaż kasowa w styczniu, lutym i marcu wyniosła 45% sprzedaży rocznej). Niezależnie od tego, zdaniem NIK możliwe było obniżenie kosztów wynikających z nadmiernego kumulowania środków bez utraty korzyści, o których wspominał Dyrektor DDP, w wyniku obniżenia emisji długu lub dokonania odkupów w większej skali i wcześniej niż w rzeczywistości. NIK wskazała ponadto, że w ramach zarządzania płynnością wykorzystywane były w 2017 r. emisje bonów skarbowych. Planowano sprzedaż bonów skarbowych o wartości 38.580,7 mln zł, w tym 11.799,7 mln zł bonów, których termin wykupu przypadał na następny rok (tzw. bony długie) oraz 26.781 mln zł bonów wykupywanych w tym samym roku (tzw. bony krótkie). Decyzje o planowaniu emisji bonów skarbowych w 2017 r. Dyrektor DDP uzasadnił potrzebą „rozszerzenia wachlarza instrumentów finansowania potrzeb pożyczkowych w szczególności w sytuacji niewystarczającego popytu na obligacje. Emisja bonów wynikała m.in. z potrzeby zabezpieczenia odpowiedniego poziomu rezerwy gotówkowej na wypadek materializacji ryzyk rynkowych i budżetowych i gwarantowała finansowanie potrzeb pożyczkowych w najbliższych miesiącach”. Zrealizowane w 2017 r. emisje

---

<sup>3</sup> Dalej: DDP.

<sup>4</sup> Dalej: SPW.

<sup>5</sup> Dalej: pb.

w kwocie 5.921 mln zł dotyczyły tylko bonów krótkich i przeprowadzono je, pomimo że nie wystąpiły ww. ryzyka, (w styczniu i lutym została zrealizowana nadwyżka budżetowa zamiast planowanego deficytu). Analiza przeprowadzona przez NIK dotycząca poziomu rezerw płynnościowych w okresach, w jakich były dokonane emisje bonów wykazała, że w czasie poprzedzającym emisję (szczególnie w lutym 2017 r.) stany wolnych środków złotych (również walutowych) utrzymywały się na relatywnie wysokich poziomach (średnio w styczniu 13.331 mln zł, a w lutym 27.428 mln zł).

Również emisja obligacji na rynku krajowym wpływała na długotrwały przyrost stanu wolnych środków. Było to szczególnie widoczne w odniesieniu do emisji obligacji przeprowadzonych w maju 2017 r. o wartości 2.876 mln zł, podczas gdy średni stan środków w tym miesiącu wyniósł 33.998 mln zł. W notatce z dnia 27 kwietnia 2017 r. zakładano wpływy ze sprzedaży obligacji w wysokości 3,8 mld zł, podczas gdy rzeczywisty stan wolnych środków złotych wynosił w tym dniu 40,3 mld zł. W czerwcu przeprowadzono emisję obligacji o wartości nominalnej 2,9 mld zł. Z notatki z dnia 30 maja 2017 r. wynikało, że emisja tej obligacji nastąpi w dniu 9 czerwca 2017 r., w którym rzeczywisty stan wolnych środków złotych wynosił 43,3 mld zł. Najwyższe rozbieżności w tym planowaniu dotyczyły finansowania deficytu budżetu państwa: założono deficyt w miesiącu maju w kwocie 2,3 mld zł, a została zrealizowana nadwyżka w wysokości 0,8 mld zł, z kolei na czerwiec założono deficyt 6,5 mld zł, a osiągnięta w tym miesiącu nadwyżka wyniosła 6 mld zł. W obu powyższych planach zakładano w tych miesiącach utrzymywanie wysokiego poziomu płynnych rezerw złotych: w maju, po sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych brutto w wysokości 9,8 mld zł, pozostawały wolne środki na poziomie 36,7 mld zł, a po sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych w czerwcu w wysokości 10,4 mld zł, na rachunku złotowym pozostały środki w wysokości 34,7 mld zł. W ocenie NIK dokonane emisje, zwiększające stany wolnych środków, powodowały ponoszenie kosztów z tytułu zbyt wczesnego ich pozyskania w stosunku do potrzeb.

W związku z powyższym NIK sformułowała ocenę, w której stwierdziła, że środki zgromadzone przez Ministra pozwoliły na pełną i terminową obsługę zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek. Finansowanie potrzeb pożyczkowych zostało jednak zrealizowane w warunkach skumulowania płynnych aktywów na rachunkach budżetu państwa. NIK od wielu lat zwracała uwagę na eskalację przyrostu płynnych rezerw i kosztów ponoszonych na ich pozyskanie. Zrealizowana w 2017 r. kwota przyrostu płynnych rezerw w wysokości 12.955 mln zł, była najwyższa od 2011 r., tj. od roku wdrożenia konsolidacji sektora finansów publicznych, a przyrost rezerw nastąpił bez istotnego związku z potrzebami pożyczkowymi (spadek potrzeb pożyczkowych netto w porównaniu do poprzedniego roku o 30.511,5 mln zł). Zdaniem NIK, w sytuacji gdy kumulowanie środków wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów, Minister powinien dążyć do obniżenia ich stanu do minimalnego poziomu, który zapewnia bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu, z uwzględnieniem wszystkich możliwych instrumentów zarządzania płynnością, które pozwalają na krótkoterminowe zasilenie w płynne środki w razie takich potrzeb. Ponoszenie kosztów wynikających z utrzymywania płynnych środków, nieadekwatnych do potrzeb budżetu państwa, NIK oceniła jako działanie stojące w sprzeczności z założeniami „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych” oraz niegospodarne (wiersze 18-22 od góry

na str. 4, sekcja „Ustalone nieprawidłowości” na str. 17-19 oraz sekcja „Ocena cząstkowa” na str. 21-22 wystąpienia pokontrolnego.

W związku z powyższą nieprawidłowością NIK sformułowała wniosek pokontrolny o „weryfikację założeń przyjętych przez Ministra Finansów określających politykę płynnościową budżetu państwa w celu ograniczenia wydatków związanych z utrzymywaniem rezerw wolnych środków”.

W **zastrzeżeniu** (pkt I, I.1-3, I.5-7 i I.10 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister zakwestionował ocenę realizacji części 98 budżetu państwa podnosząc, że teza o niegospodarności w obszarze zarządzania płynnością budżetu państwa oraz ww. wniosek pokontrolny zostały oparte na niepełnych, wycinkowych przesłankach oraz błędach merytoryczno-metodologicznych. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia doprowadziło to do sformułowania w wystąpieniu pokontrolnym błędnych wniosków, jakoby dokonywano nadmiernego kumulowania aktywów, które doprowadziło do poniesienia dodatkowych kosztów.

Minister podkreślił, że zarządzanie płynnością budżetu państwa ma charakter skrajnie asymetryczny, co oznacza, że sytuacje wyższego i niższego poziomu rezerwy środków nie są równoważne. Według zgłaszającego zastrzeżenia podstawowym celem zarządzania płynnością jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, czyli odpowiedniego poziomu środków w całym roku budżetowym w sytuacji niepewności i ryzyk oraz uniknięcie ewentualnych kosztów finansowych i reputacyjnych, które mogłyby się pojawić w przypadku zbyt niskiego poziomu rezerwy. Z tego powodu ryzyko związane z posiadaniem rezerwy środków na zbyt niskim poziomie ma znacznie większą wagę (w sensie ekonomicznym, prawnym, społecznym i międzynarodowym) od sytuacji, gdy poziom rezerwy jest wyższy. Zdaniem Ministra proponowany przez NIK niższy poziom środków jest dużo bardziej ryzykowny, a realizacja wniosków NIK oznaczałaby narażenie bezpieczeństwa finansowego budżetu państwa na nieakceptowalne ryzyko, napięcia i straty finansowe, podczas gdy zarządzanie długiem musi mieć charakter odpowiedzialny i bezpieczny, oparty na właściwych przesłankach teoretycznych i praktycznych.

Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił uwagę na następujące uwarunkowania związane z zarządzaniem płynnością (które jego zdaniem nie zostały uwzględnione w ocenie procesu zarządzania płynnością, co w połączeniu z błędnymi analizami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym prowadziło do niewłaściwych wniosków):

- bezprecedensowe zmniejszenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2017 r. w stosunku do wielkości zaplanowanych w budżecie, zarówno w ujęciu netto (26,2 mld zł wobec 79,0 mld zł w planie), jak i brutto (117,1 mld zł w stosunku do 178,5 mld zł w planie), przy bardzo dużej nierównomierności w ciągu roku (faktyczna realizacja potrzeb pożyczkowych netto miała miejsce dopiero w ostatnim miesiącu roku, a przez 11 miesięcy zwiększały one stan środków). Minister wskazał, że stany wolnych środków na rachunkach budżetowych w ciągu roku były konsekwencją bieżącego aktywnego dostosowywania przez MF zarządzania długiem do stopniowo ujawniającej się wiedzy na temat rzeczywistych potrzeb pożyczkowych i w efekcie tych działań na koniec roku osiągnięto wartość wolnych środków zbliżoną do zakładanej w ustawach budżetowych (27,1 mld zł wobec 25,1 mld zł zakładanych w ustawie na 2017 r. i 28,3 mld zł zakładanych w ustawie na 2018 r.). Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia wnioski NIK na temat wartości środków w ciągu roku zostały oparte na statystycznej analizie ex post (tak jakby od samego początku było

wiadomo, że potrzeby pożyczkowe netto będą stanowiły  $\frac{1}{3}$  planu, a niemal całość deficytu budżetowego zostanie zrealizowana w grudniu), w oderwaniu od aspektu bieżących ryzyk i niepewności (rynkowych, budżetowych) będących immanentną cechą zarządzania długiem, które ma charakter *ex ante*. W związku z tym formułowanie wniosków jedynie na podstawie danych statystycznych i bez uwzględnienia szerszych uwarunkowań (zwłaszcza tak nietypowej i niestandardowej sytuacji z punktu widzenia zarządzania długiem i płynnością, która była głównym powodem utrzymywania się podwyższonego poziomu środków w ciągu roku) ma charakter wycinkowy i w efekcie nieprawdziwy oraz błędny;

- koszty wiążące się z utrzymywaniem wolnych środków służących realizacji budżetu państwa, wynikające z różnicy między rentownością SPW a oprocentowaniem krótkoterminowych lokat. Zdaniem Ministra te bezpośrednie koszty są zawiązką rekompensowane przez pośrednie oszczędności, będące rezultatem niższych rentowności wynikających z emitowania SPW w kwotach i terminach dostosowanych do warunków rynkowych (tj. z uniknięcia dodatkowego kosztu wynikającego z ich emitowania w wysokich kwotach przy świadomości uczestników rynków finansowych, że Minister musi przyjąć każdą cenę, aby nie doprowadzić do utraty płynności budżetu), zaś osobną korzyścią jest ograniczenie ryzyka niewypłacalności w wyniku nieprzewidzianych zawirowań na rynkach finansowych i czasowego braku popytu na SPW. Według zgłaszającego zastrzeżenia oznacza to, że w rachunku łącznym z utrzymywaniem płynności w 2017 r. wiązały się zarówno korzyści finansowe, jak i ryzyka płynności. W tym kontekście Minister podniósł, że w analizie NIK pominięto uwarunkowania rynkowe, w których odbywa się finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym zarządzanie płynnością. Sytuacja na rynkach finansowych, w tym międzynarodowych, jest jednym z najważniejszych czynników wpływających na ten proces. Jest ona kształtowana przez szereg czynników gospodarczych, finansowych, geopolitycznych, jak również regulacyjnych, które wpływają w sposób ciągły na klimat inwestycyjny, ocenę ryzyka kredytowego oraz zainteresowanie inwestorów i są permanentnym źródłem niepewności, które istotnie wpływają na poziom rentowności i popytu na SPW. Według Ministra odpowiedzialne zarządzanie długiem nie może abstrahować od tych czynników i ryzyk, a dobra bieżąca sytuacja budżetowa nie może ich przesłaniać, bowiem odpowiednio wysoki popyt na SPW nie jest pewny, zagwarantowany w każdej sytuacji rynkowej czy budżetowej.

Zgłaszający zastrzeżenia zwrócił uwagę, że w bezpośrednim zarządzaniu płynnością od 2013 r. uwzględniane są również środki pochodzące z Komisji Europejskiej na finansowanie deficytu środków europejskich, bez których średni poziom środków wynosił w 2017 r. 45,3 mld zł. Głównym realizowanym celem przeprowadzonej tzw. konsolidacji było zwiększenie efektywności lokowania środków i uelastycznienie procesu zarządzania środkami walutowymi, natomiast efektem pośrednim musi być całkowity wzrost środków budżetowych ze wszystkimi konsekwencjami statystycznymi. Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył, że poziom tych środków wynika wyłącznie z tempa napływu środków z Komisji Europejskiej oraz tempa realizacji wydatków budżetu środków europejskich przy czym wielkości te charakteryzują się dużą niepewnością i nierównomiernością (w 2017 r. pozycja „zarządzanie środkami europejskimi” zwiększała stan wolnych środków przez 10 miesięcy).

Minister podniósł, że postulat NIK o obniżenie stanu środków do minimalnego poziomu, który zapewnia bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu – z uwzględnieniem wszystkich możliwych instrumentów zarządzania płynnością, które pozwalają na krótkoterminowe zasilenie w płynne środki w razie takich potrzeb – jest nieefektywny finansowo, ryzykowny i w konsekwencji nie do zaakceptowania przez MF. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że bieżący poziom płynności jest tylko jednym z czynników mających wpływ na przebieg procesu finansowania potrzeb pożyczkowych, a generalnie jest bardziej wypadkową wszystkich uwarunkowań, niż ich determinantą. Uzależnianie bieżącej podaży wyłącznie od bieżącego poziomu środków prowadziłoby zatem do skokowych zmian podaży SPW, które generowałyby wzrost kosztów obsługi długu w długim okresie i rodziłyby nieakceptowalne ryzyko płynności, zagrażając bezpieczeństwu finansowemu państwa. W opinii Ministra wynika to z następujących powodów:

- emitent nie ma nieograniczonych możliwości pozyskiwania środków na rynku w dowolnym momencie (pomijając kwestię zachowania poziomu rentowności czy struktury terminowej instrumentów) – takie możliwości dawałoby jedynie bezwarunkowe zaciąganie długu w banku centralnym, który dysponuje nieograniczoną płynnością (taki rodzaj finansowania zakończono w 1994 r., a od 1997 r. finansowania deficytu w banku centralnym zabrania Konstytucja RP<sup>6</sup>). Przykładem ograniczonych możliwości emitenta jest sytuacja z dnia 17 grudnia 2007 r., kiedy wobec podaży bonów (najkrótszych i teoretycznie najłatwiejszych do sprzedaży instrumentów) w wysokości 9,5 mld zł, sprzedaż wyniosła jedynie 7,1 mld zł przy popycie 9,5 mld zł ze względu na brak wystarczających ofert na wszystkie rodzaje oferowanych bonów i wysokie zgłoszone rentowności. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia pokazuje to istotny wzrost rentowności tych najkrótszych instrumentów w reakcji na skokowe zwiększenie podaży SPW wraz z ograniczeniami – popyt skupił się na bonach najkrótszych i jednocześnie nastąpił wzrost żądanych przez inwestorów rentowności, a emitent był zmuszony zaakceptować ceny gorsze niż 2 tygodnie wcześniej (dla bonów 52-tygodniowych rentowność wyższą o 16 pb), czego efektem była niższa od zakładanej sprzedaż, wzrost kosztów obsługi długu, pogorszenie struktury długu i zwiększenie ryzyka;
- postulat NIK oznacza konieczność skokowego zwiększenia podaży SPW w krótkim okresie i wykorzystania innych instrumentów rynkowych (np. pożyczek bankowych). Przykładowo, w grudniu 2017 r. mogłoby to w skrajnym wypadku oznaczać konieczność pozyskania 27 mld zł (wysokość potrzeb pożyczkowych netto w tym miesiącu), podczas gdy w tym okresie ze względu na ograniczoną aktywność rynkową przetargi sprzedaży obligacji nie są organizowane. Oba rozwiązania uruchamiają podstawowy i powszechny mechanizm rynkowy żądania od sprzedającego niższej ceny ze względu na sytuację emitenta (konieczności sprzedaży długu) oraz mechanizm podaży-cenowy wynikający z samej wyższej podaży. Według zgłaszającego zastrzeżenia metodologicznie błędne jest przyjęcie przez NIK założenia o wzroście rentowności, wynikającym jedynie z hipotetycznej akceptacji rzeczywistych cen składanych na przetargach, odpowiadających wyższym sprzedażom (czyli przy niezmienionej podaży). Wynika to z faktu, że ceny zgłaszane przez inwestorów na przetargu są uwarunkowane konkretnym przedziałem podaży ogłoszonym na danym przetargu i zamiarem kupna po tej cenie, a więc co do zasady znalezienia się oferty wśród ofert

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).



zaakceptowanych. Zwiększenie podaży z punktu widzenia inwestora zwiększa prawdopodobieństwo zaakceptowania oferty, co skutkuje obniżeniem cen (zwiększeniem rentowności) nie tylko zaakceptowanych, ale również zgłaszanych. W opinii Ministra obniżenie kosztów płynności poprzez dokonywanie odkupów w większej skali powinno być przeprowadzane w ramach całorocznego planu finansowania potrzeb pożyczkowych, czyli przede wszystkim w końcu roku, gdy sytuacja budżetowa jest już bliżej dookreślona i gdy w budżecie występuje odpowiednia nadwyżka środków na pewien okres. W przeciwnym wypadku prowadziłyby to do konieczności pozyskiwania środków w końcu roku, czyli okresie spadku aktywności inwestorów, co wiązałoby się z przedstawionym wcześniej ryzykiem finansowania i wzrostu rentowności. Skala odkupu zależy ponadto w znacznym stopniu od sytuacji rynkowej, preferencji inwestorów i poziomu zgłaszanych cen. Polityka odkupów w 2017 r. podlegała tym zasadom, a odkupy obligacji o wartości 3,7 mld zł były dokonywane na początku i w końcu grudnia, w sytuacji, gdy poziom potrzeb pożyczkowych był już bliżej znany.

Ponadto, w opinii Ministra samo odnoszenie poziomu środków budżetowych do poziomu potrzeb pożyczkowych netto w kontekście zmian w stosunku do poprzedniego roku jest niewłaściwe metodologicznie, bowiem środki budżetowe służą finansowaniu całości potrzeb pożyczkowych, czyli w ujęciu brutto. Jakkolwiek w 2017 r. nastąpił spadek potrzeb netto i brutto (przy wzroście średniego poziomu środków), to jednak sytuacje, kiedy potrzeby brutto rosną a netto spadają, również mogą mieć miejsce i wówczas uzasadniony byłby wzrost środków budżetowych. Minister zaznaczył przy tym, że poziom wykupów długu w danym roku zdecydowanie przeważa nad potrzebami netto, zaś analiza NIK w tym zakresie miała jedynie charakter wycinkowy.

Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył, że skokowe zwiększenie podaży SPW (dokonywane zwłaszcza w warunkach zaskoczenia dla rynku) prowadzi do nieuchronnego wzrostu ich rentowności i wzrostu kosztów obsługi długu w długim okresie, a skala tego wzrostu może być jedynie szacowana, gdyż jest to zmienna nieobserwowalna na bieżąco. Minister podkreślił, że założenia przyjmowane przez MF w analizie polityki emisyjnej opierają się na rzeczywistych doświadczeniach, które wyraźnie pokazują taką tendencję, czego przykładem jest opisana wyżej sytuacja z grudnia 2007 r. oraz występujące w poprzednich latach okresy znacznego odpływu kapitału zagranicznego z rynku SPW. Takie zachowania tych inwestorów oddziałują identycznie jak zwiększanie podaży SPW na rynku krajowym przez emitenta, szczególnie w okresach niższej aktywności na rynkach finansowych (koniec roku). Według zgłaszającego zastrzeżenia wynika to z faktu, że dodatkowa podaż SPW na rynku krajowym w takiej sytuacji musi zostać w krótkim czasie wchłonięta przez inwestorów krajowych, co – przy założeniu, że w ogóle byłoby to możliwe (ww. sytuacja z 2007 r. wskazuje, że nie zawsze jest) – oznacza, że ryzyko w skrajnym przypadku dotyczyć może nie tylko zwiększonego kosztu, ale również samej możliwości sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednocześnie, w celu zachowania pożądanej struktury długu dodatkowa sprzedaż musiałaby mieć taką samą strukturę jak sprzedawane równomiernie SPW, co w krótkim czasie jest niemożliwe do zrealizowania.

Na przykładzie analizy okresów intensywnych wzrostów rentowności z 2013 r. Minister argumentował, że dodatkowa podaż na rynku krajowym w tamtym czasie w wysokości 1 mld zł generowała wzrost rentowności o 7-18 pb, a dodatkowe 5 mld zł podaży generowało wzrost o 33-92 pb. W związku z tym przyjęte na potrzeby

analiz założenia o wzroście 5 pb na 1 mld zł należało uznać za bardzo ostrożne i stojące w sprzeczności ze wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym wzrostem rentowności od 0,3 pb do 4,5 pb w sytuacji przyjmowania wszystkich ofert na przetargach (przy zastrzeżeniu o możliwym braku wystarczającego popytu, który to czynnik został pominięty przez NIK). Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył, że – przy uwzględnieniu dodatkowych aspektów płynnościowych przy realizacji scenariusza wnioskowanego przez NIK – przyjęte przez MF założenia o zwiększeniu rentowności wynikającym ze skokowo zwiększającej się podaży w niektórych miesiącach (od 5 pb dla wzrostów 1 mld zł do 50 pb dla wzrostów powyżej 10 mld zł) należy uznać za mocno konserwatywne. Minister podniósł, że realizowana polityka emisyjna co do zasady musi opierać się na dążeniu do równomiernej sprzedaży SPW przy uwzględnieniu bieżącej i oczekiwanej sytuacji rynkowej oraz budżetowej, nieodmiennie w warunkach ryzyka, zmienności i niepewności. Umożliwia ona w ten sposób realizację strategicznego celu minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie, który dotyczy obligacji sprzedawanych na okres do kilkunastu lat, co wynika z ryzyka dla finansowania i bezpieczeństwa budżetu państwa, pozytywnych efektów finansowych oraz intuicyjnych zależności (łatwiej jest pozyskiwać środki etapami niż kumulować potrzeby w krótkim okresie). Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia ponoszenie bezpośredniego kosztu utrzymywania płynności (262 mln zł jako różnica między kosztem pozyskania i dochodami z lokowania nadwyżek) jest naturalne, nieuniknione i wynika z podporządkowania celu krótkoterminowego (zarządzanie płynnością) celowi długoterminowemu (zarządzanie długiem). W opinii Ministra zasadność takiej polityki i jej pozytywne rezultaty (finansowe) z punktu widzenia realizacji podstawowej funkcji zarządzania długiem (tj. pełnego sfinansowania potrzeb pożyczkowych) oraz realizacji strategicznego celu zarządzania długiem (tj. minimalizacji kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym) jest bezsprzeczna.

Zgłaszający zastrzeżenia podał, że w 2017 r. sytuacja płynnościowa charakteryzowała się podwyższonym stanem środków w ciągu roku, wynikającym z korzystnej realizacji budżetu, przy czym poziom środków na koniec roku ukształtował się na zdecydowanie niższym poziomie, co z kolei wynikało z konieczności sfinansowania skumulowanych potrzeb pożyczkowych pod koniec roku. Według Ministra oznacza to, że z punktu widzenia całego roku polityka emisyjna opierająca się na dążeniu do równomiernej sprzedaży długu była słuszna i korzystna (w przeciwnym wypadku emitent musiałby pozyskać w krótkim czasie znaczące kwoty po wyższych rentownościach i przy ryzyku finansowania), a poziom tych korzyści szacowany poprzez porównanie dwóch wariantów (rzeczywistego i symulacji okresowego ograniczenia emisji, a następnie jej zwiększania) wyniósł 981 mln zł. Szacowane osiągnięte rezultaty przekroczyły zatem kilkukrotnie bezpośrednie koszty płynności, w związku z czym ocena NIK o sprzeczności z założeniami „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych” oraz niegospodarności była – zdaniem Ministra – niezasadna i nieprawdziwa.

Reasumując argumentację odnoszącą się do procesu zarządzania długiem i sytuację płynnościową w 2017 r. zgłaszający zastrzeżenia podniósł, że:

- podstawową przyczyną podwyższonego stanu środków w ciągu roku był nierównomierny rozkład potrzeb pożyczkowych netto (skumulowanie potrzeb pożyczkowych netto w ostatnim miesiącu roku, przez 11 miesięcy zwiększały one stan środków), którą to sytuację należy uznać za wyjątkową aniżeli typową, a przyczyniała się do niej również lepsza bieżąca realizacja potrzeb pożyczkowych netto;

- polityka emisyjna była prowadzona zgodnie z przyjętymi zasadami, zapewniając bezpieczne finansowanie potrzeb pożyczkowych w zmiennych i niepewnych warunkach rynkowych;
- proces finansowania przyczynił się do efektywnej realizacji strategii zarządzania długiem, czyli ograniczania kosztów obsługi długu w długim okresie przy ograniczeniu poziomu ryzyka – poprawie struktury długu (zmniejszeniu udziału długu zagranicznego);
- bezpośredni koszt utrzymywania płynności został zrekompensowany ograniczeniem kosztów obsługi długu w długim okresie;
- MF w odpowiednim czasie reagowało na napływające informacje o zmniejszaniu prognozowanych potrzeb pożyczkowych netto (ograniczając sprzedaż kasową obligacji, zastępując przetargi kasowe przetargami zamiany, dokonując odkupów długu);
- stan środków na koniec roku ukształtował się na poziomie zbliżonym do zaplanowanego w ustawie budżetowej na 2017 r. i 2018 r.

W opinii Ministra wniosek pokontrolny został oparty na niepełnych, wycinkowych przesłankach, błędach merytoryczno-metodologicznych oraz pomijał aspekt nietypowości realizacji budżetu w 2017 r. Z tego względu nie powinien być realizowany, gdyż grozi w przyszłości (szczególnie w sytuacji wzrostu potrzeb pożyczkowych brutto) pogorszeniem bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu (państwa) i struktury długu (ryzyk) oraz wzrostem kosztów jego obsługi w długim okresie. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia funkcjonująca obecnie koncepcja podejścia do polityki zarządzania płynnością budżetu państwa i poziomu gromadzonej rezerwy wolnych środków jest słuszna i efektywna, bowiem realizuje ona cele strategii zarządzania długiem publicznym (minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym przy przyjętych ograniczeniach odnośnie do ryzyk związanych z długiem) oraz przynosi wymierne korzyści finansowe i pozytywne skutki.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.**

Kolegium NIK stwierdza, że – wbrew wyrażonej w zastrzeżeniu sugestii – ocena zaprezentowana w wystąpieniu pokontrolnym nie została oparta na niepełnych i wycinkowych przesłankach, czy też błędach merytoryczno-metodologicznych. Argumenty podniesione przez Ministra były bowiem przedstawiane w trakcie kontroli i zostały wzięte pod uwagę na etapie formułowania wystąpienia pokontrolnego, jeżeli natomiast nie zostały uwzględnione, to wynikało to z faktu, że były niezgodne z danymi empirycznymi. Zasadnicza różnica pomiędzy stanowiskiem Ministra i NIK wynika z różnicy w ocenie istotności faktów. Według Ministra dla celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (czyli odpowiedniego poziomu środków w całym roku budżetowym w sytuacji niepewności i ryzyk, które mogłyby się pojawić w przypadku zbyt niskiego poziomu rezerwy) ponoszenie coraz większych kosztów wynikać ma z samej natury tego zjawiska, a dodatkowo jest rekompensowane przez korzyści pośrednie. NIK – zgadzając się co do podstawowego znaczenia, jakie ma zapewnienie bezpieczeństwa finansowania – wykazała, że można tego dokonać w sposób zapewniający ograniczenie przyrostu kosztów wynikających z utrzymywania wysokiego poziomu płynności. Ponadto rozbieżności w ocenie poziomu istotności wiążą się z faktem wzięcia przez NIK pod uwagę jedynie kwot empirycznie policzalnych, nie zaś uwzględnienia kwot hipotetycznych (np. wskazanej przez Ministra sytuacji,

kiedy potrzeby brutto rosną a netto spadają, która nie wystąpiła w 2017 r.), co do których wystąpiły rozbieżności w szacowaniu ich wysokości.

Mając na względzie owe konkretne dane Kolegium NIK uznało, że sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym ocena o niecelowym ponoszeniu kosztów nie dotyczy kosztów gromadzenia rezerw płynnościowych jako takich, lecz wzrostu ich średniego dziennego stanu w 2017 r. w stosunku do średniego dziennego stanu w 2016 r., w warunkach gdy sytuacja budżetowa była najkorzystniejsza od lat. Krytyczna ocena NIK nie odnosi się zatem do ogółu kosztów poniesionych na skumulowanie rezerw płynnościowych a jedynie do ich przyrostu wynikającego z przyrostu lokat Ministra w bankach. W poprzednich latach, gdy stany lokat były niższe, NIK nie formułowała takiej oceny, a jedynie zwracała uwagę na ich wzrost, który nie był uzasadniony występującymi ryzykami dla finansowania potrzeb budżetu państwa. Odejście od uwag na rzecz oceny wskazującej na niecelowość dalszego zwiększania lokat w 2017 r. (w stosunku do stanu w 2016 r.), wynikało zarówno z badania sytuacji ex ante, ale także z badania zjawisk występujących w trakcie roku budżetowego, a nastąpiło wobec skumulowania przez Ministra rekordowego stanu środków w warunkach, które zdaniem NIK tego nie uzasadniały. W związku z tym chybiony jest zarzut, że ustalenia kontroli zostały oparte wyłącznie na statystycznej analizie ex post. Oceny zawarte w wystąpieniu pokontrolnym zostały sformułowane po analizie całokształtu sytuacji istotnej dla zarządzania płynności zarówno występującej ex ante, jak i na bieżąco w trakcie roku<sup>7</sup>. Z faktu, że nie wszystkie okoliczności zostały szczegółowo opisane w dokumencie pokontrolnym NIK<sup>8</sup>, nie należy wyciągać wniosku, że nie były one brane pod uwagę i nie zostały uwzględnione. Z kolei okoliczność, że ocena NIK nie jest zgodna z oczekiwaniami kontrolowanej jednostki nie oznacza, że została sformułowana z pominięciem kwestii podniesionych w zastrzeżeniu.

Zdaniem Kolegium NIK nie zasługuje na uwzględnienie przedstawiona w zastrzeżeniu argumentacja odwołująca się do sytuacji z grudnia 2007 r. Ten pojedynczy przykład sprzed 10 lat, a więc z okresu poprzedzającego kryzys finansowy (zapoczątkowany upadkiem Banku Lehman Brothers w 2008 r.), nie może być uznany za reprezentatywny dla poparcia tezy o – podkreślanych przez Ministra – problemach przy plasowaniu sprzedaży na rynku w grudniu, których przyczyną miała być mała aktywność rynkowa inwestorów. Nawet bowiem z perspektywy tak długiego czasu nie sposób obecnie ocenić na ile fakt trudności w uplasowaniu emisji w końcu 2007 r. był wynikiem źle wybranego momentu sprzedaży, a na ile wynikał z innych przyczyn. Należy w tym miejscu podkreślić, że w 2017 r. nie występowały podobne trudności, czego potwierdzeniem jest fakt, że Minister skutecznie emitował zarówno bony skarbowe, jak i obligacje.

Kolegium NIK nie podziela stanowiska Ministra, że wyrażony w wystąpieniu pokontrolnym postulat oznacza konieczność skokowego wzrostu sprzedaży. NIK w swoim dokumencie pokontrolnym odniosła się jedynie do wysokiego poziomu wolnych środków, bez sugerowania sposobu przeprowadzania emisji w sposób skokowy

---

<sup>7</sup> W wystąpieniu pokontrolnym wskazano w szczególności na: wzrost stanu lokat, obniżenie potrzeb pożyczkowych netto, niższe wykonanie planu finansowania potrzeb pożyczkowych brutto, warunki gospodarcze korzystniejsze od zakładanych na etapie opracowywania ustawy budżetowej, uzyskanie wyższych dochodów budżetu państwa (co zostało uprawdopodobnione jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego i na jego początku) i poniesienie niższych wydatków, kształtowanie się wyższego wzrostu gospodarczego, stabilnych stóp procentowych i aprecjacji złotego do walut obcych, a także nierównomierności rzeczywistego rozkładu potrzeb pożyczkowych w 2017 r.

<sup>8</sup> Vide: art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK.

– w tej kwestii należy bowiem zgodzić się z MF, że powodowałoby to wzrost rentowności, jakkolwiek trudno prognozować skalę tego wzrostu. Wbrew opinii zgłaszającego zastrzeżenia, w wystąpieniu pokontrolnym nie postulowano całkowitego ograniczenia gromadzenia wolnych środków jako rezerw płynności, natomiast za niecelowy uznano tylko taki przyrost wolnych środków w 2017 r., który jest nieadekwatny do występującej sytuacji i generuje nadmierne koszty. W związku z tym chybiony jest argument Ministra, sugerujący ewentualną konieczność pozyskania w skrajnym przypadku w grudniu 2017 r. kwoty 27 mld zł, gdyż sytuacja taka mogłaby zaistnieć tylko w razie ograniczenia lokat do poziomu zerowego, czego NIK w żadnym wypadku nie postulowała. W wystąpieniu pokontrolnym nie proponowano także rezygnacji przez MF z korzyści, jakie daje równomierne rozłożenie zaciągania długu w czasie, lecz przeciwnie – wskazano na możliwość obniżenia kosztów wynikających z nadmiernego kumulowania wolnych środków, bez utraty korzyści wynikających z równomiernego rozłożenia emisji w czasie. Środkiem do tego byłoby obniżenie emisji (a nie jej skokowy wzrost, jak twierdzi zgłaszający zastrzeżenia) lub dokonanie odkupów w większej skali i wcześniej niż w rzeczywistości to miało miejsce w 2017 r. (w ramach całorocznego planu finansowania potrzeb pożyczkowych, z uwzględnieniem szerokiej sytuacji budżetowej i rynkowej, w szczególności skumulowania na początku roku historycznie najwyższych wolnych środków oraz wykonywania budżetu państwa w trakcie roku w warunkach korzystniejszych od zakładanych, w tym przy ponadplanowych dochodach). Zdaniem Kolegium NIK przy analizie wskazywanych przez MF korzyści wynikających z równomiernego rozłożenia w czasie emisji długu należy zachować ostrożność<sup>9</sup>, jak bowiem zauważył zgłaszający zastrzeżenia skala wzrostu rentowności, będącego skutkiem nierównomiernego zadłużania się, może być jedynie szacowana, gdyż jest to zmienna wprost nieobserwowalna na bieżąco. Wskazuje na to w szczególności zmiana podejścia MF do szacowania tych korzyści. I tak, wyliczenie z marca 2017 r. na potrzeby kontroli NIK badającej skutki utrzymywania lokat w 2016 r. zostało dokonane przy założeniu nieuniknionego wzrostu rentowności sprzedawanych obligacji w miesiącach, w których alternatywna sprzedaż była większa od zrealizowanej o 20%, przy czym przyjęto wzrost rentowności o 10 pb dla obligacji 2-letnich, 20 pb dla 5-letnich i 30 pb dla 10-letnich. Z kolei, w tegorocznej kontroli w kwietniu 2018 r. MF oparło swoje obliczenia na założeniu uwzględnienia nieuniknionego wzrostu rentowności sprzedawanych obligacji, gdzie wzrost sprzedaży o 1 mld zł powodowałby wzrost rentowności o 5 pb, aż do wzrostu sprzedaży o 10 mld zł, co powodowałoby wzrost rentowności o 50 pb. W ocenie Kolegium NIK świadczy to o płynności przyjmowanych w MF kryteriów służących wyliczeniom. Przedstawiony w tym zakresie w zastrzeżeniu przykład, odnoszący się do 2013 r., może natomiast wprowadzać w błąd, ponieważ do ilustracji wzrostu rentowności wykorzystano sytuację, w której wzrost podaży skarbowych papierów wartościowych zbiegł się z ograniczeniem popytu ze strony inwestorów zagranicznych. W konsekwencji – wzrost rentowności w 2017 r., przy braku bariery popytowej, jaka wystąpiła w 2013 r., mógł być inny niż wykazywany przez MF.

Kolegium NIK wskazuje, że w celu zweryfikowania skali elastyczności ceny emitowanych SPW na zmiany ich podaży NIK odwołała się do danych empirycznych z poszczególnych przetargów i po ich analizie

---

<sup>9</sup> Por. standard kontroli NIK nr 11.6, zgodnie z którym podczas przeprowadzania kontroli kontroler powinien zachować sceptycyzm zawodowy i brać pod uwagę ryzyko, że informacje uzyskane w związku z kontrolą mogą być mylące lub nieprawdziwe.

nie wypowiedziała się kategorycznie, że korzyści wskazane przez MF są poza wszelką wątpliwością niższe, a jedynie, że zmiana rentowności byłaby prawdopodobnie znacznie niższa. Zgłaszający zastrzeżenia zakwestionował tę konkluzję twierdząc, że analiza jest metodologicznie błędna (co ma wynikać z faktu, że ceny zgłaszane przez inwestorów na przetargu są uwarunkowane konkretnym przedziałem podaży ogłoszonym na danym przetargu i zamiarem kupna po tej cenie, a więc co do zasady znalezienia się oferty wśród ofert zaakceptowanych, zaś zwiększenie podaży z punktu widzenia inwestora zwiększa prawdopodobieństwo zaakceptowania oferty, co skutkuje obniżeniem cen nie tylko zaakceptowanych, ale również zgłaszanych). Zdaniem Kolegium NIK argument ten nie zasługuje na uwzględnienie, bowiem dane z emisji skarbowych papierów wartościowych w 2017 r. nie potwierdzają reguły, na którą wskazał Minister. Z danych tych wynika, że w styczniu i w kwietniu z przetargu na przetarg MF zwiększyło podaż skarbowych papierów wartościowych z 3-5 mld zł do 6-9 mld zł i w obu przypadkach rentowość większości oferowanych wówczas obligacji spadła zamiast wzrosnąć. Jakkolwiek wpływ na te zmiany mogły mieć inne czynniki, niż tylko ogłoszenie zwiększonej podaży, jednak nie pozwala to bezkrytycznie przyjąć szacunków MF o wysokości osiągniętych korzyści – zwłaszcza wobec zawartej w wystąpieniu pokontrolnym uwagi, że możliwe było obniżenie kosztów nadmiernego kumulowania wolnych środków, bez utraty korzyści wynikających z równomiernego rozłożenia emisji w czasie w wyniku obniżenia emisji lub dokonanie odkupów w większej skali i wcześniej niż w rzeczywistości. W ocenie Kolegium NIK stwierdzenie to wyraźnie wskazuje, że postulaty NIK nie zmierzały bezwzględnie do zmiany rozkładu emisji, lecz do wykorzystywania pozyskanych środków do aktywnego zarządzania długiem Skarbu Państwa w sposób obniżający koszty, bez utraty korzyści, obojętnie jak szacowanych.

Kolegium NIK podziela również wyrażoną w wystąpieniu pokontrolnym ocenę, że w sytuacji gdy kumulowanie środków wiąże się z koniecznością ponoszenia kosztów, Minister powinien dążyć do obniżenia ich stanu do minimalnego poziomu, który zapewnia bezpieczeństwo finansowania potrzeb pożyczkowych i zachowania płynności budżetu, z uwzględnieniem wszystkich możliwych instrumentów zarządzania płynnością, które pozwalają na krótkoterminowe zasilenie w płynne środki w razie takich potrzeb. Przy czym za poziom minimalny nie należy uznawać dolnego przedziału określonego w notatce dla Podsekretarza Stanu z dnia 23 marca 2017 r., bez względu na występujące okoliczności budżetowe i rynkowe. Poziom ten powinien być adekwatny do ryzyk, jakie występują dla finansowania potrzeb pożyczkowych. Dopuszczenie do corocznego wzrostu kosztów z tytułu utrzymywania rosnącej rezerwy płynnościowej jest zatem działaniem dyskusyjnym. Jakkolwiek bowiem nie powinno bowiem budzić wątpliwości, że budżet państwa jest wykonywany w zmiennych uwarunkowaniach, co oznacza, że w niektórych okresach mogą gromadzić się wolne środki, to jednak wymaga odnotowania tendencja w zarządzaniu przez MF wolnymi środkami, polegająca na konserwatywnym, nieelastycznym podejściu, które wyraża się w stanowisku: „im więcej wolnych środków, tym bezpieczniej”, bez względu na sygnały wskazujące o pozytywnym rozwoju sytuacji budżetowej i gospodarczej.

Mając na względzie powyższe Kolegium NIK uznało, że trafna jest sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym nieprawidłowość, wskazująca na niecelowe skumulowanie lokat, jak również związany z nią wniosek pokontrolny. NIK nie zakwestionowała bowiem wzrostu stanu lokat jako takiego, bez względu na źródło pochodzenia środków,

a jedynie nadmierny wzrost (kumulację) stanu środków (w sytuacji korzystnego bilansu uwarunkowań gospodarczych, finansowych, geopolitycznych i regulacyjnych) osiągnięty w wyniku emisji długu (a także pozyskany bezkosztowo), którego koszty obsługi przewyższają dochody z lokat. W tym zatem zakresie zastrzeżenie należało oddalić. Jednocześnie Kolegium NIK – uwzględniając całokształt okoliczności, jakie wystąpiły w badanym okresie, w szczególności wyjątkowo korzystną sytuację budżetową w 2017 r. oraz korzyści pośrednie, wynikające z faktu kumulowania środków, które nie zostały w wystąpieniu pokontrolnym NIK zanegowane w sposób niebudzący wątpliwości – uznało, że nieuzasadniona była ocena o niegospodarności omawianych działań. W tej zatem części Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie i dokonało odpowiednich zmian w treści wystąpienia pokontrolnego.

**Zastrzeżenie 2** odnosiło się do pozytywnej oceny wykorzystania – szczególnie w grudniu 2017 r. – środków zgromadzonych na rachunkach walutowych i złotych, w wyniku czego nastąpiło zmniejszenie emisji długu Skarbu Państwa. Większe wykorzystanie wolnych środków było zgodne z postulatami NIK, formułowanymi wielokrotnie w wystąpieniach pokontrolnych dotyczących potrzeb pożyczkowych i ich finansowania. Zdaniem NIK nie zostały jednak w pełni wykorzystane możliwości, jakie stworzyła korzystniejsza niż planowana sytuacja budżetu państwa i w ramach zarządzania płynnością skumulowane zostały rekordowo wysokie wolne środki (wiersze 1-8 od dołu na str. 16 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** (pkt I.4 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że ww. pozytywna ocena skupia się jedynie na wykorzystaniu środków, nie uwzględnia natomiast faktu zapewnienia takiego wysokiego poziomu finansowania, które – w wariantcie proponowanym przez NIK – byłoby utrudnione, nieefektywne albo wręcz niemożliwe, było zaś możliwe i efektywne dzięki wcześniejszemu zgromadzeniu środków. Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył, że wykorzystanie środków wcześniej zgromadzonych w okresie kumulacji potrzeb jest jednym z kluczowych założeń polityki emisyjnej prowadzonej w horyzoncie całorocznym, a nie tylko bieżącym, bowiem emisja długu i gromadzenie środków nie jest celem samym w sobie. W opinii Ministra podwyższony stan środków w ciągu roku (średnio 62,3 mld zł) był naturalną konsekwencją znaczącego zmniejszenia potrzeb pożyczkowych w stosunku do wielkości planowanych oraz ich kumulacji w grudniu 2017 r. – stan środków na koniec grudnia był istotnie niższy (27,1 mld zł) i zbieżny z prognozami z ustawy budżetowej na 2017 r. (25,1 mld zł) oraz na 2018 r. (28,3 mld zł). Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia sfinansowanie w grudniu, czyli w okresie małej aktywności rynkowej, miesięcznych potrzeb netto w wysokości 27 mld zł (przy planowanych pierwotnie 44 mld zł) bez wcześniej zgromadzonych środków byłoby w praktyce niemożliwe, w związku z czym należy rozróżnić poziom środków w ciągu roku i na koniec roku. Według Ministra oznacza to, że emisja długu, mimo istotnych rozbieżności w planach i przy uwzględnieniu wszystkich uwarunkowań rynkowych i budżetowych, była właściwa i zapewniała odpowiednie bezpieczeństwo w średnim okresie.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK zgadza się z tezą, że sfinansowanie w grudniu – czyli okresie małej aktywności rynkowej – miesięcznych potrzeb netto w wysokości 27 mld zł (przy planowanych pierwotnie 44 mld zł) bez środków wcześniej zgromadzonych byłoby w praktyce niemożliwe. Mając na względzie kasowy charakter budżetu, jest to

twierdzenie oczywiste, bowiem nie można dokonać wydatku, jeśli nie zostały wcześniej zgromadzone środki. Zdaniem Kolegium NIK, rekordowo wysoki średni dzienny stan lokat w trakcie roku wskazuje jednak, że środki zgromadzono przedwcześnie, ponosząc z tego tytułu zbędne koszty (vide uzasadnienie rozstrzygnięcia zastrzeżenia 1). Z tego względu za uprawnioną należy uznać konstatację o niepełnym wykorzystaniu możliwości, jakie stworzyła korzystniejsza od planowanej sytuacja budżetu państwa i w ramach zarządzania płynnością skumulowane zostały rekordowo wysokie wolne środki. W związku z tym Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie 3** dotyczyło stwierdzenia, że emisje bonów skarbowych z okresu lutego i sierpnia były przeprowadzone w warunkach utrzymywania znacznych stanów lokat, co wskazuje na niecelowość ich emisji. Ponadto, w porównaniu do dochodów osiągniętych z lokat złotych koszty obsługi bonów były wyższe od dochodów (wiersze 4-9 od dołu na str. 18 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu (pkt I.8 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że emisje bonów skarbowych zostały dokonane w okresie styczeń-luty (a nie w miesiącach luty i sierpień), czyli w planowanej sytuacji budżetowej zupełnie innej niż faktyczne wykonanie (planowane według ustawy budżetowej potrzeby pożyczkowe netto wynosiły 79,0 mld zł, zaś faktyczne 26,2 mld zł). Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że emisja dotyczyła tzw. bonów krótkich, czyli sprzedawanych w ramach zarządzania płynnością i wynikała z dużej niepewności i zmienności rynkowej oraz możliwości uruchomienia również bonów jako instrumentów finansowania (bony długie) w sytuacji zmaterializowania się różnych ryzyk.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

W toku kontroli ustalono, że emisja bonów skarbowych w styczniu 2017 r. nastąpiła po przeprowadzeniu w grudniu 2016 r. operacji zwrotów podatku VAT i przedterminowych odkupów SPW, które jeszcze przed rozpoczęciem roku budżetowego obniżyły potrzeby pożyczkowe roku 2017. Z kolei emisja z lutego 2017 r. została przeprowadzona w warunkach występującej po styczniu nadwyżki budżetowej, w wysokości 6,7 mld zł, oraz w warunkach wysokich stanów wolnych środków (średnio w lutym wolne środki tylko na rachunku lokat złotych wynosiły 27,4 mld zł, a łącznie ze środkami walutowymi przekraczały 61,7 mld zł). Z uwagi na fakt, że koszt emisji ww. bonów skarbowych wyniósł 55,1 mln zł, w ocenie Kolegium NIK sformułowanie zawarte w wystąpieniu pokontrolnym należy uznać za uzasadnione. Z tego też względu zastrzeżenie zostało oddalone.

Niezależnie od powyższego Kolegium NIK stwierdza, że wskazanie w zakwestionowanym fragmencie wystąpienia pokontrolnego, że emisja ww. bonów skarbowych nastąpiła w lutym i sierpniu (wiersz 6 od dołu na str. 18), podczas gdy miała ona miejsce w styczniu i lutym (tak podano w wierszach 13 i 18 od dołu na str. 18), stanowi oczywistą omyłkę pisarską w rozumieniu art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i w trybie tego przepisu zostanie sprostowane.

**Zastrzeżenie 4** dotyczyło stwierdzenia, że średni stan wolnych środków w 2017 r. w wysokości 62.299 mln zł (na rachunkach złotych 29.598 mln zł i na walutowych 32.701 mln zł) przekroczył maksymalny pułap określony w notatce Dyrektora Departamentu Długu Publicznego z dnia 23 marca 2017 r. formułującej – zaakceptowane przez Podsekretarza Stanu w MF – zasady polityki zarządzania rezerwą płynnościową budżetu państwa. Zgodnie



z tą polityką średni stan środków budżetowych w 2017 r., przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych, powinien kształtować się w przedziale 21,1-61,8 mld zł, przy dopuszczeniu możliwych odchyień w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych. Na ten stan składały się wolne środki złotowe (pozyskane głównie w wyniku emisji SPW oraz z konsolidacji środków sektora finansów publicznych) i walutowe (pochodzące z emisji obligacji na rynki zagraniczne, zaciągania kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz z konsolidacji unijnych środków walutowych), lokowane na rachunkach budżetu państwa w NBP i Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>10</sup> (wiersze 2-13 i 19-21 od góry na str. 17 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** (pkt 1.9 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że ww. stwierdzenie pokazuje obraz prowadzonej polityki emisyjnej w sposób wycinkowy, nierzetelny i nieprawdziwy. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że sformułowane i realizowane zasady polityki zarządzania płynnością obejmują całość czynników budżetowych, rynkowych oraz związanych z zarządzaniem długiem, w szczególności:

- prowadzenie polityki emisyjnej w horyzoncie średnioterminowym (tj. w ciągu całego roku budżetowego) i realizacji celu minimalizacji kosztów poprzez ograniczanie wpływu podaży SPW na ich rentowność,
- uwzględnianie bieżącej i możliwej sytuacji rynkowej,
- konieczność uwzględnienia nierównomierności i niepewności rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w ciągu roku oraz bieżącej realizacji budżetu (rozbieżności planów i realizacji).

Zdaniem Ministra oznacza to, że w nietypowych, nieoczekiwanych sytuacjach poziom środków może odbiegać od wyznaczonego przedziału, który wówczas ma charakter zdecydowanie bardziej indykatywny niż normatywny, a wyjątkowo korzystna sytuacja budżetowa w 2017 r. (potrzeby pożyczkowe netto niższe o 52,8 mld zł) z pewnością należała do takiej grupy zdarzeń.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK zwraca uwagę, że w wystąpieniu pokontrolnym podano (wiersze 7-9 od góry na str. 17), że zgodnie z polityką zarządzania rezerwą płynnościową średni stan środków budżetowych w 2017 r. – przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych – powinien kształtować się w przedziale 21,1-61,8 mld zł, przy dopuszczeniu możliwych odchyień w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych [podkr. Kolegium NIK]. Przesłanki dopuszczalnych odchyień nie powoływano ponownie w dalszej części wystąpienia pokontrolnego (w opisie nieprawidłowości nr 1 na str. 17-18) ponieważ NIK nie podzieliła przedstawionego przez Ministra uzasadnienia dla uznania zasadności kształtowania stanu wolnych środków powyżej kwot określonych w polityce zarządzania rezerwą płynnościową (vide uzasadnienie rozstrzygnięcia zastrzeżenia nr 1). Kolegium NIK podziela tę ocenę i w związku z tym oddaliło zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie 5** dotyczyło uwagi, że planowanie deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich było w 2017 r. nietrafione, co już na etapie planowania powodowało zawyżanie potrzeb pożyczkowych i kumulowanie środków na ich finansowanie. W ocenie NIK, Minister powinien dokonać analizy dotychczasowych metod

<sup>10</sup> Dalej: BGK.

planowania kwot deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich w celu zmniejszenia odchylenia pomiędzy planem a wykonaniem (wiersze 6-8 od góry na str. 6 oraz wiersze 9-12 i 20-22 od góry na str. 8 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu (pkt II.1-2 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że w zakresie planowania deficytu budżetu środków europejskich MF wykorzystywało podczas planowania ustawy budżetowej dostarczone materiały planistyczne od poszczególnych dysponentów. Dodatkowo w ciągu roku brane były pod uwagę przekazywane – zgodnie z art. 192 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>11</sup> – prognozy płatności z budżetu środków europejskich, aktualizowane na prośbę MF. Zdaniem zgłaszającego zastrzeżenia wykorzystywano w ten sposób wszystkie dostępne narzędzia mające na celu szacowanie realnego zapotrzebowania na środki w ramach realizacji budżetu środków europejskich, a MF nie mogło nie brać pod uwagę przekazywanych danych i przyjmować założenie, że zaplanowane i deklarowane wydatki nie zostaną poniesione do końca roku kalendarzowego. Minister podkreślił, że w związku z powyższym konieczne było prowadzenie szacunków i prognoz, które uwzględniały pełne pokrycie finansowania potrzeb w ramach zaplanowanych wydatków. Zaznaczył równocześnie, że sposób planowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich został przez NIK oceniony pozytywnie w ramach kontroli części 87 budżetu państwa.

Z kolei w zakresie planowania deficytu budżetu państwa zgłaszający zastrzeżenia podniósł, że art. 52 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych przesądza, że ujęte w budżecie państwa wydatki stanowią nieprzekraczalny limit, określając tym samym dysponentom części budżetowych górny pułap ich możliwości wydatkowych (ustawa budżetowa ustala maksymalną wielkość deficytu budżetu państwa, a w obecnym stanie prawnym nie funkcjonują przepisy, które zobowiązywałyby dysponentów do pełnego wykorzystania przyznaných im środków). Niezależnie od tego rokrocznie realizacja strony wydatkowej budżetu państwa wiąże się z powstawaniem „naturalnych oszczędności”, które – w wyniku realizacji zasad określonych w art. 162 ustawy o finansach publicznych oraz obiektywnych okoliczności (np. rozstrzygnięcie postępowań przetargowych i możliwość realizacji zadań w niższych kwotach niż pierwotnie zakładano, konieczność przeprowadzenia nowego postępowania przetargowego i w konsekwencji przesunięcie realizacji niektórych zadań na kolejny rok budżetowy, zmiany w harmonogramach realizacji zadań, niższe wykonanie budżetu Unii Europejskiej i związana z tym faktem redukcja składki Polski do należnej za 2017 r.) – pojawiają się dopiero w trakcie realizacji budżetu i których nie można przewidzieć na etapie planowania. Minister wskazał również, że dysponenci części budżetowych, sprawujący zgodnie z art. 175 ustawy o finansach publicznych nadzór i kontrolę nad całością gospodarki finansowej podległych im jednostek organizacyjnych, w przypadku stwierdzenia opóźnień w realizacji zadań, nadmiaru posiadanych środków albo niegospodarności w określonych jednostkach podejmują decyzje o blokowaniu planowanych wydatków i informują o tych decyzjach Ministra (art. 177 ustawy o finansach publicznych).

Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że w procesie określania wysokości przyznawanych limitów wydatków Minister podejmuje starania mające na celu jak najlepszą optymalizację limitu wydatków dla poszczególnych dysponentów (w oparciu m.in. o posiadane i aktualne na moment opracowania projektu ustawy budżetowej

---

<sup>11</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.

informacje przekazane przez dysponentów, własne analizy oraz prognozy wskaźników makroekonomicznych), a jednocześnie musi uwzględnić, że w trakcie roku budżetowego dysponent nie będzie miał prawa przekroczyć tego limitu, a zatem nie może dopuścić do sytuacji, w której realizacja zadań leżących w gestii danego dysponenta mogłaby zostać zagrożona z uwagi na brak środków budżetowych.

Zgłaszający zastrzeżenia zaznaczył ponadto, że NIK pozytywnie oceniła wykonanie budżetu państwa w części 77 i stwierdziła, że prognoza dochodów w tej części przyjęta w ustawie budżetowej na 2017 r. była prawidłowa, a Minister – wykonując zadania w zakresie nadzoru i kontroli, określone w art. 175 ustawy o finansach publicznych – na bieżąco monitorował gromadzenie dochodów w części 77. Minister zwrócił uwagę, że za część rozbieżności pomiędzy planowanym a rzeczywiście wykonanym deficytem budżetowym odpowiada m.in. wpłata z zysku NBP, której prognozowanie jest utrudnione, jak również wyższe niż pierwotnie planowano dochody podatkowe, zwłaszcza z tytułu podatku VAT.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK zwraca na wstępie uwagę, że ocena planowania dochodów z budżetu środków europejskich w ramach kontroli części 87 budżetu państwa oraz ocena planowania deficytu budżetu środków europejskich w ramach kontroli części 97 budżetu państwa dokonywane są z różnych punktów widzenia. Część 87 budżetu państwa obejmuje bowiem obsługę płatności środków europejskich, natomiast planowany deficyt budżetu środków europejskich (część 97) stanowi potrzebę pożyczkową netto, która musi zostać sfinansowana poprzez zaciągnięcie długu lub zmniejszenie stanu lokat wolnych środków zgromadzonymi na rachunkach.

W toku kontroli ustalono, że w 2017 r. miesięczne prognozy tego deficytu, sporządzane w ostatnich dniach poprzedniego miesiąca (w związku z czym można odnosić wrażenie, że na podstawie najbardziej aktualnych danych) były regularnie zawyżone. Przykładowo: w planie finansowania na grudzień 2017 r. – sporządzonym w dniu 29 listopada 2017 r. – przyjęto, że deficyt budżetu środków europejskich wyniesie 2,9 mld zł, podczas gdy w październiku 2017 r. w budżecie tym odnotowana została nadwyżka w wysokości 51 mln zł, a po listopadzie deficyt wynosił 405,7 mln zł. Średni poziom deficytu w okresie styczeń–październik 2017 r. wynosił 102,3 mln zł, a w okresie styczeń–listopad 2017 r. 129,9 mln zł. Zdaniem Kolegium NIK powyższe uzasadnia zawarcie w wystąpieniu pokontrolnym omawianej uwagi w odniesieniu do planowania deficytu budżetu środków europejskich.

W pozostałym zakresie Kolegium NIK stwierdza, że zgłaszający zastrzeżenia przedstawił uwarunkowania – prawne i faktyczne – dotyczące planowania (zwłaszcza na etapie przygotowania ustawy budżetowej) i wykonania deficytu budżetu państwa. W tym kontekście argumenty podniesione w zastrzeżeniu stanowią w istocie dodatkowe wyjaśnienia odnoszące się do ustalonego stanu faktycznego i nie podważają uwagi sformułowanej w tym przedmiocie. Wskazać jedynie należy, że – podkreślana w zastrzeżeniu – wpłata z zysku NBP faktycznie jest trudna do zaplanowania, jednak już w pierwszych miesiącach roku budżetowego możliwe jest uzyskanie z NBP przybliżonej informacji o wielkości wpłaty z zysku.

**Zastrzeżenie 6** odnosiło się do uwagi, że przekazanie obligacji na zwiększenie funduszy własnych BGK skutkowało wykazaniem niższego deficytu, niż gdyby operacja ta została opłacona środkami pieniężnymi (wiersze 8-10 od dołu na str. 4 oraz wiersze 18-28 od góry i 5-9 od dołu na str. 7 wystąpienia pokontrolnego).

W zastrzeżeniu (pkt II.3 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>12</sup> dopuszczają kilka form zwiększenia funduszu statutowego BGK, najczęściej poprzez przekazanie BGK obligacji Skarbu Państwa, zaś dokapitalizowanie gotówkowe możliwe jest w przypadku, gdy odpowiednie środki są ujęte w ustawie budżetowej na dany rok. Zgłaszający zastrzeżenia wskazał, że w 2017 r. taka możliwość pojawiła się ze względu na niższą realizację strony wydatkowej budżetu, co umożliwiło dokonanie zmiany alokacji wydatków budżetu państwa poprzez zmianę limitu wydatków poszczególnych części budżetowych, a tym samym dokonanie częściowej zmiany struktury wydatków budżetu państwa. Wynikało to z faktu, że już w ciągu roku okazało się, iż wydatki budżetu państwa będą istotnie niższe od limitu zapisanego w ustawie budżetowej na 2017 r. m.in. dzięki obiektywnym czynnikom, takim jak np. mniejsza składka do budżetu Unii Europejskiej, a także z uwagi na powstawanie tzw. „naturalnych oszczędności” w związku z realizacją zadań w kwotach niższych niż pierwotnie zakładano. Minister zaznaczył, że jeden z kierunków realokacji wydatków budżetu państwa obejmował dokapitalizowanie BGK, a uwzględniając rozwój działalności BGK oraz potencjalne nowe inicjatywy z jego udziałem, dokapitalizowanie nastąpiło również w formie obligacji Skarbu Państwa, zgodnie z ww. ustawą o BGK. Ponadto, zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że zgodnie z § 35 ust. 1 Statutu BGK<sup>13</sup> Bank ten prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie planu finansowo-rzeczowego, stanowiącego plan finansowy w rozumieniu art. 129 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe<sup>14</sup>, przy czym zwyczajowo plan na kolejny rok powstaje w okresie listopad-styczeń, a więc już po terminie przekazania do Sejmu projektu ustawy budżetowej na dany rok.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK stwierdza, że w wystąpieniu pokontrolnym nie zanegowano uprawnień Ministra – wynikającego z przywołanych w zastrzeżeniu uregulowań – do dokonania dokapitalizowania BGK za pomocą obligacji skarbowych. NIK zwróciła jedynie uwagę na skutek przyjętej w 2017 r. formy dokapitalizowania BGK obligacjami w postaci wykazania niższego deficytu niż gdyby operacja ta została opłacona środkami pieniężnymi. Zdaniem Kolegium NIK uwaga ta jest uzasadniona – tym bardziej, że zgłaszający zastrzeżenia nie zakwestionował wynikającej z niej oceny, że przeprowadzenie powyższej operacji poza rachunkiem rozchodów i wydatków zaburzało przejrzystość finansów publicznych. W tym stanie rzeczy Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

**Zastrzeżenie 7** dotyczyło stwierdzenia, że deficyt budżetu środków europejskich na przestrzeni lat był finansowany z przychodów budżetu państwa, pomimo występowania wolnych środków na rachunkach

---

<sup>12</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1843 ze zm.

<sup>13</sup> Załącznik do rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 16 września 2016 r. w sprawie nadania statutu Bankowi Gospodarstwa Krajowego (Dz.U. z 2016 r. poz. 1527).

<sup>14</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1876 ze zm.

programowych i na rachunku wspólnej polityki rolnej<sup>15</sup> (wiersze 15-17 od dołu na str. 11 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** (pkt II.7 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że finansowanie wydatków na WPR z deficytu budżetu państwa w danym roku budżetowym ma miejsce wyłącznie w sytuacji braku środków na rachunku konsolidacji WPR. Zgłaszający zastrzeżenia podkreślił, że fundusze strukturalne i WPR finansowane są z różnych funduszy Unii Europejskiej, których alokacje na perspektywę finansową 2014-2020 dla Polski są z góry określone, oraz które realizowane są według odrębnych zasad. Natomiast sfinansowanie deficytu WPR środkami z funduszy strukturalnych w 2017 r. w opinii Ministra spowodowałoby:

- niedobór środków na finansowanie wydatków zaplanowanych w ramach funduszy strukturalnych w następnym roku budżetowym lub w latach kolejnych;
- niedobór środków na realizację wydatków WPR zaplanowanych w 2018 r. w przypadku spłaty należności wobec funduszy strukturalnych zaciągniętej w 2017 r., co wynika z faktu, że refundacja wydatków wpływająca z tytułu realizacji WPR w styczniu kolejnego roku za wydatki poniesione w okresie od dnia 16 października do dnia 30 listopada roku poprzedniego jest przeznaczana na realizację wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na dany rok;
- zaburzenie wyniku budżetu środków europejskich w zakresie dochodów z tytułu WPR w dwóch kolejnych latach, tj. w 2017 r. poprzez zawyżenie dochodów, które w rzeczywistości nie stanowią refundacji wydatków WPR oraz w 2018 r. poprzez zaniżenie dochodów WPR, albowiem wpływ z Komisji Europejskiej zostałby przekazany na spłatę zaciągniętych zobowiązań względem funduszy strukturalnych.

#### **Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Zdaniem Kolegium NIK podniesione w zastrzeżeniu argumenty nie podważają prawdziwości ani zasadności stwierdzenia zamieszczonego w wystąpieniu pokontrolnym, a jedynie mogą być uznane za jego doprecyzowanie, poprzez wskazanie obowiązujących w tym zakresie zasad. Z uwagi na sformułowany przez ustawodawcę wymóg zachowania zwięzłości opisu stanu faktycznego (art. 53 ust. 1 pkt 4 ustawy o NIK) brak jest podstaw do zmiany treści wystąpienia pokontrolnego w omawianym zakresie. W związku z tym zastrzeżenie zostało oddalone.

Niezależnie od powyższego Kolegium NIK zwraca uwagę, że zbliżone uwagi dotyczące deficytu budżetu środków europejskich zostały zawarte w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 87 i nie były one kwestionowane przez Ministra.

**Zastrzeżenie 8** odnosiło się do stwierdzenia, że pozyskiwanie środków na finansowanie deficytu budżetu środków europejskich oznaczało konieczność ponoszenia wydatków wynikających z kosztów obsługi zaciągniętego długu, co było wielokrotnie przedmiotem uwag NIK (wiersze 7-9 od dołu na str. 11 wystąpienia pokontrolnego).

W **zastrzeżeniu** (pkt II.9 w piśmie z dnia 11 maja 2018 r.) Minister podniósł, że ww. stwierdzenie jest niezasadne ze względu na fakt, iż od 2013 r. przepływy związane ze środkami europejskimi są włączone do budżetu państwa w części 98 w pozycji „zarządzanie środkami europejskimi”. Według zgłaszającego zastrzeżenia stworzony

---

<sup>15</sup> Dalej: WPR.

mechanizm tzw. konsolidacji walutowej oznacza, że środki pochodzące zarówno z części unijnej, jak i krajowej, budżetu państwa są w zarządzaniu płynnością traktowane łącznie, a potrzeby pożyczkowe netto (czyli generujące dług i koszty) pozostają takie same w obu przypadkach, tj. w przypadku finansowania wydatków unijnych poprzez deficyt budżetu środków europejskich czy poprzez rozchody z tytułu zarządzania środkami europejskimi. Zdaniem Ministra zwiększenie deficytu budżetu środków europejskich (wzrost potrzeb netto z tego tytułu) jest równoznaczne z wyższym saldem w pozycji „zarządzanie środkami europejskimi”.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK podzieliło argumenty przedstawione przez zgłaszającego zastrzeżenia odnoszące się do mechanizmu „konsolidacji walutowej” i z tego względu uwzględniło zastrzeżenie oraz dokonało odpowiedniej zmiany w treści wystąpienia pokontrolnego.

Niezależnie od powyższego Kolegium NIK stwierdza, że uwagi zgłoszone przez Ministra w punktach: II.4-6, II.8, II.10-17 pisma z dnia 11 maja 2018 r., podobnie jak w przypadku wskazanym w zastrzeżeniu 3, odnoszą się do oczywistych omyłek pisarskich w rozumieniu art. 35c ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, które w trybie tego przepisu zostaną sprostowane.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Stanisław JAROSZ*



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

*Krzysztof KWIATKOWSKI*  
PREZES NIK



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KPK-KPO.000.034.2018

KPK-KPO.000.044.2018



PANI  
TERESA CZERWIŃSKA  
MINISTER FINANSÓW