



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KBF.410.1.09.2025

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 50/2025 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 28 maja 2025 r. oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich i rachunkowych dokonanych w dniach 14 maja 2025 r. oraz 2 czerwca 2025 r.

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
tel. 48224445231, kbf@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r.
Okres objęty kontrolą	Rok 2024 oraz okres wcześniejszy i późniejszy, w którym miały miejsce działania lub zaniechania związane z planowaniem i wykonaniem ustawy budżetowej na rok 2024. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata 2021-2023 okres kontroli obejmuje również te lata.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli (dalej także: NIK) Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/104/2024 z 16 grudnia 2024 r.2. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/17/2025 z 2 stycznia 2025 r.3. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/18/2025 z 2 stycznia 2025 r.4. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/19/2025 z 2 stycznia 2025 r.5. Joanna Nowicka-Kempny, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/16/2025 z 2 stycznia 2025 r. <p>(akta kontroli tom I str. 1-10)</p>

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

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa za rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowych 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

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

- przestrzeganie limitów i upoważnień określonych w ustawie budżetowej na rok 2024² w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania,
- planowanie i kształtowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie przychodów i rozchodów budżetu państwa,
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- prawidłowość obliczenia przez Ministra Finansów wartości długu publicznego obliczonego według zasad krajowych i unijnych, a także relacji do produktu krajowego brutto (dalej: PKB),
- działania w zakresie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji.

Ocenie w zakresie części 79 budżetu państwa podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja wydatków budżetu państwa,
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz wybranych sprawozdań za IV kwartał 2024 r. w zakresie operacji finansowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań,
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³.

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

Zakres kontroli

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

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

² Ustawa budżetowa na rok 2024 z dnia 18 stycznia 2024 r. (Dz. U. poz. 122, ze zm.), dalej także: ustawa budżetowa.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.

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

- analizy realizacji wydatków budżetu państwa,
- sprawdzenia prawidłowości zmian planu w trakcie roku budżetowego,
- kontroli prawidłowości dokonanych blokad planowanych wydatków,
- analizy prawidłowości wybranych sprawozdań,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań.

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała ocenę wykonania budżetu państwa w 2024 r. w części 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* w formie opisowej, natomiast pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz w części 97 *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej*.

Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2024 r., w warunkach ich znacznego wzrostu w ciągu roku, istotnej zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych w roku 2025. Dobór instrumentów i rynków finansowania potrzeb dokonywany był z uwzględnieniem wymogu ograniczania kosztów obsługi długu. Ponadto stosowane były instrumenty skutkujące korzystniejszym rozłożeniem kosztów obsługi długu w czasie oraz zmierzające do zmniejszenia nominalnych kosztów związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych w dolarze amerykańskim poprzez zmianę ekspozycji walutowej.

Potrzeby pożyczkowe netto wyniosły w 2024 r. 180 466,7 mln zł i były wyższe o 42 899,1 mln zł (ponad 30%) od zrealizowanych w 2023 r.

Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa na przestrzeni całego 2024 r., w którym nastąpił znaczący, w porównaniu z poprzednim rokiem, wzrost zapotrzebowania na środki, wynikający ze wzrostu deficytu szczególnie w ostatnich miesiącach roku. Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2024 r. pozwolił na terminową i pełną realizację finansowania potrzeb pożyczkowych, przy czym koszty utrzymania płynności nie przekroczyły kwoty odsetek otrzymanych z lokowania wolnych środków w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK) i Narodowym Banku Polskim (dalej także: NBP).

Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania, określonych w ustawie budżetowej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że zidentyfikowane w latach poprzednich mechanizmy dotyczące nieujmowania w budżecie państwa

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

wydatków oraz długu powstałego w funduszach umiejscowionych w BGK, mające negatywny wpływ na przejrzystość finansów publicznych, nadal były wykorzystywane. W 2024 r. na podstawie przepisów różnych ustaw Minister Finansów nieodpłatnie przekazał określonym podmiotom obligacje skarbowe o wartości nominalnej 24 000 mln zł, tj. na kwotę o 2442,3 mln zł wyższą niż rok wcześniej⁵. NIK zauważa przy tym, że część obligacji została w 2024 r. przekazana do podmiotów, które jeszcze posiadały obligacje przekazane w poprzednich latach, albo posiadały na rachunkach bankowych wolne środki w znacznej wysokości.

Wartość odsetek wypłaconych w 2024 roku wyniosła 1167 mln zł.

Tym samym aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. i 2023 r. o zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych.

Najwyższa Izba Kontroli od kilku lat krytycznie odnosi się do niezapewnienia jedności i zupełności budżetu państwa oraz prowadzenia rachunków budżetu państwa w sposób naruszający zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. NIK ocenia negatywnie określanie wielkości potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Na etapie ich planowania na 2024 r. nie ujawniono wszystkich nakładów na zadania państwa, zaniżając w ten sposób wielkość deficytu, nie uwzględniono ich zatem w potrzebach pożyczkowych. Narastające zjawisko finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy przepływowych⁶ obsługiwanych przez BGK pozwoliło na czasowe, zmniejszenie deficytu budżetu państwa, powiększając zadłużenie, gdyż fundusze te, nie posiadając własnych wpływów, będą prawdopodobnie w przyszłości finansowane z budżetu państwa. NIK zwraca uwagę, że ten sposób finansowania zaburza możliwość oceny nierównowagi finansowej państwa oraz całkowitych potrzeb pożyczkowych realizacji zadań publicznych i nakładów niezbędnych na ich finansowanie.

Poza rachunkami budżetu państwa zostały zaciągnięte kredyty i sprzedane obligacje na rzecz czterech funduszy⁷ obsługiwanych przez BGK oraz poniesione wydatki na ich obsługę w wysokości 87 862,2 mln zł. Dług ujmujący zobowiązania dłużne oraz odsetki tych podmiotów na koniec 2024 r. wynosił 459 977,4 mln zł.

W ocenie NIK niezbędne jest ujmowanie w kwotach wydatków i rozchodów budżetu państwa wszystkich nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy przepływowych utworzonych, powierzonych lub przekazanych BGK oraz przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej też: PFR).

NIK podkreśla, że koszty obsługi zadłużenia emitowanego przez BGK na rzecz funduszy przepływowych były wyższe o 1912,4 mln zł w porównaniu do finansowania w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych w 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega, że Ministerstwo Finansów, zauważając wskazywane przez NIK zjawiska i działania prowadzące do ograniczenia przejrzystości i jawności finansów publicznych, w kwietniu 2024 r. opracowało i opublikowało raport „Stan polskich finansów publicznych 2016-2023 Biała Księga.”

⁵ W ujęciu limitowym różnica ta wyniosła 7442,3 mln zł (wartość nominalna obligacji przekazanych w 2023 r. wyniosła 21 557,7 mln zł), a po wyłączeniu obligacji przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego, których nie wlicza się do limitu z ustawy budżetowej – 16 557,7 mln zł.

⁶ Fundusze utworzone, powierzone lub przekazane BGK na podstawie odrębnych ustaw i określane przez BGK jako fundusze przepływowe.

⁷ Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy oraz Krajowego Funduszu Drogowego.

Pozytywnie ocenia również fakt, że w 2024 r. podjęto działania w obszarze zwiększenia jawności i przejrzystości finansów publicznych, które polegały m.in. na publikowaniu przez BGK planów finansowych funduszy i informacji o ich realizacji oraz na załączeniu do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2025 rok planów funduszy przepływowych, jednak działania te nie doprowadziły do ograniczenia finansowania pozabudżetowego i w związku z tym nie można ich uznać za wystarczające. Zauważyć także należy, że treść uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej nie ma charakteru prawnie wiążącego.

Dług publiczny obliczony (dalej także: PDP) według zasad krajowych na koniec 2024 r. wyniósł 1 611 594,2 mln zł i wzrósł o 21,3% w stosunku do wartości na koniec 2023 r. (dynamika jego wzrostu była ponad dwukrotnie większa niż w 2023 r., kiedy wynosiła 9,8%), wzrosła też o 5,5 punktu procentowego w odniesieniu do 2023 r. jego relacja do PKB i stanowiła 44,6%.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w 2024 r., podobnie jak w latach poprzednich, nastąpił wzrost długu publicznego obliczonego według zasad unijnych (dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, dalej także: EDP). Na koniec 2024 r. dług ten wyniósł 2 011 839,7 mln zł i był wyższy o 19% w porównaniu do stanu na koniec 2023 r. (dynamika jego wzrostu była również ponad dwukrotnie większa niż w 2023 r.) W relacji do PKB dług EDP stanowił 55,6%, po wzroście o 5,8 punktu procentowego.

W 2024 r. różnica pomiędzy długiem publicznym obliczanym według zasad krajowych (PDP), a zasad unijnych (EDP) wyniosła 400 245,5 mln zł⁸ i stanowiła 24,8% państwowego długu publicznego oraz 11% PKB. Powstała ona w głównej mierze w wyniku finansowania zadań państwa poza budżetem z wykorzystaniem funduszy umiejscowionych poza sektorem finansów publicznych w BGK oraz przy wykonywaniu zadań państwa przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. W związku z realizacją powierzonych im zadań, głównie w latach 2020-2024, powstały zobowiązania w łącznej kwocie 404 399,34 mln zł. Włączenie zadłużenia tych podmiotów do państwowego długu publicznego spowodowałoby, że relacja PDP do PKB byłaby zbliżona do relacji długu EDP do PKB na koniec 2024 r. i wyniosłaby 55,7%.

NIK zwraca uwagę, że w 2024 r. kontynuowana była praktyka udzielania gwarancji Skarbu Państwa wyłączająca stosowanie art. 31 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁹. Limit poręczeń i gwarancji określony w ustawie budżetowej w wysokości 200 000 mln zł wykorzystany został w niespełna 7%. Kwota gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza ustawowym limitem wyniosła w 2024 r. 193 704,3 mln zł. W efekcie udział zobowiązań z tytułu

⁸ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2025 r.

⁹ Przepis art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2024 r. poz. 291; dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) stanowi, iż łączną kwotę, do wysokości której mogą być udzielane przez Skarb Państwa poręczenia i gwarancje, określa ustawa budżetowa. Przy czym przepisy art. 67 ust. 5 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568, ze zm.), art. 45 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248, ze zm.), art. 16 ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337) stanowią, iż do gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania BGK z tytułu odpowiednio zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych obligacji na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy nie stosuje się przepisów ustawy o poręczeniach i gwarancjach.

udzielonych gwarancji wzrósł w porównaniu do 2023 r. o prawie cztery punkty procentowe i stanowił 81,5% potencjalnych niewymagalnych zobowiązań ogółem. Gwarancjami udzielonymi poza limitem objęte zostały zobowiązania BGK z tytułu obligacji wyemitowanych i sprzedanych przez BGK na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz zobowiązań finansowych BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych.

NIK już w poprzednich latach zwracała uwagę na ryzyko wynikające z przyjętego mechanizmu finansowania zobowiązań zaciąganych na rzecz funduszy przepływowych. W przyszłości może to spowodować wzrost zapotrzebowania na środki budżetu państwa dla terminowej obsługi tych zobowiązań.

W części 79 budżetu państwa wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo w wysokości 65 791,2 mln zł, na cele określone w ustawie budżetowej, w ramach ustalonych limitów i obowiązujących terminów.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez Ministerstwo Finansów dla części 79 budżetu państwa roczne sprawozdania budżetowe za 2024 r. Sprawozdania sporządzone zostały prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

W 2024 r. nastąpiło rozliczenie pozostałej kwoty należności głównej z tytułu wypłaconej w 2015 r. gwarancji Skarbu Państwa. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyka prawne i potencjalne negatywne skutki finansowe wynikające z toczącego się nadal sporu sądowego z udziałem Skarbu Państwa i syndyka masy upadłości dłużnika, co do skuteczności niektórych zabezpieczeń prawnych gwarancji.

Ponadto w ocenie NIK informacje przedkładane przez Ministra Finansów sejmowej Komisji Finansów Publicznych, na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹⁰ (dalej także: ustawa o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym), były niepełne i ograniczały się do danych na temat nieudzielania w danym kwartale 2024 r. pomocy na podstawie ww. ustawy oraz nie zawierały danych na temat innych działań stanowiących realizację postanowień tej ustawy.

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

¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 776.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Limity i upoważnienia zawarte w ustawie budżetowej na rok 2024 w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu faktycznego

1.1. Maksymalny przyrost zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów, pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych¹² został określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r.¹³ w kwocie 370 000 mln zł i pozostał niezmienny w nowelizacji tej ustawy¹⁴. Na dzień 31 grudnia 2024 r. zadłużenie z powyższych tytułów zwiększyło się o kwotę 242 773,5 mln zł, co oznaczało wykorzystanie limitu w 65,6%. Przyrost zadłużenia na 31 grudnia 2024 r. z powyższych tytułów był sumą przyrostów: z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na rynku krajowym – kwota 171 211,5 mln zł, obligacji wyemitowanych na rynkach zagranicznych – kwota 33 265,4 mln zł oraz kredytów i pożyczek zagranicznych – kwota 38 296,2 mln zł¹⁵.

(akta kontroli tom II str. 11-16)

1.2. Limit, o którym wyżej mowa, nie miał zastosowania do emisji skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów i innych tytułów. Maksymalną wartość wyemitowanych na te cele skarbowych papierów wartościowych określono w ustawie budżetowej na kwotę 24 000 mln zł. Limit ten zaplanowano w związku z przepisami obowiązujących ustaw przewidującymi możliwość przekazania w 2024 r. obligacji skarbowych określonym podmiotom oraz w związku z projektowanymi przepisami ustawy z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024¹⁶. Przyjęty w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej limit był niższy niż suma maksymalnych wartości określonych w przepisach ww. ustaw¹⁷. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego wskazał, że w większości przypadków zawartych w ustawie o budżecie (z wyjątkiem skarbowych papierów wartościowych dla Narodowego Funduszu Zdrowia oraz przekazywanych na polecenie Prezesa Rady Ministrów) Minister Finansów miał prawo, a nie obowiązek przekazania tych papierów wartościowych uprawnionym podmiotom, co oznaczało, że zapisane w ww. ustawach kwoty nie musiały być w całości wykorzystane.

(akta kontroli tom III str. 40-43)

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Salda przychodów i rozchodów wg nominalu przeliczonych na złote po kursach z dnia rozliczenia transakcji.

¹³ Ilekroć w niniejszym wystąpieniu jest mowa o ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. należy przez to rozumieć ustawę budżetową w brzmieniu przed jej nowelizacją.

¹⁴ Ustawa z dnia 8 listopada 2024 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2024 (Dz. U. poz. 1754), dalej także: nowelizacja ustawy budżetowej.

¹⁵ Różnice sumy składowych i kwoty końcowej wynikają z zaokrągleń.

¹⁶ Dz. U. poz. 123, ze zm.; dalej: ustawa o budżecie.

¹⁷ Wartość skarbowych papierów wartościowych możliwych do przekazania w 2024 r. na podstawie ustawy o budżecie wynosiła 38 997 mln zł, a na podstawie innych ustaw – 12 430 mln zł, tj. łącznie 51 427 mln zł.

W 2024 r. Minister Finansów przekazał uprawnionym podmiotom skarbowe papiery wartościowe o łącznej wartości nominalnej 24 000 mln zł¹⁸, tj. maksymalnej dopuszczalnej w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej.

Na podstawie przepisów ustawy o budżecie obligacje skarbowe o łącznej wartości 16 810 mln zł otrzymały:

– uczelnie uczestniczące w programie „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” – na utrzymanie i rozwój potencjału badawczego oraz uczelnie publiczne lub uprawnione do finansowania na zasadach określonych dla uczelni publicznej – na działania związane z utrzymaniem i rozwojem potencjału dydaktycznego lub badawczego¹⁹ (łącznie 1996,7 mln zł).

W 2024 r. do Ministra Finansów wpłynął także wniosek (z 7 października 2024 r.) rektorów dziesięciu uczelni wyższych, skierowany do Prezesa Rady Ministrów, w sprawie przekazania skarbowych papierów wartościowych umożliwiających sfinansowanie w 2025 r. programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”. Wnioskodawcy powołali się na brak w projektach ustawy budżetowej oraz ustawy o budżecie na 2025 r. przepisów umożliwiających dofinansowanie w tej formie uczelni uczestniczących w ww. programie (od początku funkcjonowania finansowanym w tej formie) i zwrócili się do Prezesa Rady Ministrów o przekazanie obligacji jeszcze w 2024 r. – z niewykorzystanego limitu dla uczelni określonego w art. 8 ust. 4 ustawy o budżecie, bądź z puli przewidzianej dla Prezesa Rady Ministrów. Wniosek ten nie został uwzględniony. Minister Finansów poinformował wnioskodawców, iż w projekcie ustawy budżetowej na rok 2025 limit wydatków części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka uwzględnia m.in. dodatkowe zwiększenie o środki na realizację programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” w wysokości 496,7 mln zł, tj. odpowiadającej wartości obligacji, o którą wnioskowano w 2024 r.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 47-50, 52-55, 58-61)

– Minister Przemysłu²⁰ (5549 mln zł) - z przeznaczeniem dla Polskiej Grupy Górniczej S.A. (4800 mln zł) oraz Południowego Koncernu Węglowego S.A. (749 mln zł) na dopłaty do redukcji zdolności produkcyjnych przedsiębiorstw górniczych, w ramach systemu wsparcia przedsiębiorstw górniczych określonego w ustawie z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego²¹.

NIK zauważa, że Minister Finansów przekazał obligacje na ten cel bez uzyskania potwierdzenia czy system wsparcia wprowadzony ustawą o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego uzyskał akceptację Komisji Europejskiej. Działanie Ministra Finansów było sprzeczne z wnioskiem, który NIK skierowała do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. w częściach 79, 97 i 98²², o *przekazywanie obligacji skarbowych w ramach systemu wsparcia górnictwa, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że działania te są zgodne z przepisami*

¹⁸ W 2023 r. wartość nominalna przekazanych nieodpłatnie obligacji wyniosła 16 557,7 mln zł, przy limicie 25 000 mln zł, a w 2022 r. - 20 777,9 mln zł, przy limicie 35 000 mln zł.

¹⁹ Art. 8 ust. 1 i 3 ustawy o budżecie. W myśl art. 8 ust. 4 ustawy budżetowej wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji skarbowych, o których mowa w ust. 1 i 3, nie mogła przekroczyć kwoty 2196,7 mln zł.

²⁰ Art. 13 ustawy o budżecie – wartość nominalna wyemitowanych obligacji skarbowych nie mogła przekroczyć kwoty 7000 mln zł.

²¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1383.

²² Wystąpienie pokontrolne z dnia 21 kwietnia 2023 r., znak KBF.410.001.08.2023.

prawa Unii Europejskiej w zakresie dotyczącym udzielania pomocy publicznej. (szerzej na ten temat w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli tom III str. 7-28, 111-153)

– Fundusz Reprywatyzacji²³ (3724,3 mln zł), bez wskazania przeznaczenia; Przekazanie obligacji temu funduszowi NIK oceniła jako niecelowe (szerzej na ten temat w pkt 2 wystąpienia).

(akta kontroli tom III str. 7-28, 216-223, 251-264)

– Narodowy Fundusz Zdrowia²⁴ (3000 mln zł) – z przeznaczeniem na finansowanie świadczeń gwarantowanych obejmujących świadczenia opieki zdrowotnej z zakresu: opieki psychiatrycznej (do 18. roku życia), leczenia szpitalnego, ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, programów lekowych lub rehabilitacji leczniczej w części dot. diagnostyki lub leczenia chorób rzadkich (do 18. roku życia) oraz leczenia szpitalnego lub ambulatoryjnej opieki specjalistycznej w części dotyczącej diagnostyki onkologicznej lub leczenia onkologicznego.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 92-99)

– PKP PLK S.A.²⁵ (1300 mln zł) na podwyższenie kapitału zakładowego spółki, z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji realizowanych przez spółkę w ramach programów wieloletnich, o których mowa w przepisach ustawy o finansach publicznych, a w szczególności w ramach „Krajowego Programu Kolejowego do 2030 r. (z perspektywą do roku 2032)”.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 211-215)

– na polecenie Prezesa Rady Ministrów²⁶ - podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym²⁷: (a) Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych (500 mln zł) na podwyższenie funduszu podstawowego (zasadniczego), z przeznaczeniem na zakup amunicji celem jej nieodpłatnego przekazania w ramach międzynarodowych działań wspierających Ukrainę (tzw. inicjatywa czeska); (b) Narodowe Centrum Nauki (500 mln zł) na podwyższenie funduszu w celu sfinansowania zadań ustawowych; (c) Fundusz Rozwoju Spółek S.A. (240 mln zł) na podwyższenie kapitału zakładowego spółki, z przeznaczeniem na sfinansowanie inwestycji rzeczowych polegających na dokończeniu przez spółkę Stocznia Szczecińska „Wulkan” Sp. z o.o. budowy doku pływającego, przeznaczonego do eksploatacji przez spółkę Morska Stocznia Remontowa „Gryfia” S.A.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 62-76, 173-203, 266-278)

Na podstawie przepisów innych ustaw Minister Finansów przekazał obligacje skarbowe o łącznej wartości 7190 mln zł dla podmiotów:

²³ Art. 10 ustawy o budżecie – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji skarbowych nie mogła przekroczyć kwoty 10 000 mln zł.

²⁴ Art. 14 ustawy o budżecie – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych obligacji skarbowych nie mogła przekroczyć kwoty 3000 mln zł.

²⁵ Art. 11 ustawy o budżecie – łączna wartość nominalna skarbowych papierów wartościowych nie mogła przekroczyć kwoty 1300 mln zł.

²⁶ Art. 15 ustawy o budżecie – limit 12 000 mln zł.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 125, ze zm.

– Centralny Port Komunikacyjny Sp. z o.o.²⁸ (3500 mln zł) – na podwyższenie kapitału zakładowego, w ramach programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2030”²⁹.

Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego (dalej: Pełnomocnik CPK) pierwotnie wystąpił do Ministra Finansów o przekazanie skarbowych papierów wartościowych o wartości 5339 mln zł. Przedstawiony przez Pełnomocnika model dofinansowania Spółki zakładał podwyższenie kapitału zakładowego o kwotę 2669,5 mln zł. Minister Finansów nie zaakceptował tego wniosku, wskazując na możliwość przekazania na podwyższenie kapitału zakładowego CPK w 2024 r. obligacji skarbowych na kwotę 3500 mln zł i w kolejnym roku (po uchwaleniu ustawy budżetowej na 2025 r.) na kwotę 1900 mln zł oraz możliwość przekazania na ten cel kolejnej transzy w styczniu 2026 r., zgodnie z ustaleniami i potrzebami Spółki. Pełnomocnik CPK zmodyfikował wniosek i wystąpił o przekazanie obligacji skarbowych o wartości nominalnej 3500 mln zł, z przeznaczeniem w całości na podwyższenie kapitału zakładowego Spółki. Skorygowana kwota odpowiadała przedstawionemu w Programie zapotrzebowaniu Spółki na skarbowe papiery wartościowe w poszczególnych latach.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 154-172)

– PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.³⁰ (2540 mln zł) na podwyższenie kapitału zakładowego, z przeznaczeniem na finansowanie inwestycji realizowanych w ramach programów wieloletnich, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, a w szczególności w zakresie „Programu Uzupelniania Lokalnej Regionalnej Infrastruktury Kolejowej – Kolej+ do 2029 r.”

(akta kontroli tom III str. 7-28, 204-210)

– Polski Fundusz Rozwoju S.A.³¹ (1000 mln zł) na podwyższenie kapitału zakładowego, z przeznaczeniem na cele wskazane we wniosku Spółki (w szczególności na realizację inwestycji kapitałowych w ramach funduszy inwestycyjnych, działalność w zakresie inwestycji kapitałowych w sektorze samorządowym, działalność w zakresie infrastruktury, sektora energetycznego, odnawialnych źródeł energii, inwestycje w polskie przedsiębiorstwa rozszerzające obszar swoich operacji poza granice Polski).

(akta kontroli tom II str. 163-166, tom III str. 7-28, 234-250)

– Uniwersytet Warszawski³² (150 mln zł) – z przeznaczeniem na finansowanie lub dofinansowanie nakładów na rzeczowe aktywa trwałe lub na spłatę kredytów lub

²⁸ Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie Komunikacyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1747) - art. 128a ust. 1.

²⁹ Program ustanowiony uchwałą nr 201 Rady Ministrów z dnia 24 października 2023 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego – „Program inwestycyjny Centralny Port Komunikacyjny. Etap II. 2024-2032” (M.P. poz. 1258, ze zm.).

³⁰ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i restrukturyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (Dz. U. z 2024 r. poz. 561). Art. 33w ust. 2 określa limity skarbowych papierów wartościowych, które mogą być przekazane Spółce w poszczególnych latach okresu 2020-2027. Łączna ich wartość w tym okresie nie może przekroczyć 16 900 mln zł. W latach 2020-2024 Spółka otrzymała obligacje skarbowe o wartości nominalnej równej sumie limitów na te lata (12 140 mln zł). Limit na 2024 r. wynosił 2540 mln zł.

³¹ Art. 19 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2024 r. poz. 923, ze zm.) – bez określenia limitu.

³² Art. 40 ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Karta Nauczyciela oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1672, ze zm.) – wartość nominalna zobowiązań z tytułu wyemitowanych skarbowych papierów wartościowych nie mogła przekroczyć 150 mln zł w 2024 r. (w latach 2024-2027 nie może przekroczyć kwoty 500 mln zł).

pożyczek zaciągniętych na finansowanie takich nakładów. Ustanowienie przepisów umożliwiających przekazanie skarbowych papierów wartościowych tej uczelni miało związek z planowanym zakończeniem programu wieloletniego realizowanego przez Uniwersytet Warszawski na podstawie uchwały nr 209 Rady Ministrów z dnia 3 listopada 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Uniwersytet Warszawski 2016-2027”³³. Zgodnie z wnioskiem Ministra Nauki przekazane obligacje miały zostać przeznaczone na dofinansowanie zadań inwestycyjnych realizowanych dotąd w ramach ww. programu wieloletniego.

(akta kontroli tom III str. 7-28, 44, 51, 56, 60-61)

Ogólne zasady dotyczące struktury przekazywanych obligacji, określone przez Departament Długu Publicznego³⁴ w 2021 r. nie uległy zmianie. W 2024 r. była kontynuowana struktura ustalona w kwietniu 2023 r. (15% obligacje dwuletnie zerokuponowe, 35% obligacje pięcioletnie stałoprocentowe, 20% obligacje dziesięcioletnie stałoprocentowe i 30% obligacje pięcioletnie zmiennoprocentowe).

(akta kontroli tom III str. 1-5, 7-28)

NIK zauważa, że Minister Finansów dofinansowywał wybrane podmioty/grupy podmiotów w formie nieodpłatnego przekazania skarbowych papierów wartościowych mimo negatywnej opinii Departamentu Długu Publicznego do projektów regulacji prawnych w tym zakresie. W szczególności były to projekty regulacji:

(a) poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o budżecie na rok 2024 (przekazanie obligacji skarbowych uczelniom oraz Samodzielnemu Publicznemu Szpitalowi Klinicznemu im. prof. Adama Grucy Centrum Medycznego Kształcenia Podyplomowego w Otwocku),

(b) opracowany w MF projekt ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (przekazanie skarbowych papierów wartościowych przeznaczonych dla: przedsiębiorstwa, o którym mowa w art. 5f ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego; ministra właściwego do spraw cyfryzacji na wsparcie strategicznych inwestycji półprzewodnikowych; państwowych osób prawnych – na polecenie Prezesa Rady Ministrów),

(c) opracowany w MF projekt ustawy o zmianie ustawy o współpracy rozwojowej oraz niektórych innych ustaw (utworzenie w BGK Funduszu Instrumentów Współpracy Rozwojowej, któremu byłyby przekazywane nieodpłatnie skarbowe papiery wartościowe),

(d) opracowane w MF w porozumieniu z Biurem Pełnomocnika Rządu do spraw Strategicznej Infrastruktury Energetycznej propozycje do ustawy o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw (dokapitalizowanie spółki Polskie Elektrownie Jądrowe S.A.).

Departament Długu Publicznego każdorazowo wskazywał, że przekazywanie skarbowych papierów wartościowych jest pod każdym względem rozwiązaniem dla finansów publicznych szkodliwym i niecelowym.

³³ M.P. poz. 1124, ze zm.

³⁴ W notatce z 13 lipca 2021 r. określono, że od 2022 r. struktura obligacji skarbowych przekazywanych nieodpłatnie powinna, co do zasady, odpowiadać strukturze obligacji sprzedawanych na przetargach sprzedaży. W latach wcześniejszych przekazywane były jedynie obligacje dwuletnie zerokuponowe.

(akta kontroli tom III str. 29-39)

Opinia prezentowana przez Departament Długu Publicznego jest zbieżna z oceną NIK oraz wnioskami kierowanymi do Ministra Finansów po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2022 r. i 2023 r., jednak nie doprowadziła do eliminacji tego sposobu finansowania określonych podmiotów.

1.3. Limit poręczeń i gwarancji został zaplanowany w ustawie budżetowej w wysokości 200 000 mln zł, która wynikała przede wszystkim z ewentualnych gwarancji, które mogą być udzielane na podstawie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz o rządowych instrumentach stabilizacji finansowej³⁵.

W 2024 roku ww. limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa został wykorzystany w wysokości 13 745,6 mln zł, co stanowiło 6,87% jego kwoty. Poręczenia i gwarancje zostały szczegółowo opisane w pkt 5. wystąpienia.

(akta kontroli tom II str. 167-173)

1.4. Limit łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (dalej: KUKE S.A.) z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa został zaplanowany w kwocie 35 000 mln zł. Łączne zaangażowanie KUKE S.A. z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. wynosiło 22 539,6 mln zł, co stanowiło 64,4% limitu określonego w art. 7 ustawy budżetowej. W 2024 r. KUKE S.A. udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania, co skutkowało niższym wykorzystaniem ww. limitu.

(akta kontroli tom II str. 338 plik 11)

1.5. Limit wypłat z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw określono w art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej na kwotę 900 mln zł (niezmienioną w ramach nowelizacji budżetu), która została zaplanowana na podstawie prognoz wypłat z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem w ramach zawartych umów, prognoz wypłat z tytułu kontraktów ubiegających się o finansowanie w ramach udzielonych kredytów oraz prognozowanych wypłat w ramach umów kredytowych, których zawarcie było zakładane w 2024 r. W załączniku do ustawy budżetowej „Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa” uwzględniono natomiast kwoty, których realizacja była najbardziej uprawdopodobniona – uwzględniono wypłaty w ramach podpisanych umów z Ukrainą, Kenią, Tanzanią, i Mongolią oraz wypłaty w ramach planowanej do podpisania umowy z Wietnamem. Rzeczywiste wykonanie limitu ustawowego wyniosło 98,8 mln zł, tj. 11%, w odniesieniu natomiast do kwoty zaplanowanej w załączniku do ustawy budżetowej „Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa” 20,4%. Na rozchody budżetu państwa z tytułu kredytów zagranicznych złożyły się wypłaty z umów zawartych z Ukrainą – 51,5 mln zł oraz z Mongolią – 47,4 mln zł. Niższe od planowanych wypłaty były przede wszystkim wynikiem opóźnień w realizacji kontraktów w związku z wojną na Ukrainie, niepodpisania wynegocjowanego aneksu do umowy kredytowej z Kenią (w 2024 r. strona kenijska poinformowała o braku woli dalszej realizacji zawartej umowy), podpisania dopiero w listopadzie 2024 r. aneksu do umowy z Tanzanią oraz zawieszenia negocjacji umowy z Wietnamem do czasu przyjęcia ustawy budżetowej na 2025 r.

(akta kontroli tom II str. 167-173, 188-189)

³⁵ Dz. U. z 2024 r. poz. 505.

1.6. W ustawie budżetowej przed nowelizacją kwota pożyczek ze środków budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego została zaplanowana w wysokości 200 mln zł, na podstawie informacji pozyskanych z regionalnych izb obrachunkowych oraz właściwego merytorycznie Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego. Limit ten w ramach nowelizacji ustawy budżetowej został zwiększony do 500 mln zł w związku ze zgłaszanym w tym czasie do Ministerstwa Finansów zainteresowaniem pożyczkami na kwotę 400 mln zł (miasto Zabrze oraz gminy Łagów i Grunwald). Ostatecznie w 2024 r. wpłynęły do Ministerstwa Finansów dwa wnioski o pożyczkę, złożone przez miasto Zabrze i gminę Łagów, w efekcie czego udzielone zostały pożyczki na łączną kwotę 405,4 mln zł, co stanowiło 81,1% ustalonego limitu w art. 8 pkt 2 lit. c ustawy budżetowej.

Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń podkreślił, że precyzyjne określenie rzeczywistych potrzeb jednostek samorządu terytorialnego jest niemożliwe z uwagi na rozbieżność (zarówno co do jednostek, jak i skali pożyczek) pomiędzy informacjami przekazywanymi przez regionalne izby obrachunkowe, a składanymi wnioskami o pożyczkę. Poza tym pożyczka z budżetu państwa jest tylko jednym ze sposobów na wyjście jednostki z trudności finansowych i wdrożenie programu naprawczego lub ostrożnościowego nie musi wiązać się z wykorzystaniem tego instrumentu.

(akta kontroli tom II str. 167-173)

1.7. Ustawa budżetowej na 2024 r. upoważniła Ministra Finansów do udzielenia ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego na zwiększenie funduszy własnych Banku (do kwoty 2000 mln zł), Bankowego Funduszu Gwarancyjnego (do kwoty 24 000 mln zł), KUKI S.A. na gwarantowane przez Skarb Państwa pokrycie dokonywanych przez tę spółkę wydatków (do kwoty 1300 mln zł) oraz Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo (do kwoty 12 000 mln zł).

Pożyczki dla Banku Gospodarstwa Krajowego, Bankowego Funduszu Gwarancyjnego i Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są planowane w ustawach budżetowych ze względów ostrożnościowych, mają charakter fakultatywny, zabezpieczający realizację zadań przez te podmioty w sytuacjach nadzwyczajnych bądź na wypadek zdarzeń kryzysowych. Kwoty tych pożyczek nie zostały ujęte w planowanej kwocie rozchodów w załączniku do ustawy budżetowej „Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa”, w pozycji *Pożyczki udzielone*. Zostały natomiast uwzględnione w planie rozchodów budżetu państwa w pozycji *Pozostałe przychody i rozchody*, wraz z potencjalnymi źródłami ich finansowania. Tak jak w latach poprzednich, również w 2024 r. nie zaistniały okoliczności uzasadniające uruchomienie pożyczek z budżetu państwa dla ww. podmiotów.

(akta kontroli tom II str. 226-233, tom III str. 77-91)

Limit pożyczek dla KUKI S.A na 2024 r. w wysokości 1300 mln zł został zaplanowany w oparciu o prognozy KUKI S.A dotyczące przepływów na wyodrębnionym rachunku bankowym, służącym do obsługi systemu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa. Ostateczna wartość wydatków dokonanych przez KUKI S.A. z tytułu ubezpieczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa była niższa, niż na etapie planowania budżetowego, co spowodowało, że środki zgromadzone na rachunku były wystarczające do pokrycia wszystkich wydatków i w efekcie w 2024 r. nie zaistniała konieczność udzielenia pożyczki z budżetu państwa.

(akta kontroli tom II str. 338 pliki 17-18)

1.8. W art. 38 ustawy budżetowej na 2024 r. limit pożyczek, o których mowa w art. 141 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³⁶ (pożyczki dla beneficjentów KPO) został ustalony w wysokości 33 676,1 mln zł, zgodnie z propozycją Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, odpowiedzialnego za planowanie kwot związanych z zaciąganiem i obsługą tych pożyczek. Jednocześnie, na podstawie danych przekazywanych przez instytucje odpowiedzialne za realizację inwestycji, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej oszacował kwotę planowanych rozchodów z tego tytułu w 2024 r. w wysokości 20 915 mln zł. Rzeczywiste wykonanie wyniosło 3000 mln zł.

(akta kontroli tom I str. 205-210)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Minister Finansów przekazał Ministrowi Przemysłu obligacje skarbowe celem ich dalszego nieodpłatnego przekazania przedsiębiorstwom górniczym objętym systemem wsparcia, bez ustalenia, czy Komisja Europejska wydała pozytywną decyzję w sprawie udzielenia pomocy publicznej, o której mowa w art. 26e ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego. Analogiczna sytuacja miała miejsce w 2022 r.

Zgodnie z przepisami art. 26e ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego system wsparcia stanowi pomoc publiczną i podlega notyfikacji do Komisji Europejskiej. Właściwym organem w zakresie pomocy publicznej udzielonej na podstawie tej ustawy jest minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi. W notatkach dla Ministra Finansów w sprawie przekazania w 2024 r. obligacji skarbowych Ministrowi Przemysłu wskazano, że samo przekazanie przez Ministra Finansów skarbowych papierów wartościowych Ministrowi Przemysłu nie będzie stanowiło pomocy publicznej – o tym, czy i kiedy skarbowe papiery wartościowe zostaną przekazane przedsiębiorstwom górniczym decyduje Minister Przemysłu, a nie Minister Finansów.

Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych (PG) poinformował, że na etapie rozpatrywania wniosków Ministra Przemysłu Departament nie posiadał wiedzy, czy Komisja Europejska wydała pozytywną decyzję w sprawie nowego systemu wsparcia dla przedsiębiorstw górniczych w postaci dopłat do kosztów redukcji zdolności produkcyjnych w ramach uzgodnionego planu zamknięcia jednostek produkcyjnych i nie była prowadzona w tym zakresie korespondencja z Ministerstwem Przemysłu. Dyrektor PG podkreślił, że właściwym w zakresie pomocy publicznej udzielonej na podstawie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego jest minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi i w związku z powyższym przekazanie skarbowych papierów przez Ministra Finansów dla Ministra Przemysłu (jak już wykazywano podczas wcześniejszych kontroli w tym zakresie) ma charakter techniczny i nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu obowiązujących przepisów. Minister Przemysłu przekazując otrzymane skarbowe papiery wartościowe przedsiębiorstwom górniczym był odpowiedzialny za przekazanie ich w trybie zgodnym z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. W związku z powyższym wiedza dotycząca decyzji Komisji Europejskiej w sprawie dopuszczalności tej formy pomocy nie była przeszkodą do realizacji przekazania skarbowych papierów wartościowych Ministrowi Przemysłu.

³⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 198.

Bezspornym jest, że przekazanie skarbowych papierów wartościowych do Ministerstwa Przemysłu nie stanowi pomocy publicznej. Pomoc publiczną stanowi przekazanie przez Ministra Przemysłu obligacji na podwyższenie kapitału zakładowego przedsiębiorstwa górniczego. Niemniej, w ocenie NIK, to na Ministrze Finansów spoczywa obowiązek sprawowania ogólnej kontroli finansów publicznych, a także realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa. NIK stoi na stanowisku, iż mając na uwadze rzetelność realizacji zadań i znaczną kwotę wsparcia, Minister Finansów powinien przekazać ww. obligacje dopiero po ustaleniu, że planowane wsparcie (pomoc publiczna) uzyskało zatwierdzenie Komisji Europejskiej. Wskazać w tym miejscu bowiem należy, iż zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wszelkie plany przyznawania nowej pomocy mają być zgłaszane Komisji Europejskiej i nie mogą zostać wprowadzone w życie przed ich zatwierdzeniem przez Komisję Europejską.

Zważywszy, że w 2025 r. również przewidziano możliwość przekazania skarbowych papierów wartościowych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi w celu przekazania ich przedsiębiorstwom górniczym objętym systemem wsparcia³⁷, wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. pozostaje wciąż aktualny.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Finansów przestrzegał limitów i działał w granicach upoważnień określonych w ustawie budżetowej oraz innych ustawach. Niskie wykorzystane kwoty limitów ujętych w ustawie budżetowej wynikało z ostrożnego planowania, przy uwzględnieniu wszystkich potencjalnych tytułów wypłat oraz możliwych do wystąpienia sytuacji nadzwyczajnych i kryzysowych.

NIK zauważa jednak narastającą skalę nieujmowania w potrzebach pożyczkowych efektów dofinansowania wybranych podmiotów, realizowanego w formie przekazywania skarbowych papierów wartościowych. Zastosowany mechanizm pozwala na dowolne kształtowanie deficytu budżetu państwa i zniekształca prezentowany poziom długu Skarbu Państwa.

W 2024 r. wartość nominalna obligacji skarbowych przekazanych nieodpłatnie wybranym podmiotom w ramach limitu z ustawy budżetowej była o 7442,3 mln zł wyższa niż w roku poprzednim i osiągnęła wartość 24 000 mln zł. Tym samym wnioski kierowane do Ministra Finansów po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2022 i 2023 r. pozostają, w ocenie NIK, aktualne (szerzej w pkt 2. wystąpienia).

NIK zwraca uwagę, że nie został zrealizowany wniosek dotyczący przekazywania skarbowych papierów wartościowych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki surowcami energetycznymi celem dalszego nieodpłatnego przekazania dla przedsiębiorstw górniczych objętych systemem wsparcia, po wcześniejszym uzyskaniu zapewnienia, że wsparcie to jest zgodne z przepisami Unii Europejskiej. Minister Finansów, analogicznie jak w 2022 r., przekazał obligacje skarbowe na ten cel bez ustalenia czy system wsparcia dla przedsiębiorstw górniczych, stanowiący pomoc publiczną, uzyskał akceptację Komisji Europejskiej.

³⁷ Art. 7 ustawy z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025 (Dz. U. poz.1925, dalej; ustawa o budżecie na 2025 r.).

2. Planowane i zrealizowane potrzeby pożyczkowe budżetu państwa oraz źródła ich finansowania

2.1. Wielkość i struktura planowanych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Podstawowe wielkości makroekonomiczne przyjęte przy opracowaniu prognoz w zakresie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów związanych z finansowaniem potrzeb pożyczkowych zostały określone w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej z grudnia 2023 r., gdzie przyjęto m.in., że wzrost PKB w ujęciu realnym w 2024 r. wyniesie 3,0%, wzrost inflacji w ujęciu średniorocznym 6,6%, średni w roku kurs euro względem złotego przyjęto na poziomie 4,45 oraz stopę referencyjną NBP na średniorocznym poziomie 5,8.

Planowane potrzeby pożyczkowe netto³⁸ na 2024 r., ujęte w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r., zostały określone na kwotę 252 271,5 mln zł, to jest wyższą od potrzeb z roku poprzedniego o 83,4%. Potrzeby pożyczkowe brutto zaplanowane w kwocie 449 029,3 mln zł były wyższe od potrzeb pożyczkowych netto o wykupy długu Skarbu Państwa (zapadających w 2024 r. obligacji i kredytów w kwocie 196 757,8 mln zł).

Największy udział w planowanych potrzebach pożyczkowych stanowił deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich – razem 85,8% (w porównaniu do wykonania roku poprzedniego planowany udział deficytów w potrzebach pożyczkowych wzrósł o 24,3%). Pozostałe potrzeby poza deficytami stanowiły razem 14,2%.

W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej ustawą z dnia 8 listopada 2024 r. nastąpił wzrost deficytu budżetowego i potrzeb pożyczkowych netto (ujęty w zał. Nr 3 do znowelizowanej ustawy) o 56 300 mln zł. Razem deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły 88,4% potrzeb pożyczkowych, a pozostałe potrzeby 11,6% potrzeb pożyczkowych.

(akta kontroli tom IV str.1-4)

2.2. Kształtowanie się rzeczywistych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Przyjęty w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. (przed nowelizacją) deficyt budżetu państwa na 2024 r. w wysokości 184 000 mln zł stanowił 72,9% potrzeb pożyczkowych netto. Od deficytu zrealizowanego w roku poprzednim był wyższy o 114,9%. Deficyt ten był wynikiem dochodów zaplanowanych w wysokości 682 375,7 mln zł (wyższych o 18,9% od dochodów z roku poprzedniego) i wydatków w wysokości 866 375,7 mln zł (wyższych o 31,4%).

Realizacja dochodów w każdym miesiącu 2024 r. była niższa niż zakładana w planach miesięcznych. Po trzech kwartałach różnica między planowanymi a zrealizowanymi dochodami wynosiła 27,1 mld zł. We wrześniu 2024 r. w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2025 r. informowano, że *aktualna prognoza dochodów budżetu państwa jest o blisko 41 mld zł niższa od planu zawartego w ustawie budżetowej na 2024 r. Istotnie niższe od pierwotnie założonych będą zarówno dochody podatkowe (o ponad 27,3 mld zł), jak i dochody*

³⁸ Potrzeby pożyczkowe netto wskazują kwotę rocznego przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa wynikającego ze sfinansowania deficytu budżetowego (oraz innych wskazanych prawnie pozycji) z wyłączeniem refinansowania długu.

niepodatkowe (o blisko 12,6 mld zł). Gorsza od prognozowanej sytuacja w gromadzeniu podatków jest m.in. wynikiem słabszego od zakładanego w ustawie budżetowej na 2024 r. wzrostu nominalnego PKB (o 2,7 pkt. proc).

We wrześniu 2024 r., wobec braku perspektyw poprawy sytuacji makroekonomicznej w stosunku do założeń ustawy budżetowej, podjęto prace związane z nowelizacją ustawy budżetowej. Projekt nowelizacji ustawy budżetowej został przyjęty przez Radę Ministrów 29 października 2024 r. W wyniku uchwalenia i wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej zmniejszeniu uległy dochody budżetu państwa o 56 300 mln zł, do wysokości 626 075,7 mln zł. Planowana łączna kwota wydatków budżetu państwa pozostała na niezmiennym poziomie, a w rezultacie zarówno deficyt budżetu państwa, jak i potrzeby pożyczkowe netto wzrosły o 56 300 mln zł. W wyniku nowelizacji deficyt budżetu państwa został określony na kwotę 240 300 mln zł. Oznaczało to, że w porównaniu do wykonania z roku poprzedniego zaplanowany deficyt był wyższy o 180,6%. W efekcie nastąpił wzrost potrzeb pożyczkowych netto do wysokości 308 571,5 mln zł. Potrzeby pożyczkowe brutto zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej przyjęte w wysokości 527 920 mln zł, wyższej o 78 890,6 mln zł, co wynikało, poza wzrostem potrzeb netto, także z korekty wykupów długu (głównie uaktualnienia wykupu obligacji detalicznych sprzedanych w 2023 r. oraz przeprowadzenia przetargów zamiany obligacji, zrealizowanych w ostatnich miesiącach 2023 r.)

(akta kontroli tom II str. 161-163)

Zrealizowany w 2024 r. deficyt budżetu państwa wyniósł 211 002,7 mln zł i pomimo że był niższy o 29 297,3 mln zł od kwoty przyjętej w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej, to jednocześnie był wyższy o 125 374,1 mln zł od deficytu z 2023 r., który wyniósł 85 628,6 mln zł. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Zrealizowany w 2024 r. deficyt budżetu państwa był wynikiem dochodów nieznacznie niższych od planu po nowelizacji (o 0,5%, tj. o 2 836 mln zł) i wydatków niższych o 32 133,1 mln zł.

Deficyt budżetu państwa w 2024 r. narastał nierównomiernie: o ile w ciągu 11 miesięcy średnia wielkość deficytu wynosiła 12 894,1 mln zł, to w grudniu 2024 r. ukształtował się on na poziomie 70 408 mln zł. Największe wydatki w tym miesiącu, powyżej 10 mld zł, dotyczyły: części 29 - Obrona Narodowa (29,7 mld zł, w tym 22,8 mld zł przekazano w ostatnich sześciu dniach roku; dla porównania wydatki w listopadzie wyniosły 8,9 mld zł); części 73 - Zakład Ubezpieczeń Społecznych (15,8 mld zł, a w listopadzie 12,8 mld zł) oraz części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe (12,8 mld zł, w listopadzie wydatki wyniosły 1,1 mld zł). W części 19 wydatki w wysokości 12 mld zł stanowiła wpłata przekazana w dniu 17 grudnia 2024 r. do Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC). Ocena NIK dotycząca wpłaty 12 mld do FPC została zawarta w wystąpieniu pokontrolnym KBF.410.1.5.2025 z kontroli *P/25/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.*

(akta kontroli tom IV str. 188)

Deficyt budżetu środków europejskich (BŚE) zaplanowany w kwocie 32 508,4 mln zł miał być wynikiem dochodów w kwocie 88 151,7 mln zł i wydatków wynoszących 120 060,1 mln zł. Przy szacowaniu dochodów BŚE brany był pod uwagę poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów, a w odniesieniu do przepływów w ramach Wspólnej Polityki Rolnej - kwoty zgłoszone przez ministra właściwego ds. rozwoju wsi, a także planowane

napływy z Komisji Europejskiej (dalej także: KE) na pokrycie tych wydatków oraz poziom środków znajdujących się na skonsolidowanym rachunku walutowym (zarządzanym przez Departament Długu Publicznego). W zakresie środków KPO (część grantowa) zaplanowano dochody równe wydatkom, co oznaczało brak deficytu w tej pozycji (finansowanie części grantowej ze środków BŚE może mieć miejsce wyłącznie do wysokości napływu środków z UE, a w pozostałym zakresie finansowanie zapewnia Polski Fundusz Rozwoju S.A.).

Przy planowaniu wydatków oszacowano, że napływy środków z tytułu refundacji wydatków oraz zaliczka w 2024 r., a także napływy z KE z tytułu refundacji wydatków WPR nie pokryją pełnych wydatków zgłoszonych przez dysponentów, czego wynikiem był przyjęty deficyt na poziomie 32 508,4 mln zł. Zrealizowany deficyt budżetu środków europejskich ukształtował się na poziomie niższym o 20 962,5 mln zł od planu. Było to spowodowane głównie mniejszym zaangażowaniem wydatków: przy planie w wysokości 120 660,1 mln zł wykonanie wydatków wyniosło 65 295 mln zł.

(akta kontroli tom IV str. 103-111)

Pozostałe potrzeby pożyczkowe

Pozostałe potrzeby pożyczkowe (tj. poza deficytem budżetu państwa i budżetu środków europejskich), zaplanowane (po nowelizacji) w wysokości 35 763,1 mln zł wynikały przede wszystkim z przewidywanych do udzielenia pożyczek (saldo udzielonych i spłaconych pożyczek stanowiło 8,9% potrzeb), z salda zarządzania środkami europejskimi (4,6%) oraz z płatności na rzecz międzynarodowych instytucji finansowych. Ich realizacja jednak w sposób istotny odbiegała od planu: zaplanowano kwotę potrzeb wynoszącą 35 763,1 mln zł, a faktycznie osiągnięto dodatni stan środków w wysokości 42 081,3 mln zł nie tworząc potrzeb pożyczkowych.

Zaplanowana w potrzebach pożyczkowych netto wysokość salda pożyczek i kredytów określona w załączniku do ustawy budżetowej *Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa* wynosiła 22 565,7 mln zł, przy czym limit wynikających z ustawy budżetowej dopuszczalnych kredytów i pożyczek udzielanych ze środków budżetu państwa został ustalony po nowelizacji ustawy budżetowej w kwocie 74 100 mln zł. Zaplanowanie w potrzebach pożyczkowych netto pożyczek w niższej kwocie opierało się na oszacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia takiego zdarzenia.

Faktycznie zrealizowane potrzeby netto z tytułu pożyczek wyniosły 3349,7 mln zł, z tego w ramach KPO w wysokości 3000 mln zł oraz pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego w wysokości 373,5 mln zł, (saldo udzielonych i spłaconych pożyczek wobec planu w wysokości 165,5 mln zł), nie tworząc potrzeb pożyczkowych.

Kolejna ujęta w planie potrzeb pożyczkowych kwota, wynosząca 11 617,9 mln zł, wynikała z zarządzania środkami europejskimi w ramach konsolidacji walutowej. Planowane przychody z tytułu środków pochodzących z KE zostały przyjęte w wysokości 76 533,7 mln zł, a rozchody (środki zwrócone do budżetu środków europejskich na realizację wydatków) zostały zaplanowane w wysokości 88 151,6 mln zł (to jest odpowiadającej dochodom budżetu środków europejskich). Ujemne saldo z tego tytułu w wysokości 11 617,9 mln zł stanowiło potrzebę pożyczkową budżetu państwa.

Faktycznie zrealizowane saldo z zarządzania środkami europejskimi ukształtowało się odmiennie, nie tworząc potrzeby pożyczkowej. Wpływ

środków przekazanych z UE wyniósł 72 555,2 mln zł, a na finansowanie wydatków budżetu środków europejskich przekazano, zgodnie ze zgłoszonymi zapotrzebowaniami tego budżetu, kwotę 59 237,6 mln zł. Powstałe w rezultacie tych przepływów dodatnie saldo środków w wysokości 13 317,7 mln zł zmniejszyło potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa.

Kolejną pozycję pozostałych potrzeb pożyczkowych (0,6% potrzeb) stanowiły wpłaty do międzynarodowych instytucji finansowych w planowanej wysokości 1603,6 mln zł. Potrzeby pożyczkowe, faktycznie zrealizowane w kwocie 1502,9 mln zł wynikały z udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych i obejmowały płatności na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju, Banku Rozwoju Rady Europy oraz Paneuropejskiego Funduszu Gwarancyjnego. W 2024 r. nie zaistniała konieczność uruchomienia płatności z tytułu umów gwarancyjnych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym³⁹ oraz w ramach pożyczki z Europejskiego Instrumentu Tymczasowego Wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), nie tworzyły potrzeb pożyczkowych.

(akta kontroli tom I str. 240-241, tom II str. 259-264, III str. 265, tom IV str. 1, 103)

Na etapie planowania potrzeb pożyczkowych netto nie zakładano wystąpienia potrzeb z tytułu zarządzania przez Ministra Finansów środkami jednostek sektora finansów publicznych⁴⁰ w ramach zarządzania płynnością tego sektora (konsolidacja złotowa), gdyż przyjęto, że przychody z tego tytułu (środki zgromadzone przez jednostki sektora finansów publicznych na rachunkach depozytów terminowych w BGK, zarządzane przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji) będą równe rozchodom (zwroty środków na rachunki jednostek), co na etapie planu oznaczało zerowe saldo, niegenerujące potrzeb pożyczkowych. Faktycznie zrealizowane przychody na rachunkach jednostek wyniosły 125 040,3 mln zł, przy rozchodach w wysokości 93 052,7 mln zł, a nadwyżka środków (saldo) w kwocie 31 987,5 mln zł zmniejszyła potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i służyła bieżącemu finansowaniu lub zwiększała poziom wolnych środków. Pozyskane w ten sposób środki były tańsze niż z emisji długu na rynek krajowy (oprocentowanie depozytów terminowych wyniosło 5,08% wobec oprocentowania obligacji rynkowych 5,33%).

(akta kontroli tom IV str. 7-21)

Poza wskazanymi wyżej pozycjami oddziałującymi na wielkość potrzeb pożyczkowych, oddzielną pozycję stanowiły tzw. *pozostałe przychody i rozchody*. Na etapie planowania stanowią one potencjalne zabezpieczenie środków na wypadek nieprzewidzianych lub możliwych do wystąpienia zdarzeń. Na etapie planowania potrzeb pożyczkowych przyjęto, że w pozycji tzw. *pozostałych przychodów i rozchodów krajowych* wystąpi nieznaczne dodatnie saldo w kwocie 24,1 mln zł, nietworzące potrzeb pożyczkowych. Miało ono być wynikiem wpływu środków z prywatyzacji (w wysokości 1,2 mln zł) oraz wpływów z rachunku

³⁹ Umowa Gwarancyjna między Państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym dotycząca pożyczek, których udzieli Europejski Bank Inwestycyjny na rzecz finansowania projektów inwestycyjnych w Krajach Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz w krajach i na terytoriach zamorskich.

⁴⁰ Ilekroć w wystąpieniu jest mowa o środkach jednostek zarządzanych przez Ministra Finansów w ramach konsolidacji złotowej, należy przez to rozumieć wszystkie podmioty (także spoza sektora jednostek finansów publicznych), które składają wolne środki w depozyt lub zarządzanie terminowe lub overnight na rachunkach w BGK, zarządzanych przez tego Ministra.

rezerw poręczeniowych (w wysokości 28,1 mln zł) w związku z udzielonymi gwarancjami Skarbu Państwa⁴¹. Faktycznie zrealizowane saldo *pozostałych przychodów i rozchodów* wyniosło 1736,3 mln zł i w rezultacie zmniejszyły potrzeby pożyczkowe.

Nieplanowane potrzeby pożyczkowe wystąpiły natomiast w pozycji *Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* (część 97 budżetu państwa) i wyniosły 106,9 mln zł. Zakładając przychody i rozchody na poziomie 330 mln zł w załączniku nr 18 do ustawy budżetowej zaplanowano zrównoważone saldo pożyczek na ten cel. W ramach przedsięwzięć wspólnej polityki rolnej, ze środków części 97 budżetu państwa, udzielane są przez Bank Gospodarstwa Krajowego pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego i lokalnych grup działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej również: PROW) na lata 2014-2020, na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁴² oraz w ramach Planu Strategicznego dla Wspólnej Polityki Rolnej (dalej również: PS WPR) na lata 2023-2027 (dalej również: PS WPR 2023-2027) na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 26 stycznia 2023 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej na lata 2023-2027⁴³. Osiągnięte przychody stanowiące sumę pożyczek spłaconych przez podmioty w 2024 r. wyniosły 147,9 mln zł (44,8% planu), a zrealizowane rozchody wynikające z wypłaconych pożyczek 254,8 mln zł (77,2% planu).

(akta kontroli tom II str. 318-337)

W rezultacie odmiennego od planu zrealizowanego deficytu budżetu państwa i budżetu środków europejskich, a także w wyniku powstałych odchyień w pozostałych składnikach potrzeb pożyczkowych netto, potrzeby te w 2024 r. wyniosły 180 466,7 mln zł. Był to poziom o 128 104,8 mln zł niższy od założonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. Jednak przyjmując, że syntetyczną miarą oceny sytuacji budżetowej państwa jest poziom potrzeb pożyczkowych, należy zauważyć w 2024 r. dalsze znaczne pogorszenie tego parametru w porównaniu do 2023 roku (zrealizowane wówczas potrzeby 137 567,6 mln zł były oceniane jako najwyższe od lat).

(akta kontroli tom IV str.134)

2.3. Operacje nieujęte w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W 2024 roku, podobnie jak w latach poprzednich, przeprowadzono operacje, które zostały zrealizowane z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa, nie uwzględniono ich również w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa, a do sfinansowania ich poza rachunkiem budżetu państwa wykorzystano różnorodne instrumenty finansowe.

Nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych

W 2024 r. kolejny rok z rządu przekazano skarbowe papiery wartościowe o wartości nominalnej 24 000 mln zł poza rachunkiem wydatków i rozchodów

⁴¹ Na podstawie art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach) środki gromadzone na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa mogą być wykorzystywane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.

⁴² Dz. U. z 2022 r. poz. 2068.

⁴³ Dz. U. z 2023 r. poz. 332.

budżetu państwa, nie uwzględniając ich w potrzebach pożyczkowych budżetu państwa.

Upoważnienie do przekazania wskazanym podmiotom skarbowych papierów wartościowych wynikało z przepisów ustawy o budżecie oraz z innych ustaw (szczegółowo w pkt 1 Wystąpienia pokontrolnego).

Zgodnie z art. 102 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych, skarbowe papiery wartościowe (dalej także: SPW lub obligacje skarbowe) są zbywane na rynku pierwotnym odpłatnie, zaś emisja następuje z dniem rozliczenia zaoferowanych do nabycia skarbowych papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej zbytych papierów wartościowych. NIK zwraca uwagę, że określone w poszczególnych ustawach regulacje zawierające upoważnienia do nieodpłatnego przekazywania SPW przeważnie jednocześnie wyłączały stosowanie przepisów art. 102 ustawy o finansach publicznych.

Taki rodzaj finansowania, przeprowadzany z pominięciem wydatków, pozwalał Ministrowi Finansów uniknąć wzrostu deficytu budżetu państwa. Skala tych operacji od 2019 r. istotnie wzrosła, a w rezultacie suma przekazanych od tego czasu SPW zwiększyła się na koniec 2024 r. do 117 825,6 mln zł. Należy przy tym zauważyć, że kryteria ujmowania w przepisach ustawowych wybranych podmiotów, którym przekazywano obligacje, oraz wysokość przekazywanych kwot nie były jasne: do niektórych podmiotów przekazywano SPW w sytuacji, gdy jeszcze posiadały one wcześniej przyznane obligacje lub posiadały na swoich rachunkach znaczne kwoty wolnych środków. Dotyczyło to w szczególności poniższych podmiotów:

Fundusz Reprywatyzacji otrzymał w dniu 31 grudnia 2024 r. (decyzją Ministra Finansów⁴⁴) SPW o wartości 3724,3 mln zł, w tym o wartości 3165,6 mln zł to SPW oprocentowane, od których płacone są odsetki. Zaznaczyć należy, że fundusz posiadał w tym dniu wolne środki w wysokości 4137,3 mln zł, które w większości pochodziły z wykupu przez Skarb Państwa SPW o wartości 3000 mln zł, przekazanych w 2021 r. i będących w posiadaniu funduszu do czasu ich zapadalności (w lipcu 2024 r.). Odsetki od SPW wypłacone funduszowi w 2024 r. wyniosły 84,9 mln zł. Odnosząc się do przekazanych w 2024 r. funduszowi skarbowych papierów wartościowych Departament Wspierania Polityk Gospodarczych podkreślił, że zgodnie z listami emisyjnymi wykup ich nastąpi kolejno w latach 2027 r., 2030 r. i 2034 r.

W uzasadnieniu do art. 10 projektu ustawy o budżecie wskazano, że celem wprowadzenia regulacji umożliwiającej przekazanie Funduszowi Reprywatyzacji skarbowych papierów wartościowych jest możliwość zwiększenia zdolności Funduszu do realizacji nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji w spółkach, a także zdolność tego Funduszu do udzielania pożyczek. Według danych dotyczących wykonania planu Funduszu w 2024 r., środki Funduszu nie zostały przeznaczone na żaden z wymienionych celów.

NIK zauważa ponadto, że obligacje zostały przekazane Funduszowi Reprywatyzacji w ostatnim dniu roku 2024, w wartości pozostałego, niewykorzystanego limitu z ustawy budżetowej, co wskazuje, że wnioskowana wartość SPW wynikała z możliwej do zrealizowania wysokości dofinansowania w

⁴⁴ NIK zwraca w tym miejscu uwagę, iż Minister Finansów jest ministrem właściwym do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, a co za tym idzie jest dysponentem Funduszu Reprywatyzacji (dysponentem Funduszu Reprywatyzacji jest minister właściwy do spraw finansów publicznych) oraz organem, który podjął decyzję o przekazaniu SPW do Funduszu Reprywatyzacji (SPW do Funduszu Reprywatyzacji przekazał minister właściwy do spraw budżetu).

tej formie, a nie z planowanych potrzeb Funduszu, tj. bez oszacowania potencjalnego zapotrzebowania na środki w 2025 r.

W ocenie NIK działaniem niecelowym ze strony Ministra Finansów było przekazanie obligacji na realizację niesprecyzowanych, co do terminu zadań. Nie było zatem konieczności przekazania obligacji skarbowych w 2024 r. i powiększania kosztów obsługi długu w sytuacji, gdy fundusz ich nie potrzebował. Należy przy tym podkreślić, że Minister Finansów, odpowiedzialny za realizację celu *Strategii*, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu, podjął decyzję o przekazaniu SPW do funduszu, w wyniku czego nastąpił wzrost długu, od którego będą wypłacane odsetki aż do 2034 r. Odpowiedzialny za zarządzanie długiem i kosztami jego obsługi Departament Długu Publicznego, opiniując przekazanie SPW jako formy dokapitalizowywania jednego z podmiotów, wskazywał, że skutkiem takiego działania jest m. in. zwiększenie kosztów obsługi długu Skarbu Państwa i osłabienie rozliczalności wydatkowania środków publicznych co do ich celowości i gospodarności.

(akta kontroli tom III str. 216-223, 251-264, tom IV str. 124-131)

Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych otrzymała w dniu 29 grudnia 2023 r., na polecenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 grudnia 2023 r. obligacje skarbowe o wartości 1000 mln zł (w tym obligacje oprocentowane o wartości 850 mln zł, od których MF płać odsetki). W 2024 r. obligacji tych nie wykorzystano. Koszty obsługi obligacji przekazanych w ostatnim dniu 2023 r. wyniosły 50 mln zł w 2024 r., a 17 grudnia 2024 r. Agencja otrzymała, na polecenie Prezesa Rady Ministrów, kolejne obligacje o wartości 500 mln zł (w tym oprocentowane o wartości 425 mln zł). Skutkiem tego był wzrost na przestrzeni roku długu Skarbu Państwa o 1500 mln zł. Wzrost kosztów obsługi długu Skarbu Państwa z tytułu przekazania dodatkowych 500 mln skarbowych papierów wartościowych wyniesie około 26 mln zł rocznie.

(akta kontroli tom III str. str. 62-76, tom IV str. 61-67, 78-83)

Przekazane Funduszowi Kolejowemu w dniu 29 grudnia 2023 r. przez Ministra Finansów (na wniosek Ministra Infrastruktury) obligacje skarbowe o wartości 1500 mln zł (w tym obligacje kuponowe o wartości 1275 mln zł), nie zostały w ciągu 2024 r. przedstawione do sprzedaży i na 31 grudnia 2024 r. pozostawały na rachunku funduszu. NIK zauważa, że stan wolnych środków pieniężnych tego funduszu, który na 31 grudnia 2023 r. wynosił 2029,7 mln zł (ulożony w bonach pieniężnych NBP), na dzień 31 grudnia 2024 r. wzrósł do 2968,2 mln zł (nadal ulokowanych w bonach pieniężnych NBP), a MF z tytułu przekazanych nieodpłatnie obligacji skarbowych wypłaciło funduszowi odsetki w kwocie 74 mln zł, ponosząc w ten sposób zbędne koszty.

(akta kontroli tom IV str. 69-72, 125-128)

Należy zwrócić uwagę, że wartość wypłaconych w 2024 r. odsetek od obligacji skarbowych wydanych w latach poprzednich nieodpłatnie podmiotom uprawnionym na podstawie ustaw wyniosła 1167 mln zł, a od obligacji wydanych w 2024 r., od których były już w 2024 r. wypłacane odsetki, wyniosła 346 mln zł. Przepisy ustawowe, co do zasady upoważniały, a nie zobowiązywały Ministra Finansów do przekazywania określonym podmiotom obligacji skarbowych. Jak wynika z zapisów *Strategii*, zarządzanie długiem powinno uwzględniać cel minimalizacji kosztów. Tymczasem wydawanie obligacji, które były zbędne, a MF płać od nich odsetki, stało w sprzeczności z tym celem.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w częściach 79, 97 i 98 (a także rok wcześniej) NIK skierowała do Ministra Finansów wnioski dotyczące zaprzestania stosowania praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego, odnosząc się do realizacji tego wniosku, wskazał m.in., że: *przekazywanie SPW następuje w dużej mierze na podstawie przepisów incydentalnych, dotyczących jednego roku budżetowego, zatem ograniczenie praktyki ich nieodpłatnego przekazywania może zostać osiągnięte poprzez zaniechanie projektowania nowych przepisów dających taką możliwość lub też nakładających na Ministra Finansów taki obowiązek. Już w ustawie budżetowej na rok 2024 zmniejszono limit możliwych do przekazania SPW (do kwoty 24 mld zł). Dalsze działania w powyższym zakresie doprowadziły do kolejnego zmniejszenia limitu możliwych do przekazania SPW (nie może przekroczyć kwoty 20 mld zł) w ustawie budżetowej na rok 2025, a ponadto w tzw. ustawie okołobudżetowej na rok 2025 zmniejszono liczbę tytułów (artykułów) przewidujących nieodpłatne przekazywanie SPW do dwóch artykułów – art. 7 (na łączną kwotę 5,4 mld zł) i art. 8 (na łączną kwotę 2 mld zł).*

(akta kontroli tom III str. 1-5)

Odnosząc się do argumentów przedstawionych przez Dyrektora Departamentu Długu Publicznego, NIK zauważa jednak, że o ile w ustawie budżetowej na 2024 r. limit obligacji skarbowych możliwych do przekazania uległ zmniejszeniu w stosunku do roku poprzedniego, to jednak wartość nominalna przekazanych obligacji (wliczana do limitu) wzrosła o 7442,3 mln zł.

Podkreślenia wymaga, że istotą wniosków kierowanych do Ministra Finansów w tym zakresie było wyeliminowanie stosowania tej formy dofinansowywania wybranych podmiotów jako rozwiązania o charakterze systemowym.

Finansowanie zadań państwa poprzez fundusze umiejscowione w BGK.

W ramach potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie uwzględniono również środków z których finansowano zadania państwa poprzez fundusze utworzone w BGK z pominięciem wydatków i rozchodów budżetu państwa ujętych w ustawie budżetowej. W 2024 r. BGK zaciągał zobowiązania dłużne na rzecz czterech funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (dalej również FPC), Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (dalej również: FWSZ), Funduszu Pomocy (dalej również: FP) oraz Krajowego Funduszu Drogowego (dalej również: KFD):

- na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 pozyskano środki z emisji obligacji krajowych i zagranicznych na kwotę 40 273,8 mln zł; na obsługę wyemitowanych i sprzedanych obligacji poniesiono w 2024 r. wydatki w wysokości 5012,3 mln zł. Zobowiązania FPC z tytułu wyemitowanych obligacji krajowych i zagranicznych na 31 grudnia 2024 r. wyniosły: z tytułu kapitału 214 436,2 mln z (wg wartości nominalnej, w wartości po kapitale, tj. bez dyskonta i premii było to 212 945,2 mln zł), z tytułu odsetek 47 727,4 mln zł - razem 262 163,6 mln zł.

Najwyższe kwoty spłat przypadają na lata 2025 i 2031 (po ponad 35 mld zł) oraz na lata 2027 i 2030 (po ponad 39 mld zł).

- na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych uruchomiono w 2024 r. kredyty w wysokości 17 613,9 mln zł; natomiast na obsługę kredytów w 2024 r. poniesiono wydatki w wysokości 5097,5 mln zł. Zobowiązania funduszu na 31 grudnia 2024 r. z tytułu kredytów i obligacji (wyemitowanych i sprzedanych

w 2023 r.) wyniosły z tytułu kapitału 45 001,9 mln zł, z tytułu odsetek 17 895 mln zł (razem 62 896,9 mln zł) Najwyższe spłaty tych zobowiązań przypadają na lata 2025 (ponad 5 mld zł) i 2028 (ponad 7 mld zł).

- na rzecz Funduszu Pomocy z emisji obligacji zagranicznych pozyskano w 2024 r. kwotę 6539,3 mln zł; a na obsługę obligacji poniesiono w 2024 r. wydatki w wysokości 374,4 mln zł. Zobowiązania funduszu na 31 grudnia 2024 r. wyniosły z tytułu kapitału 19 573,7 mln zł, a z tytułu odsetek 7352,6 mln zł (razem 26 926,3 mln zł). Największe spłaty przypadają w latach: 2025 (35 599,3 mln zł), 2027 (39 288,4 mln zł) oraz 2030-2031 (39 018,8 mln zł i 35 737,5 mln zł).
- na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego z emisji obligacji pozyskano w 2024 r. kwotę 6844,1 mln zł, a z kredytów 2733,5 mln zł. Zobowiązania funduszu na 31 grudnia 2024 r. z tytułu kapitału (obligacje i kredyty) wyniosły 70 373,6 mln zł, z tytułu odsetek od tych zobowiązań 37 617,1 mln zł (razem 107 990,7 mln zł). Najwyższe spłaty tych zobowiązań przypadają na lata 2025-2026 (średnio po ok. 7 mld zł rocznie).

(akta kontroli tom VI str. 222-267, 291-300)

Zarówno kwota wyemitowanych i sprzedanych obligacji i zaciągniętych kredytów na rzecz funduszy, jak i wydatki na wypłacone odsetki od obligacji i kredytów nie zostały ujęte w rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa. Przy czym zobowiązania BGK z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na rzecz funduszy przepływowych gwarantowane są przez Skarb Państwa. Razem kwota zobowiązań dłużnych dotyczących ww. funduszy, pozyskana z pominięciem rachunku budżetu państwa wzrosła w 2024 roku w wyniku emisji długu o 72 422,6 mln zł (według wartości nominalnej). Uwzględniając wydatki poniesione w 2024 r. na obsługę zobowiązań w wysokości 15 081,9 mln zł, NIK stwierdziła, że kwota zrealizowana poza budżetem państwa w 2024 r. wyniosła 87 862,2 mln zł.

Na dzień 31 grudnia 2024 r. pełna wysokość zobowiązań dłużnych dotyczących ww. funduszy (według wartości nominalnej) wynosiła 349 385,3 mln zł, a z tytułu odsetek 110 592,1 mln zł⁴⁵ (razem 459 977,4 mln zł).

(akta kontroli tom IV str. 43-45, str. 207-210)

Fundusz Przeciwdziałania COVID-19

Na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej⁴⁶ z dniem 1 lipca 2024 r. Minister Finansów przejął zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad Funduszem Przeciwdziałania COVID-19.

Po przejęciu nadzoru przez Ministra Finansów podjęto prace nad zmianą dotychczasowej umowy dotyczącej obsługi Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w szczególności w zakresie zmniejszenia marży BGK z tytułu obsługi Funduszu. W trybie roboczym uzgodniono, że w jej treści uwzględniony zostanie nowy współczynnik wykorzystywany do wyliczenia wynagrodzenia prowizyjnego na poziomie 1,04 (zamiast dotychczasowego 1,06) obowiązujący od 1 stycznia 2025 roku.

W 2024 r. wpływy Funduszu FPC wyniosły 68 321,6 mln zł, z czego największe wpływy (40 273,8 mln zł, tj. 59%) powstały z tytułu emisji obligacji przez BGK na rzecz tego funduszu. Kolejne wpływy pochodziły z wpłat dokonywanych z odpisów Funduszu Wypłaty Różnicy Ceny w wysokości 14 492,6 mln zł oraz z

⁴⁵ Kwota odsetek od zobowiązań dłużnych w całym okresie zapadalności obliczona według stanu na 31 grudnia 2024 r.

⁴⁶ Dz.U. poz. 834.

wpłaty ze środków budżetu państwa w wysokości 12 000 mln zł zrealizowanej w dniu 17 grudnia 2024 r.

Emisja obligacji na rzecz funduszu była dokonywana z pominięciem rachunków budżetu państwa, nie została też ujęta w potrzebach pożyczkowych. Skutki tych operacji znajdują odzwierciedlenie dopiero w wartości długu obliczonego zgodnie z zasadami unijnymi.

W 2024 r. BGK wyemitował i sprzedał na rzecz FPC obligacje serii:

- FPC0328 o stałej stopie procentowej 1,75% i rentowności 5,131% -5,616%,
- FPC0733 o stałej stopie 2,25% i rentowności 5,510% - 5,992%,
- FPC0342 o stałej stopie 6,75% i rentowności 5,608% - 6,070%,
- FPC0631 -oprocentowanie zmienne WIBOR 6M + 0,5%.

Średnia rentowność sprzedawanych w 2024 r. na rzecz FPC obligacji wyniosła 5,59%, co oznacza, że była wyższa w porównaniu do rentowności krajowych SPW (wynoszącej 5,33%) o 26 pb.

(akta kontroli tom IV str. 48-54,207-210)

Środki FPC pochodziły również ze środków budżetu państwa zaplanowanych w rezerwie celowej budżetu państwa poz. 57 i zrealizowanych w części 19 budżetu państwa w kwocie 12 000 mln zł.

W planie finansowym funduszu z dnia 31 grudnia 2023 r przekazane do FPC przez Ministra Finansów środki miały służyć realizacji bieżących celów: saldo wszystkich zrealizowanych wpływów i wydatków zostało na koniec roku 2024 zaplanowane w wysokości 480 mln zł. Dopiero zmianą nr 3 planu FPC zmniejszono realizację wpływów do funduszu o 7111,5 mln zł (głównie z tytułu mniejszych wpływów z emisji obligacji, przy utrzymaniu poziomu wpłaty z budżetu w wysokości 12 000 mln zł), a realizację wydatków zmniejszono o 22 601,2 mln zł. W rezultacie tej zmiany saldo wpływów i wydatków zostało zaplanowane w wysokości 17 613 mln zł, co oznaczało, że przekazane z budżetu państwa środki nie będą służyły realizacji wydatków. Zmiana nr 3 planu finansowego funduszu została przygotowana na podstawie dyspozycji Ministerstwa Finansów z 18 grudnia 2024 r.

W dniu 13 grudnia 2024 r. BGK wystąpił o przekazanie zaplanowanych środków, zgodnie z przeznaczeniem rezerwy celowej poz. 57 oraz planem finansowym Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 na 2024 r., na zasilenie Funduszu. Zgodnie z uzasadnieniem miało to umożliwić przygotowanie operacji spłaty części zobowiązań i pozwolić na uzyskanie oszczędności w kosztach obsługi zapadających w 2025 r. obligacji (lub korzystniejszej ceny sprzedaży nowych obligacji). NIK jednak zauważa, że zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (dalej: nowelizacja ustawy o COVID-19), minister właściwy do spraw finansów publicznych jest zobowiązany do przekazania do funduszu środków niezbędnych do terminowej obsługi zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji w przypadku, gdy poziom środków Funduszu jest niewystarczający do obsługi tych zobowiązań. NIK zauważa, że w 2024 r. sytuacja taka nie miała miejsca, gdyż fundusz nie zrealizował zadań zaplanowanych na 2024 r., i to pomimo otrzymanych na ten cel wpłat z budżetu państwa, a pierwszy wykup obligacji FPC przypadał na 2025 rok (obligacje seria FPC0725 z terminem wykupu ustalonym na 3 lipca 2025 i wartości 25 308 mln zł), przy czym w planie finansowym funduszu na 2025 r. założono, że wykup ten nastąpi w drodze emisji nowych obligacji na rzecz FPC.

Po przekazaniu przez Ministra Finansów w dniu 17 grudnia 2024 r. na rachunek FPC kwoty 12 000 mln zł., stan jego środków złotych na 31 grudnia 2024 roku wynosił 17 722,5 mln zł, z czego:

- w depozycie terminowym u Ministra Finansów (konsolidacja) w wysokości 10 001,8 mln zł (data utworzenia 19 grudnia 2024 do 17 stycznia 2025 r., oprocentowanie 5,08%, odsetki wypłacone za ten okres to 40,36 mln zł),
- na rachunku w NBP ulokowane w bonach pieniężnych w wysokości 6033,4 mln zł.

Ponadto FPC posiadał na oprocentowanym rachunku walutowym środki w wysokości 393,1 mln euro (1679,7 mln zł).

Przekazanie przez Ministra Finansów kwoty 12 000 mln zł wpłynęło na:

- zwiększenie deficytu budżetu państwa w 2024 r. o 12 000 mln zł. Oszacowane przez NIK wydatki na sfinansowanie deficytu (przyjmując koszt pozyskania środków w wyniku sprzedaży najkrótszych SPW sprzedawanych w grudniu, których rentowność kształtowała się średnio na poziomie 5,137%), wyniosły za okres do końca roku blisko 23 mln zł,
- koszty z tytułu oprocentowania rachunku, na którym zostały zdeponowane wolne środki funduszu (w następnym dniu po przekazaniu środków przez Ministra Finansów fundusz ulokował na rachunku Ministra Finansów kwotę 10 000 mln zł, a pozostałą kwotę ulokował w bonach pieniężnych NBP). Z tytułu oprocentowania rachunku budżet państwa poniósł wydatki w ciągu pozostałych 14 dni grudnia, oszacowane przez NIK na blisko 20 mln zł (przy przyjęciu oprocentowania środków w wysokości stopy depozytowej NBP 5,25%).

Oznaczało to, że od dnia przekazania środków na rachunek FPC do końca roku budżet państwa poniósł szacunkowo obliczone koszty z tego tytułu w wysokości 43 mln zł.

W ocenie NIK przekazanie środków przez MF do FPC było działaniem niecelowym, ponieważ nie zostały one przeznaczone na realizację bieżących zadań funduszu, pozostając na rachunku FPC na koniec roku, co zostało ocenione w kontroli P/25/001 - *Wykonanie budżetu państwa w cz. 19* natomiast spowodowały wzrost wydatków z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa (wskazany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom IV str. 222-247)

Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych

Wpływy Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w 2024 r. wyniosły 34 667,8 mln zł i pochodziły głównie z dwóch źródeł: uruchomionych kredytów zagranicznych gwarantowanych przez Skarb Państwa⁴⁷ w wysokości 17 613,9 mln zł oraz wpłat z budżetu państwa (z części 29 – Obrona narodowa) w wysokości 15 631,2 mln zł.

Jak podkreślił w swoim wyjaśnieniu Minister Finansów⁴⁸, *możliwość zaciągania przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych kredytów i pożyczek lub emisji obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych wynika wprost z przepisów art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny. Katalog przychodów FWSZ określony jest w art. 41 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny, gdzie jedną z pozycji wpływów są środki pochodzące z kredytów,*

⁴⁷ Gwarancje Skarbu Państwa zabezpieczające zobowiązania finansowe zaciągane przez BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zostały udzielone przez Ministra Finansów na podstawie art. 45 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny.

⁴⁸ Pismo DP2.0811.4.2025 z dnia 28 marca 2025 r.

pożyczek oraz wyemitowanych obligacji. Szczegółowe zasady współpracy w procesie pozyskiwania finansowania dłużnego na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych zostały uregulowane także w trójstronnym Porozumieniu z dnia 21 grudnia 2022 r., podpisanym przez Ministra Obrony Narodowej (dalej: MON), Ministra Finansów oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

W wymiarze rzeczowym wiodąca rola należy do MON, natomiast w wymiarze finansowym – do BGK i MF. BGK prowadzi proces RfP⁴⁹, dokonuje wyboru najkorzystniejszej opcji finansowania, przedstawia ją do zaopiniowania Zespołowi Sterującemu (w skład którego wchodzi Minister Obrony Narodowej, Minister Finansów, Prezes BGK oraz Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Proponowane parametry, warunki finansowe kredytów wymagają uprzedniej akceptacji Ministra Finansów. Finalnie, po zebraniu ofert wśród instytucji finansowych finansujących sektor zbrojeniowy, ze złożonych przez banki komercyjne⁵⁰ ofert wybierany jest podmiot lub podmioty, które w optymalnej strukturze banków udzielających kredytu gwarantują najskuteczniejsze przeprowadzenie procesu organizacji finansowania wśród banków komercyjnych, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najniższej ceny. W przypadku kredytów pozyskiwanych na rzecz FWSZ, proces wyboru banku lub banków w konkurencyjnym postępowaniu RfP, pozyskania przez wybrane banki wewnętrznych akceptacji i wynegocjowanie dokumentacji trwa przeciętnie od 6 do 12 miesięcy, w zależności od stopnia złożoności transakcji (kwota finansowania, liczba wymaganych banków, finansowanie z ECA⁵¹ czy bez).

Departament Długu Publicznego w 2024 r. oceniał warunki finansowe wybranych przez BGK ofert kredytowych o czym informował Ministra Finansów. Analiza finansowa kosztu kredytu dla FWSZ dotyczyła porównania przedstawionej oferty dla pierwszej transzy kredytu (dla transz zaciąganych w późniejszym terminie nie jest możliwe ich porównanie z warunkami finansowymi, jakie będzie mógł uzyskać w tym czasie Skarb Państwa) z hipotetycznym kosztem finansowania rynkowego Skarbu Państwa, w oparciu o bieżące warunki rynkowe. W wyniku analizy proponowanych parametrów, z uwagi na niższy koszt od finansowania rynkowego Skarbu Państwa, rekomendowano akceptację przedstawionych we wniosku parametrów ekonomicznych zobowiązania dłużnego, gdy po przyrównaniu rocznego kosztu zobowiązania dłużnego w walucie do hipotetycznego kosztu finansowania

⁴⁹ Konkurencyjne postępowanie ang. Request for Proposal (zapytanie o wstępną ofertę finansowania, dalej: RfP) prowadzone przez BGK wśród instytucji finansowych finansujących sektor zbrojeniowy, w celu wyłonienia banku lub banków do organizacji i udzielenia finansowania, które zagwarantują pewność pozyskania finansowania (tzw. underwriting) przy korzystnej cenie.

⁵⁰ W przypadku pożyczek w formule FMF (ang. Foreign Military Financing - program finansowania wojskowego, który umożliwia krajom sojuszniczym USA uzyskanie pożyczek na modernizację swoich sił zbrojnych) udzielane są one w ramach amerykańskiego programu rządowego, notyfikowanego przez Kongres USA. Inicjatywa pozyskania tych kredytów dla Polski należała do Ministerstwa Obrony Narodowej, w związku z czym BGK nie występował ze wstępnym zapytaniem ofertowym. Takie zapytanie byłoby bezprzedmiotowe ze względu na to, że kredyt ma charakter G2G (government to government), a stroną umowy, poza BGK, jest również Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów oraz Ministra Obrony Narodowej (zdefiniowanych wspólnie jako Government of Poland). W przypadku kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego na rzecz FWSZ, wykorzystanie przedmiotu kredytu było nie tylko do celów wojskowych, ale również do celów cywilnych (tzw. dual use). BGK nie występował do EBI z RfP, gdyż EBI jest Międzynarodową Instytucją Finansową oferującą warunki, co do zasady, korzystniejsze od warunków cenowych oferowanych przez inne instytucje. Jednocześnie ten projekt był jedynym możliwym do współfinansowania przez EBI, ze względu na planowane zastosowanie cywilne.

⁵¹ ECA – ang. Export Credit Agency,

rynkowego Skarbu Państwa był on niższy niż możliwy do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku. Dotyczyło to finansowania w odniesieniu do kredytów FMF (oprocentowanie stałe, koszty wynikają jedynie z oprocentowania), kredytów FFB⁵² (stała stopa zgodnie z umową określana osobno dla każdej uruchomionej transzy ciągnięcia przed datą jej uruchomienia, powiększona o marżę w wysokości 0,37% rocznie) oraz kredytów EBI⁵³.

Pozytywną rekomendację MF wydało również w odniesieniu do kredytów komercyjnych, w których szacowany roczny koszt kredytu był wyższy o ok. 0,3 - 0,5 pb w porównaniu do kosztu możliwego do uzyskania przez Skarb Państwa na rynku finansowym, jednak w ocenie Departamentu DP sporządzającego rekomendację, nie odbiegał istotnie od kosztu rynkowego, jakiego należałoby oczekiwać od finansowania rynkowego dla zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa.

(akta kontroli tom IV str. 73-76)

Nie odnosząc się do celowości zakupów realizowanych ze środków FWSZ, NIK zwraca uwagę na efektywność ponoszonych wydatków, szczególnie w sytuacji, gdy relacja wydatków poniesionych na obsługę zaciągniętych zobowiązań do ogółu wydatków poniesionych przez fundusze w ciągu roku (w tym uwzględniających koszty realizacji zadań, do których fundusze były powołane, w odniesieniu do funduszy, które nie posiadały własnych wpływów) była najwyższa w odniesieniu do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych, wynosząc: dla FPC 9,4%, Fundusz Pomocy 3,6%, a dla FWSZ 14,5%. Jest to szczególnie ważne, gdyż to Skarb Państwa *de facto* poniesie koszty obsługi zobowiązań dłużnych (ponosząc przy tym ryzyko zmiany wysokości oprocentowania zobowiązań w przyszłości).

Na koszty organizacji i obsługi finansowania dłużnego FWSZ (5097,5 mln zł) składały się głównie:

- odsetki w wysokości 1297,1 mln zł,
- prowizje, opłaty i pozostałe koszty z tytułu organizacji i obsługi finansowania dłużnego w wysokości 3426,3 mln zł, tj. ponad 2,6-krotnie wyższe od kosztów odsetek,
- wynagrodzenie dla BGK w wysokości 4,8 mln zł.

(akta kontroli tom VI str. 202-209, tom III str. 275-280)

Wysoki udział kosztów prowizji i pozostałych opłat wynikał, w ocenie BGK, przede wszystkim z warunków umów finansowych ze wsparciem ECA (Export Credit Agency), *na podstawie których opłata za udzielenie gwarancji/ubezpieczenia całości finansowania jest wymagalna przy jego uruchomieniu. Zasadnicza część opłat i prowizji ponoszona jest ze środków FWSZ przy zawieraniu umowy kredytowej albo w dniu uruchomienia pierwszej transzy kredytu, podczas gdy odsetki płacone są po upływie okresu odsetkowego. Opłaty i prowizje związane z zawartymi w 2024 r. umowami kredytowymi albo pierwszym uruchomieniem transz, dla których spłata odsetek rozpocznie się dopiero w 2025 r. (6 miesięcy od daty pierwszego uruchomienia). Należy przy tym zaznaczyć, że w 2024 r. BGK zawarł więcej umów kredytów na rzecz FWSZ (w ujęciu ilościowym i kwotowym) niż w 2023 r. W kolejnych latach, w miarę uruchamiania środków z zaciągniętych kredytów, udział odsetek w*

⁵² Federal Financing Bank (FFB): Jest to bank utworzony przez Kongres USA w 1973 roku, którego celem jest koordynacja programów pożyczkowych federalnych agencji oraz zmniejszenie kosztów pożyczek federalnych i pożyczek wspomaganych przez rząd

⁵³ Kwotowanie indykatywne, zgodnie ze stosowaną przez EBI procedurą ustalania oprocentowania ostateczna jego wysokość zostanie określona na podstawie kwotowania transakcyjnego.

wydatkach FWSZ, naliczonych od zobowiązań wynikających z tych kredytów, wzrośnie w stosunku do opłat i prowizji⁵⁴.

Udział agencji kredytów eksportowych ECA był warunkiem koniecznym dla wszystkich zawartych w 2024 r. umów kredytu (za wyjątkiem pożyczek FMF oraz kredytu komercyjnego). Głównym powodem wykorzystywania w strukturze transakcji ubezpieczenia/ gwarancji agencji kredytów eksportowych ECA *jest powszechna praktyka oparta na mechanizmie finansowania handlu zagranicznego, w którym banki finansujące korzystają z dodatkowych gwarancji agencji rządowych z kraju dostawcy. Taki mechanizm finansowania pozwala kredytodawcom dywersyfikować ryzyko kredytowe na poszczególne kraje skąd pochodzą dostawy.*

Rzeczywista roczna stopa oprocentowania dla transz kredytów uruchamianych na rzecz FWSZ w 2024 r. została wyliczona na bazie formuły XIRR⁵⁵, przy uwzględnieniu opłat poniesionych i planowanych w wysokości proporcjonalnej do kwoty danego ciągnięcia kredytu.

Przy obliczaniu rzeczywistej stopy oprocentowania kredytów z zastosowaniem formuły XIRR duże znaczenie ma termin płatności prowizji za gwarancję ECA, stanowiącej rodzaj składki ubezpieczeniowej. Główne czynniki wpływające na kwotowania poszczególnych ECA to: ocena przez dany ECA ryzyka kraju zaciągającego zabezpieczone zobowiązanie, długość okresu finansowania (często składka kwotowana jest za rok ochrony – procentowy udział łącznej kwoty składki w kwocie finansowania nie pozwala więc w bezpośredni sposób porównywać kosztów poszczególnych ECA); dostępność w kraju ECA waluty zabezpieczonej wierzycelności; koszty własne kapitału danego ECA. W odniesieniu do transz pożyczek w formule FMF (oraz kredytów na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego), brak jest dodatkowych kosztów tych kredytów (poza oprocentowaniem poszczególnych transz). XIRR dla kredytów/transz kredytów uruchomionych w 2024 r. wynosiło od 3,75% do 4,96%. Kredyty zaciągane przez BGK na rzecz FWSZ przeznaczone są na finansowanie ściśle określonych kontraktów i dostaw sprzętu, podczas gdy środki FWSZ pochodzące z emitowanych obligacji nie mają ograniczeń w ich wykorzystaniu (poza tymi wynikającymi z ograniczeń ustawowych). Obligacje mogą być przeznaczone na dowolne zadanie w ramach obowiązującego planu finansowego FWSZ. Środki z emisji obligacji przeprowadzonych w 2023 r. wykorzystane zostały w celu zabezpieczenia ogólnej płynności FWSZ i w momencie ich realizacji FWSZ nie miał możliwości alternatywnego finansowania w postaci kredytu. Emisje obligacji w porównaniu do finansowania kredytowego są dużo prostsze i szybsze do realizacji oraz przyczyniają się do pożądanej z punktu widzenia FWSZ dywersyfikacji w zakresie źródeł finansowania, co ma szczególne znaczenie w kontekście jego wielomiliardowych potrzeb.

(akta kontroli tom IV str. 275-290)

⁵⁴ Pismo BGK znak DUA-BZF.0900.6.2025JD(67) z dnia 27.03.2025 r.

⁵⁵ XIRR (ang. Extended Internal Rate of Return) jest to rozszerzona wewnętrzna stopa zwrotu, która jest używana do obliczania rentowności inwestycji, w tym kredytów, gdy przepływy pieniężne są nieregularne. W przeciwieństwie do standardowej funkcji IRR, która zakłada regularne przepływy pieniężne, XIRR uwzględnia dokładne daty i kwoty przepływów pieniężnych. W przypadku kredytów, XIRR może być używany do bardziej precyzyjnego obliczania kosztów kredytu, uwzględniając wszystkie nieregularne płatności, takie jak odsetki, prowizje i spłaty kapitału. Dzięki temu można uzyskać dokładniejszy obraz rzeczywistej rocznej stopy zwrotu z kredytu.

Fundusz Pomocy

Od 1 lipca 2024 r. dysponentem Funduszu Pomocy jest Minister Finansów⁵⁶. Wpływy funduszu w 2024 r. wyniosły 10 133,8 mln zł, z czego najwyższa kwota pochodziła z emisji przez BGK obligacji nominowanych w euro o wartości 1536 mln (6539,3 mln zł). Rentowność tych papierów wynosiła od 3,385% do 4,528% (średnia rentowność obligacji hurtowych na rynku krajowym wynosiła 5,33%). Kolejną pozycję wpływów do funduszu stanowiły wpłaty środków pieniężnych od innych podmiotów⁵⁷ (2854,1 mln zł) oraz wpłaty z budżetu państwa w wysokości 500 mln zł.

Koszty związane z emisją długu przez BGK na rzecz funduszu oraz wypłata odsetek od tego długu spowodowały, że w 2024 r. w łącznej wysokości 6913,7 mln zł zostały poniesione z pominięciem rachunków budżetu państwa.

(akta kontroli tom IV str. 244-263)

Krajowy Fundusz Drogowy

Zadania BGK związane z pozyskiwaniem finansowania dłużnego na rzecz KFD zostały uregulowane w art. 39d ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁸.

Kredyty pozyskane na rzecz KFD zostały zaciągnięte w EBI, który oferuje warunki korzystniejsze od warunków cenowych oferowanych przez inne instytucje, przy czym stosuje ścisłe kryteria odnośnie do kwalifikowalności poszczególnych projektów i kosztów do objęcia finansowaniem i, poza wyjątkowymi sytuacjami, kredytuje tylko część kosztów projektu. EBI, zgodnie ze swoim mandatem, nie może finansować sektora obronnego, w tym zakupu sprzętu wojskowego (z wyjątkiem technologii *dual use*). Zaciągnięcie kredytu w EBI nie wiąże się z dodatkowymi opłatami w postaci prowizji agencyjnych/strukturyzacyjnych/aranżacyjnych, opłat za gwarancję ECA czy opłat za zaangażowanie, które mogą występować w przypadku kredytów na rzecz FWSZ.

Zadłużenie KFD w 2024 r. wzrosło o 9 577,6 mln zł, w tym z tytułu kredytów o 2733,5 mln zł i z tytułu sprzedaży obligacji o 6844,1 mln zł. Stopa procentowa dla tych kredytów wyniosła 2,90%, przy czym dotyczy to tylko uruchomionych w 2024 r. transz, ponieważ oprocentowanie oraz mechanizm spłaty są ustalane indywidualnie dla każdej transzy. Oprocentowanie obligacji seria USD0754 wyniosło 6,25%, a rentowność 6,30%.

Na obsługę zobowiązań dłużnych KFD poniesione zostały w 2024 r. wydatki w wysokości 4597,8 mln zł (w tym 2744,5 mln zł na obsługę kredytów i 1853,2 mln zł na obsługę obligacji). W stosunku do całkowitych wydatków (24 202,5 mln zł) wydatki na obsługę zobowiązań dłużnych stanowiły 18,9%.

Kwota nieuwzględnionych w budżecie państwa środków z tytułu finansowania wyżej opisanych czterech funduszy oraz kosztów ich obsługi w 2024 r. wyniosła w sumie 87 862,2 mln zł. Uwzględniając kwotę przekazanych w 2024 r. obligacji (24 000 mln zł), NIK oszacowała wysokość nieujętych w budżecie państwa w 2024 r. środków na 111 862,2 mln zł.

⁵⁶ Na podstawie ustawy z dnia 15 maja 2024 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji rządowej z dniem 1 lipca 2024 r. Minister Finansów przejął zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie nadzoru nad Funduszem Pomocy.

⁵⁷ Art. 14 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa określa, z jakich źródeł pochodzą środki Funduszu Pomocy.

⁵⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 321, ze zm.

Ze względu na przedmiot finansowania (projekty drogowe w przypadku KFD, projekty zbrojeniowe w FWSZ), kredyty te znacząco różnią się od siebie: maksymalnymi dostępnymi kwotami do wykorzystania, wyższymi w przypadku FWSZ; kredyty udzielane na projekty drogowe mają dłuższe okresy spłaty od kredytów zaciąganych na rzecz FWSZ, kredyty pozyskane na rzecz FWSZ są gwarantowane przez ECA (poza FMF). Podobny jest natomiast mechanizm naliczania oprocentowania (stałe/ zmienne oparte o EURIBOR – w przypadku kredytów w EUR, lub SOFR – w przypadku kredytu w USD) oraz mechanizm spłaty. W przypadku obu funduszy, kredyty są zabezpieczone gwarancją Skarbu Państwa, z tą różnicą, że w przypadku kredytów na rzecz KFD gwarancja może być udzielona zgodnie z przepisami ustawy o poręczeniach i gwarancjach na wnioski BGK (zgodnie z art. 39d ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym), tymczasem w przypadku kredytów na rzecz FWSZ zobowiązania są objęte gwarancją z mocy ustawy, a potwierdzeniem gwarancji jest oświadczenie Ministra Finansów (co wynika z art. 45 ust. 2 i 9 ustawy o obronie Ojczyzny).

Ustalenia kontroli wskazują, że koszty obsługi zadłużenia emitowanego na rzecz omówionych wyżej funduszy są wyższe w porównaniu do sytuacji, gdyby wydatki tych funduszy były finansowane w drodze dotacji (wpłaty) z budżetu państwa (co w ostatecznym rachunku oznacza emisję skarbowych papierów wartościowych). Uzyskiwane rentowności dla obligacji emitowanych przez BGK na potrzeby powyższych funduszy (a także emitowanych przez PFR na przetargach) były wyższe średnio o kilkadziesiąt punktów bazowych od rentowności skarbowych papierów wartościowych o podobnej charakterystyce. W niektórych przypadkach różnice w rentownościach wynosiły nawet ok. 150 punktów bazowych.

(akta kontroli tom IV str. 224-254)

2.4. Planowane i zrealizowane finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Proces finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2024 roku przebiegał w warunkach słabszej od prognoz poprawy sytuacji gospodarczej, lecz wyraźnie lepszej w porównaniu do warunków gospodarczych poprzedniego roku. Produkt Krajowy Brutto (PKB) wzrósł o 2,9% w porównaniu do roku poprzedniego, co było znaczącym przyspieszeniem w stosunku do wzrostu o 0,1% w 2023 r. W obszarze krajowego rynku finansowego istotne znaczenie miał też spadek inflacji w skali roku – z 6,2% r/r w grudniu 2023 r. do 4,7% w grudniu 2024 roku, a poziom średniorocznej inflacji wyniósł 3,6% (w porównaniu do 11,4% w 2023 r.). Utrzymane zostały stopy procentowe na poziomie z końca 2023 roku (referencyjna 5,75%, depozytowa 5,25%, lombardowa 6,25%).

W obszarze krajowej polityki gospodarczej w 2024 r. :

- na skutek przekroczenia wartości referencyjnej dla deficytu w 2023 r. (deficyt wyniósł 5,1 proc. PKB) wobec Polski uruchomiono procedurę nadmiernego deficytu,
- w ramach dostosowania przyjęto plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028, który zakłada ograniczenie deficytu nominalnego poniżej 3% PKB w 2028 r. i w efekcie wyjście z procedury nadmiernego deficytu oraz sprowadzenie w kolejnych latach długu poniżej 60% PKB.

W ramach planowania finansowania potrzeb pożyczkowych w 2024 r. (na etapie ustawy budżetowej) założono, że podstawowym rynkiem finansowania potrzeb

będzie rynek krajowy, stanowiąc 59% wpływów, a pozostałe 41% miało pochodzić z rynku zagranicznego (łącznie ze środkami walutowymi zgromadzonymi w poprzednim roku oraz z wpływami walutowymi z UE). Nowelizacja ustawy budżetowej, zwiększająca potrzeby pożyczkowe o 56 300 mln zł, spowodowała wzrost środków niezbędnych do sfinansowania wyższych potrzeb, poprzez założony zwiększony udział rynku krajowego (do 60%) w wyniku wzrostu emisji SPW na ten rynek (o 55 102,2 mln zł), ale też w wyniku urealnienia salda środków pozostających do dyspozycji Ministra Finansów na rachunkach złotych w dniu 31 grudnia 2023 r., finansujących potrzeby, których poziom wynosił 44 069,5 mln zł (wobec zerowego salda przyjętego do ustawy budżetowej).

Faktycznie zrealizowane finansowanie wyniosło 180 466,7 mln zł i było niższe w porównaniu do kwot ujętych w ustawie po nowelizacji o 128 104,8 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z niższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w tym w szczególności niższego niż planowany deficytu budżetu państwa i deficytu BŚE (oraz istotnego zmniejszenia pozostałych potrzeb pożyczkowych).

Struktura finansowania uległa istotnym zmianom. W planie finansowania potrzeb (po nowelizacji) finansowanie krajowe miało stanowić 66,1%, a zagraniczne 33,9%, przy zróżnicowanej strukturze wewnętrznej tego finansowania:

- w finansowaniu krajowym założono, że finansowanie w drodze emisji nowego długu będzie stanowiło 51,8% środków, a z wykorzystania środków zgromadzonych na rachunkach budżetowych będzie pochodziło 14,3% środków,
- w finansowaniu zagranicznym założono, że z emisji nowego długu (emisje obligacji, kredyty z MIF) pochodzić będzie 9,5% środków, z pożyczki KPO 12,5%, a z wykorzystania środków zgromadzonych na rachunku walutowym 12%.

Z powyższego planu finansowania potrzeb pożyczkowych w 2024 r. wynikało, że ze środków wcześniej zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów na finansowanie w 2024 r, zostanie przeznaczony razem (finansowanie krajowe oraz zagraniczne) 26,3% środków.

Zrealizowane finansowanie krajowe, pochodzące z emisji nowego długu ukształtowało się na poziomie 87,1% całego finansowania potrzeb pożyczkowych (które wyniosło 180 466,7 mln zł), z czego kwota 45 560,1 mln zł nie była przeznaczona na finansowanie potrzeb pożyczkowych bieżącego roku (zwiększyła ona poziom środków przechodzących na finansowanie 2025 r.). Finansowanie zagraniczne pozwoliło na pozyskanie 38,2% środków, z których część (2439,9 mln zł) zwiększyła stan środków na rachunkach walutowych służąc finansowaniu potrzeb 2025 r.

Z powyższej realizacji finansowania wynika, że 26,6% środków pozyskanych w 2024 r. nie finansowało potrzeb 2024 r., lecz było zgromadzone na potrzeby finansowania kolejnego budżetu na rok 2025.

(akta kontroli tom IV str. 1-3)

2.4.1. Finansowanie krajowe

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z założeniami strategii zarządzania długiem, głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych w 2024 r. miał pozostawać rynek krajowy, a finansowanie zagraniczne – pełnić istotną rolę uzupełniającą, przy czym udział długu nominowanego w walutach obcych w długu Skarbu Państwa powinien się

kształtować poniżej 25%, z możliwością przejściowych odchyień wynikających z uwarunkowań rynkowych lub budżetowych. Planowana na etapie nowelizacji ustawy budżetowej struktura finansowania potrzeb pożyczkowych zakładała pozyskiwanie niezbędnych środków ze źródeł: rynek krajowy (51,8%), rynek zagraniczny (22%) oraz wykorzystanie środków zgromadzonych na rachunkach złotowym i walutowym (26%).

(akta kontroli tom IV str. 33-40)

Zrealizowana struktura finansowania istotnie różniła się od zakładanej: rynek krajowy stanowił 87,1% finansowania, rynek zagraniczny 39,5%, a powstała z emisji długu nadwyżka (finansowania krajowego i zagranicznego) została przekazana na rachunki wolnych środków w celu finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2025 r.

Podstawowym miejscem pozyskania środków służących sfinansowaniu potrzeb pożyczkowych netto był krajowy rynek finansowy, na którym w 2024 r. Minister Finansów wyemitował skarbowe papiery o wartości 157 151,7 mln zł (saldo przychodów i rozchodów), w tym obligacje rynkowe na kwotę 121,6 mld zł (o oprocentowaniu stałym, zmiennym i indeksowanym), przy zachowaniu istotnej roli obligacji detalicznych (saldo 35,6 mld zł).

Uwagę zwraca dynamika finansowania potrzeb pożyczkowych. W 2023 r. przychody z emisji SPW wynosiły 210,7 mld zł, natomiast zrealizowane w 2024 r. wyniosły 314,2 mld zł, tj. w ciągu roku wzrosły o 49,1%. Jeszcze wyższą dynamiką odznaczało się saldo środków (przychody z SPW pomniejszone o rozchody), które w 2023 r. osiągnęło wartość 82,5 mld zł, by w 2024 r. wzrosnąć do 157,2 mld zł, co oznacza wzrost o 90,5%. Należy przy tym nadmienić, że liczby te dotyczą finansowania w ujęciu kapitałowym, a nominalny wzrost zadłużenia z tytułu tych emisji był wyższy i wyniósł 171,2 mld zł.

W wyniku takiej emisji długu na rynku krajowym (saldo 157,2 mld zł) i zagranicznym (saldo 71,3 mld zł z emisji obligacji, zaciągniętych kredytów i pożyczki KPO) oraz niższemu poziomowi potrzeb pożyczkowych, wzrósł poziom lokat złotych o 44,3 mld zł, a walutowych o 2,4 mld zł (w ujęciu memoriałowym). W 2024 r., zgodnie ze strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 i 2025-2028, kontynuowana była dotychczasowa polityka budowania dużych serii obligacji benchmarkowych na rynku krajowym. Za obligacje benchmarkowe na rynku krajowym w strategii na lata 2024-2027 przyjęto obligacje średnio- i długoterminowe o stałym oprocentowaniu o wartości nominalnej co najmniej 30 mld zł, przy czym wartość ta w strategii na lata 2025-2028 została zwiększona do co najmniej 40 mld zł.

Na koniec 2024 r. emisji obligacji średnio- i długoterminowych o stałym oprocentowaniu i wartości nominalnej co najmniej 30 mld zł było 12, a ich łączna wartość wyniosła 551,5 mld zł, co stanowiło 83,4% zadłużenia w tych obligacjach. Z kolei emisji średnioterminowych i długoterminowych o stałym oprocentowaniu o wartości nominalnej co najmniej 40 mld zł było w 2024 r. dziewięć, a ich łączna wartość wyniosła 446,0 mld zł, co stanowiło 67,4% zadłużenia w tych obligacjach.

W 2024 r. rentowności rynkowych SPW podlegały znacznym wahaniom. Na rentowności SPW, obok innych czynników (m.in. wskaźniki makroekonomiczne, stabilność makroekonomiczna, sytuacja na rynkach bazowych i w krajach regionu, poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, napływ kapitału zagranicznego, sytuacja polityczna i geopolityczna, ocena wiarygodności

kredytowe) wpływał także bieżący poziom stóp banku centralnego, z tym że w 2024 r. stopy te pozostały stabilne.

Rentowności sprzedawanych w 2024 r. SPW ukształtowały się następująco: dla obligacji 2-letnich rentowność w ciągu roku wzrosła o 1 punkt bazowy (na przestrzeni roku kształtowała się w przedziale 4,68%-5,43%, a średniorocznie 5,08% wobec 5,67% w 2023 r.); rentowność papierów 5-letnich wzrosła w ciągu roku o 43 pb. (na przestrzeni roku wahała się w przedziale 4,87%-5,73%, a średniorocznie 5,33% wobec 5,67% w 2023 r.); rentowność papierów 10-letnich wzrosła w ciągu roku o 59 pb. i wahała się w przedziale 5,05% - 5,98%, a średniorocznie 5,55% wobec 5,84% w 2023 r.

W porównaniu do rentowności zakładanych w ustawie budżetowej, rzeczywiste rentowności emitowanych obligacji kształtowały się na poziomach nieznacznie wyższych od założonych oraz zbliżonych do wartości w nowelizacji ustawy.

Istotną rolę w finansowaniu potrzeb na rynku krajowym odgrywały w 2024 r. emisje obligacji oszczędnościowych. Saldo sprzedaży i wykupów w 2024 r. wyniosło 35 558,7 mln zł, wobec salda w 2023 r. w kwocie 25 114,8 mln zł (było wyższe o 41%) i planowanego pozyskania 32 569,5 mln zł (w nowelizacji ustawy).

Wyższa realizacja salda środków z obligacji oszczędnościowych w 2024 r. wynikała z czynników takich, jak:

- 1) wysokie zainteresowanie obligacjami 3-letnimi TOS o stałym kuponie,
- 2) wysoki wykup obligacji 4-letnich COI0424 oraz kampania promocyjno-informacyjna prowadzona w kwietniu 2024 r. przez agenta emisji – Bank PKO BP,
- 3) niższe ceny zamiany dla obligacji oszczędnościowych wykupywanych w okresie czerwiec – sierpień 2024 r.,
- 4) kampania promocyjno-informacyjna prowadzona w okresie czerwiec – sierpień 2024 r. przez agenta emisji – Bank PKO BP,
- 5) wysokie zainteresowanie obligacjami 1-rocznymi ROR w ostatnich czterech miesiącach roku.

Sprzedaż 3-letnich obligacji TOS o oprocentowaniu stałym w 2024 r. wyniosła blisko 32,7 mld zł. Były to najchętniej kupowane instrumenty detaliczne w zeszłym roku i stanowiły 40% wszystkich sprzedanych obligacji oszczędnościowych. Zmiany w strukturze sprzedaży obligacji detalicznych odnotowano już pod koniec 2023 r. W związku z obniżkami podstawowych stóp NBP (we wrześniu i październiku 2023 r.) oraz spadkiem inflacji nastąpił spadek zainteresowania lokowaniem oszczędności w obligacjach inflacyjnych na rzecz obligacji 3-letnich TOS o stałym oprocentowaniu. Trend ten utrzymał się w 2024 r.

Łączna kwota wykupów obligacji detalicznych w okresie czerwiec – sierpień wynosiła 10,3 mld zł, (w tym wykup obligacji rocznych ROR oraz 2-letnich DOR, na łączną kwotę blisko 8,3 mld zł). Potrzeba jak największej reinwestycji środków pochodzących z wykupów tych obligacji wynikała przede wszystkim z uwarunkowań zarządzania długiem oraz makroekonomicznych (przepływ znacznej ilości gotówki do gospodarstw domowych mógłby zwiększyć skalę wzrostu inflacji).

Ustalenie niższej ceny zamiany w czerwcu, lipcu i sierpniu 2024 r. dla obligacji 2-letnich (DOR), 3-letnich (TOS), 4-letnich (COI) i 10-letnich (EDO), w związku z wykupem obligacji oszczędnościowych miało na celu zachęcenie posiadaczy obligacji zapadających w miesiącach czerwiec-sierpień 2024 r. do reinwestycji

środków pochodzących z ich wykupu, na obligacje o dłuższym okresie zapadalności.

Pod względem oprocentowania w strukturze sprzedaży krajowych SPW na przetargach przeważały instrumenty o stałym oprocentowaniu, przy malejącym udziale instrumentów o zmiennym oprocentowaniu i obligacji zerokuponowych. Duże zainteresowanie nową emisją obligacji indeksowanych inflacją na rynku hurtowym (rozpoczęcie emisji w czerwcu 2024 r.) spowodowało, że udział tych papierów na koniec 2024 r. wyniósł 7,5%. W przypadku obligacji oszczędnościowych rok 2024 przyniósł zmianę preferencji nabywców tych obligacji, co znalazło odzwierciedlenie we wzroście udziału obligacji o stałym oprocentowaniu w strukturze sprzedaży (do 41,3% z 20,1% w 2023 r.), kosztem spadku udziału obligacji o oprocentowaniu zmiennym opartym o inflację (28,2% wobec 54,6% w 2023 r.).

Przy sprzedaży obligacji oszczędnościowych znana jest wyłącznie stopa procentowa w pierwszym okresie odsetkowym. Średnie oprocentowanie obligacji oszczędnościowych wynoszące 6,02% było wyższe od średniej rentowności obligacji hurtowych (5,33%). Jak wynika z wyjaśnień Departamentu DP, *sprzedaż obligacji detalicznych wpływa na zmniejszenie emisji obligacji hurtowych i ograniczenie w ten sposób presji na spadek ich cen (wzrost rentowności). Ponadto sprzedaż obligacji detalicznych realizuje strategiczne cele z punktu widzenia zarządzania długiem, takie jak dywersyfikacja bazy inwestorów oraz dodatkowe, jak zwiększanie skali oszczędności krajowych poprzez budowę kultury oszczędzania. Ze względu na potrzebę realizacji powyższych celów, pozyskiwanie środków z segmentu detalicznego ma znaczenie strategiczne.*

(akta kontroli: tom IV str. 24-35)

W zrealizowanym w 2024 r. finansowaniu potrzeb pożyczkowych krajowe środki stanowiły 62%, a zagraniczne 38%. Na możliwość pozyskania finansowania potrzeb na rynkach zagranicznych i kształtowanie się oprocentowania papierów dłużnych wpływ miały oceny agencji ratingowych. W 2024 r. były one korzystne:

S&P – utrzymanie ratingu na poziomie „A-” z perspektywą stabilną, Moody’s – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A2” z perspektywą stabilną, Fitch – utrzymanie ratingu kraju na poziomie „A-” z perspektywą stabilną.

Średnia rentowność emitowanych w 2024 r. SPW hurtowych na rynku krajowym wyniosła 5,33% (przy średnim okresie zapadalności tego długu 6,2 roku), natomiast rentowność obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne wyniosła 3,75% (po przeprowadzeniu operacji CIRS⁵⁹, przed tą operacją rentowność wyniosła 4,37%). Średnia zapadalność tego długu wynosiła 14,6 roku, co wpływało korzystnie na poziom kosztów obsługi długu i średnią zapadalność całego długu.

2.4.2. Finansowanie zagraniczne

Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych netto odbiegało od założeń przyjętych zarówno w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r., jak i w ustawie budżetowej po nowelizacji. W 2024 r. finansowanie zagraniczne miało zapewnić pokrycie potrzeb pożyczkowych netto w wysokości 103 463,4 mln zł mln zł, a po nowelizacji ustawy – w wysokości 104 661,2 mln zł. Ostatecznie finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa

⁵⁹ CIRS (ang. cross currency swap) transakcja polegająca na wymianie kwoty nominalnej w jednej walucie na inną walutę na początku oraz wymianie zwrotnej na końcu okresu trwania transakcji, po tym samym kursie walutowym, ustalonym w dniu zawarcia transakcji oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych w dwóch różnych walutach.

wyniosło 68 875,1 mln zł. Źródłem pozyskania środków walutowych w drodze emisji długu zagranicznego były pożyczka z Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności⁶⁰ (53,6%) oraz emisja obligacji na rynkach zagranicznych (46,3%), przy nieznacznym udziale kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych (0,1%). Odmiennie niż planowano w ustawie budżetowej, środki zgromadzone na rachunkach walutowych Ministra Finansów nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto.

Pożyczka KPO zapewniła środki na finansowanie w kwocie 8960,2 mln euro, tj. zbliżonej do prognozowanej w ustawie oraz w nowelizacji (8994,1 mln euro), stanowiącej równowartość 38 253,4 mln zł. Środki z Komisji Europejskiej przekazywane były przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na rachunek walutowy Ministra Finansów do obsługi długu, zgodnie z art. 14 Im ust. 4 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W 2024 r. rozchody z tytułu pożyczek dla beneficjentów KPO wyniosły 3000 mln zł, w pozostałym zakresie środki były wykorzystywane w bieżącym procesie finansowania potrzeb pożyczkowych i zarządzania płynnością.

(akta kontroli tom I str. 240-241, tom II str. 82-109, 160-162, tom III str. 279-282)

W 2024 r. Minister Finansów przeprowadził sprzedaż obligacji na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej stanowiącej równowartość 64 193,5 mln zł, uzyskując kwotę 63 790,4 mln zł, tj. więcej o 3676,1 mln zł od planu (po nowelizacji). Wyższe finansowanie obligacjami zagranicznymi wynikało z nieplanowanej w ustawie budżetowej i jej nowelizacji emisji obligacji w jenach japońskich (97 100 mln jenów) oraz emisji 250 mln euro w listopadzie.

Na rynku euro Minister Finansów przeprowadził emisję obligacji o łącznej wartości nominalnej 7000 mln euro (przy planowanej w ustawie budżetowej na poziomie 10 500 mln euro i w nowelizacji obniżonej do 6750 mln euro). W styczniu 2024 r. dokonano sprzedaży obligacji o wartości nominalnej 3750 mln euro⁶¹, w październiku – obligacji o wartości 3000 mln euro⁶² oraz w listopadzie, w formule *private placement* – obligacji o wartości 250 mln euro⁶³. Decyzję o przeprowadzeniu emisji w formule *private placement* Zastępca Dyrektora Departamentu Długu Publicznego uzasadniała niższym (o 10 pb) kosztem finansowania niż przy wycenie porównywalnej nowej publicznej emisji na rynku euro. Ponadto w przypadku emisji typu *private placement* bank nie pobiera opłaty za przeprowadzenie emisji jak w przypadku emisji publicznych.

(akta kontroli tom I str. 402 pliki 25-30, str. 403 plik 35, str. 404 pliki 82-90, tom II str. 129-135, tom III str. 279-280, tom IV str.1-22, 35, 58-62, 156-171)

W warunkach dużego popytu ze strony inwestorów amerykańskich oraz z uwagi na przyjęte założenia dywersyfikacji źródeł pozyskiwania finansowania na rynkach zagranicznych, w szczególności zwiększoną w porównaniu do lat ubiegłych obecność na rynku dolara amerykańskiego, Minister Finansów przeprowadził w marcu 2024 r. emisję obligacji o wartości nominalnej 8000 mln

⁶⁰ Dalej: pożyczka KPO.

⁶¹ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 10 lat (2500 mln euro, rentowność 3,716%), 20 lat (1250 mln euro, rentowność 4,18%).

⁶² Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 7 lat (1750 mln euro, rentowność 3,20%), 15 lat (1250 mln euro, rentowność 3,90%).

⁶³ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu 3 lat (rentowność 2,591%).

dolarów amerykańskich⁶⁴, tj. dwukrotnie wyższej niż pierwotnie planowano. Zwiększenia emisji obligacji nominowanych w dolarach nie uzasadniały bezpośrednio potrzeby pożyczkowe w tej walucie⁶⁵. W związku z tym, a także w celu zminimalizowania ryzyka kursowego (kurs dolara wykazywał większą zmienność w porównaniu do kursu euro) dokonano wymiany kwoty 7500 mln dolarów amerykańskich na kwotę 6921,1 mln euro, w ramach transakcji CIRS. Saldo wymiany płatności odsetkowych wynikających z tych transakcji było dla Ministra Finansów dodatnie i pomniejszyło wydatki części 79 o kwotę 187,9 mln zł.

(akta kontroli tom II str. 25-27, tom III str. 283-291)

Ze względu na duże zainteresowanie polskimi obligacjami zgłaszane przez inwestorów japońskich (po emisji obligacji w jenach japońskich w listopadzie 2023 r.) przeprowadzona została nieplanowana w ustawie budżetowej emisja obligacji na rynku japońskim o wartości nominalnej 97 100 mln jenów⁶⁶.

Saldo finansowania obligacjami zagranicznymi wyniosło 32 991,1 mln zł, wobec planowanego w wysokości 31 012,6 mln zł w ustawie budżetowej i 29 307 mln zł w ustawie po nowelizacji.

Środki z emisji obligacji na rynkach zagranicznych zostały pozyskane po koszcie niższym niż na rynku krajowym (średniorocznie 3,75% z uwzględnieniem transakcji CIRS wobec 5,33% na rynku hurtowym) i na dłuższy okres (14,6 wobec 6,2 roku), co było korzystne z punktu widzenia kosztów obsługi oraz średniej zapadalności długu.

(akta kontroli tom II str. 25-51, tom III str. 298-299, tom IV str. 35, 58-62)

W ustawie budżetowej i w jej nowelizacji zaplanowano ujemne saldo finansowania kredytami z międzynarodowych instytucji finansowych (dalej: MIF). Ostatecznie na koniec 2024 r. saldo kredytów MIF było dodatnie i wyniosło 70,6 mln zł.

W 2024 r. Minister Finansów podpisał z Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju (MBOiR) umowę pożyczki w wysokości 250 mln euro pn. *Program „Czyste Powietrze”: ekologiczne źródła ogrzewania w sektorze mieszkaniowym* - pożyczka na wsparcie programu w latach 2022-2027. Pożyczka udzielona została w formie instrumentu finansowego – Program dla Rezultatów. Zgodnie z jej postanowieniami pożyczkobiorca uprawniony był do uruchomienia w 2024 r. zaliczki⁶⁷ w wysokości 62,5 mln euro zanim zostaną przedstawione bankowi poświadczone przez niezależnego audytora rzeczowego (Jednostkę Weryfikującą) dowody na osiągnięcie Rezultatów Warunkujących Uruchomienie Środków. W ramach zaliczki w 2024 r. wypłacono transzę w wysokości 15 mln euro (równowartość 64,8 mln zł). Spłata kapitału pożyczki rozpocznie się w 2026 r., a datą zakończenia spłaty jest 2036 r. Oprocentowanie pożyczki jest oparte o

⁶⁴ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 5 lat - nominal 1500 mln USD, rentowność 4,80%, 10 lat - nominal 3000 mln USD, rentowność 5,16% oraz 30 lat – nominal 3500 mln USD, rentowność 5,58%.

⁶⁵ Według stanu na 11 marca 2024 r., tj. przed wpływem środków z emisji obligacji dolarowych, prognozowane potrzeby walutowe do końca 2024 r. obejmowały 5000 mln euro, 1000 mln dolarów amerykańskich oraz 6000 mln jenów japońskich. Jednocześnie stany na rachunkach walutowych wynosiły: 9100 mln euro, 1300 mln dolarów amerykańskich i 84 000 mln jenów japońskich.

⁶⁶ Obligacje o stałym oprocentowaniu i terminie wykupu: 3 lata (66 500 mln jenów, rentowność 1,29%), 5 lat (9200 mln jenów, rentowność 1,48%), 10 lat (7100 mln jenów, rentowność 1,96%), 20 lat (9500 mln jenów, rentowność 2,73%) oraz 30 lat (5000 mln jenów, rentowność 3,05%).

⁶⁷ Do maksymalnie 90 dni od daty podpisania umowy.

warunki rynkowe (zmienna stopa procentowa powiększona o zmienny *spread*) i różne dla każdej transzy. Pożyczka zawiera również opłatę za gotowość, która wynosi 0,25% w skali roku od salda niewypłaconej pożyczki i opłatę wstępno-końcową w wysokości 0,25% od całkowitej kwoty pożyczki.

W 2024 r. zrealizowano przychody z tytułu umów z MBOiR oraz Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE), zawartych w latach poprzednich na realizację projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu Odry i Wisły: z MBOiR w kwocie 28,6 mln euro (równowartość 122,9 mln zł) i z BRRE i w kwocie 84,4 mln euro⁶⁸ (367,6 mln zł).

W lipcu 2024 r., w ramach pożyczki z BRRE na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy (utworzonego w BGK na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa) Minister Finansów uzyskał dodatkową transzę tej pożyczki w kwocie 115 mln euro (równowartość 495,1 mln zł). W czerwcu 2022 r. Polska podpisała umowę pożyczki w kwocie 450 mln euro, na refinansowanie wydatków Funduszu Pomocy, w szczególności kosztów zakwaterowania oraz świadczeń socjalnych dla uchodźców z Ukrainy. Podpisany przez Ministra Finansów aneks z lipca 2024 r. był zwiększeniem tej pożyczki do kwoty 656 mln euro⁶⁹.

Plan przychodów z tytułu kredytów z MIF uwzględnił także możliwość uruchomienia nowych kredytów z EBI, w wysokości łącznie 720 mln euro: w ustawie budżetowej zaplanowano 500 mln euro, a po nowelizacji – dodatkowo 220 mln euro. Założono wpływy z dwóch realizowanych umów (dot. wparcia rozwoju obszarów wiejskich i PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.), a także z nowej umowy ramowej z EBI. W 2024 r. zrealizowano wypłaty w planowanej wysokości 720 mln euro (równowartość 3139,7 mln zł), w tym w ramach nowej umowy kredytowej pn. *Współfinansowanie z Funduszy Unijnych 2021 – 2027*. Nowa umowa zawarta została na łączną kwotę 600 mln euro, z czego w 2024 r. wypłacono środki w wysokości 390 mln euro⁷⁰. Kredyt EBI zapewni środki na współfinansowanie wkładu budżetu państwa do wybranych programów/priorytetów w ramach perspektywy finansowej na lata 2021-27. Projekt obejmuje zadania z obszaru Programów Operacyjnych: Infrastruktura-Klimat-Środowisko, Nowoczesna Gospodarka, Rozwój Społeczny, Rozwój Cyfrowy, jak również Polska Wschodnia.

(akta kontroli tom II str. 259-299, tom III str. 265)

Środki zgromadzone na rachunku walutowym⁷¹ nie służyły finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto. W ustawie budżetowej zakładano wykorzystanie walut (o równowartości 32 932 mln zł i 36 831,2 mln zł po nowelizacji) na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych netto 2024 r., natomiast saldo przepływów związanych z tym rachunkiem było ujemne (minus 2440 mln zł).

W trakcie 2024 r. rachunek walutowy został zasilony kwotą stanowiącą równowartość 182 409,2 mln zł, na którą złożyły się wpływy w walutach obcych z tytułu: zarządzania środkami europejskimi - 16 900,3 mln euro, z emisji długu zagranicznego (obligacje zagraniczne, kredyty z MIF i pożyczka KPO) - 16 762 mln

⁶⁸ Warunki transzy: 20-letni okres spłaty z 5-letnią karencją, odsetki płatne w cyklu półrocznym według stałej stopy 3,53%, spłata kapitału od 2029 r.

⁶⁹ Okres spłaty pożyczki wynosi 20 lat z 5-letnim okresem karencji spłaty kapitału, ostatnia rata płatna 13 marca 2043 r., oprocentowanie stałe w wysokości 3,59% z opcją rewizji stopy procentowej po pięciu latach (13 marca 2028 r.).

⁷⁰ Raty odsetkowe płatne w cyklu półrocznym, oprocentowanie zmienne powiększone o zmienny *spread*. Spłata kapitału jednorazowa płatna w listopadzie 2034 r.

⁷¹ Rachunek pomocniczy w walutach obcych prowadzony w NBP.

euro, 7926,8 mln dolarów amerykańskich i 96 806,6 mln jenów japońskich, z odsetek od lokat i środków na rachunkach walutowych w NBP i BGK (w tym od depozytów CSA⁷²) oraz spłat kredytów udzielonych rządowi innych państw – 353,3 mln euro i 221,5 mln dolarów amerykańskich.

Zgromadzone środki walutowe o równowartości 179 969,2 mln zł zostały przeznaczone przede wszystkim na pozyskanie środków złotych z NBP i z rynku za pośrednictwem BGK oraz na płatności w walutach obcych z tytułu spłaty i obsługi zadłużenia zagranicznego, a także udziałów w MIF. Stan rachunku walutowego w przeliczeniu na euro był wyższy niż na koniec 2023 r. (9359,4 mln euro) o 597,8 mln euro i wyniósł 9957,1 mln euro, co stanowiło równowartość 42 546,9 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 11 – 56, str. 338 pliki 4-5)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

1. Finansowanie niektórych podmiotów nadal było realizowane, z pominięciem rachunków budżetu państwa. Było to sprzeczne z wnioskami kierowanymi przez NIK do Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa zarówno w 2022, jak i w 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała wówczas o zaprzestanie stosowania praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych w przypadkach, gdy podmioty te mogłyby otrzymać dotacje na podstawie ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK wniosek ten nie został zrealizowany i nadal pozostaje aktualny. Przekazane obligacje zwiększyły dług Skarbu Państwa w 2024 r. o 24 000 mln zł. Należy przy tym zaznaczyć, że do niektórych podmiotów przekazywano SPW w sytuacji, gdy jeszcze posiadały one przekazane wcześniej obligacje lub posiadały na swoich rachunkach znaczne kwoty wolnych środków. NIK w szczególności stwierdziła przekazanie w 2024 r. skarbowych papierów wartościowych do Funduszu Reprywatyzacji w sytuacji, gdy nie było to niezbędne do realizacji ustawowych zadań tego Funduszu.

Decyzją Ministra Finansów dofinansowanie Funduszu Reprywatyzacji w formie obligacji przekazanych w ostatnim dniu roku wyniosło 3724,3 mln zł i nie wynikało ze sprecyzowanego co do terminu i oszacowanego co do wysokości zapotrzebowania na środki na realizację zadań Funduszu. Wnioskowana wartość obligacji wynikała z możliwej do zrealizowania wysokości dofinansowania w tej formie (w ramach pozostałej kwoty limitu z ustawy budżetowej), a nie z zaplanowanych potrzeb Funduszu. Tym samym, w ocenie NIK, przekazanie tych obligacji do Funduszu Reprywatyzacji było działaniem niecelowym. Należy przy tym podkreślić, że to Minister Finansów, odpowiedzialny za realizację celu Strategii, jakim jest minimalizacja kosztów obsługi długu, podjął decyzję o przekazaniu środków do funduszu, w wyniku czego nastąpił wzrost długu, od którego będą wypłacane odsetki aż do 2034 r.

Odnosząc się do powyższego Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wskazał, że środki Funduszu mogą być przeznaczone również na udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek. Dyrektor Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych podkreślił także, że ustawa o budżecie na rok 2025 wydłużyła o kolejny rok, tj. do końca 2025 r. możliwość nabywania lub

⁷² Depozyty CSA (Credit Support Annex) to rodzaj depozytów zabezpieczających, które są częścią umów dotyczących instrumentów pochodnych. W ramach CSA strony umowy zobowiązują się do deponowania środków pieniężnych lub innych aktywów jako zabezpieczenie zobowiązań wynikających z transakcji finansowych.

obejmowania akcji spółek ze środków Funduszu, który nie posiada żadnych realnych, znaczących źródeł zasileń, a jedynymi regularnymi przychodami są obecnie odsetki od zgromadzonych środków oraz odsetki od ewentualnych pożyczek. Zdaniem Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych przedłużenie możliwości nabywania lub obejmowania akcji spółek ze środków Funduszu Reprywatyzacji oraz skomplikowana sytuacja związana z bezpieczeństwem, mogą wiązać się z koniecznością zapewnienia finansowania dla inwestycji o charakterze priorytetowym oraz wsparcia działań Rządu RP o charakterze niekonwencjonalnym w trudnych do przewidzenia okolicznościach. Dyrektor Departamentu zaznaczył, że w latach 2024-2025 z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów Minister Finansów wydał dysponentowi Funduszu Reprywatyzacji trzy polecenia dokonania wpłat do Funduszu Pomocy w łącznej wysokości 151,2mln zł⁷³.

(akta kontroli tom III str. 256-264)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (z upoważnienia Ministra Finansów) przytoczył analogiczne argumenty, jak przedstawione przez Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wskazując, że przedłużenie na rok 2025 możliwości nabywania i obejmowania akcji (udziałów) spółek ze środków Funduszu Reprywatyzacji oraz skomplikowana sytuacja związana z bezpieczeństwem warunkują konieczność wyposażenia Funduszu Reprywatyzacji w narzędzia i środki bezpośredniego reagowania – jako środka wsparcia działań Rządu RP o charakterze niekonwencjonalnym w trudnych do przewidzenia okolicznościach.

NIK nie podziela przedstawionych argumentów. Analiza planu finansowego Funduszu na rok 2024, planu po zmianach, danych dotyczących wykonania planu na rok 2024 oraz planu na rok 2025 r. nie wskazywała, zdaniem NIK, na konieczność zasilenia Funduszu w 2024 r. w wysokości, o którą wnioskował jego dysponent. Koszty realizacji zadań ustawowych Funduszu w 2023 r. wyniosły 349,4 mln zł, zaplanowane w ustawie budżetowej na 2024 r. – 423,5 mln zł, po zmianach 352,4 mln zł, a zrealizowane – 114,7 mln zł. Na 2025 r. zaplanowano je w wysokości 509,7 mln zł, przy stanie Funduszu na początek roku – 4566,4 mln zł (rzeczywisty stan funduszu na dzień przekazania obligacji wynosił 4137,3 mln zł). Co więcej, NIK ponownie⁷⁴ zwraca uwagę, iż w polskim porządku prawnym nie powinny funkcjonować dwa państwowe fundusze celowe (Fundusz Inwestycji Kapitałowych i Fundusz Reprywatyzacji), których środki są przeznaczone na realizację *de facto* tych samych zadań, dotyczących nabywania lub obejmowania akcji oraz udziałów przez Skarb Państwa. NIK podtrzymuje tym samym także wniosek sformułowany w Informacji o wynikach kontroli *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji o zaprzestanie projektowania przepisów umożliwiających obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) w spółkach ze środków Funduszu Reprywatyzacji.*

⁷³ Na podstawie art. 14 ust. 22 oraz w związku z art. 19a ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, w tym zadań realizowanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak i poza nim, a także realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym kraju w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy.

⁷⁴ NIK wносиła o ograniczenie zadań Funduszu Reprywatyzacji do zadań, do jakich fundusz ten został pierwotnie powołany, tj. związanych z zaspokajaniem roszczeń reprywatyzacyjnych m.in. w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.

Odnosząc się do przekazania obligacji na rzecz Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych (RARS), jakie nastąpiło w grudniu 2024 r., NIK zwraca uwagę, że poprzedzone to było wnioskiem Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, który zwrócił się⁷⁵ do Ministra Finansów o przedstawienie stanowiska w przedmiocie możliwości przekazania skarbowych papierów wartościowych (na podstawie przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o budżecie). W odpowiedzi Minister Finansów wskazał, że merytoryczna ocena zasadności wniosków złożonych przez w/w podmioty nie leży we właściwości Ministra Finansów, który jest wykonawcą decyzji Prezesa Rady Ministrów.

Wskazać także należy na przekazanie Funduszowi Kolejowemu w dniu 29 grudnia 2023 r. obligacji o wartości 1500 mln zł, na realizację zadań w 2024 roku, które po ponad roku od ich przekazania nadal pozostawały na rachunku funduszu. W ocenie NIK wskazuje to, że również temu funduszowi SPW zostały przekazane przedwcześnie generując przy tym koszty z tytułu ich obsługi. W tej sytuacji trudno zgodzić się z argumentacją MF, że *dokonanie przez ministra właściwego do spraw finansów badania celowości przekazania obligacji sprowadza się do kwestii, czy wnioskodawca środki z nich uzyskane zamierza przeznaczyć tylko i wyłącznie na ustawowo wskazany cel.*

W opinii NIK istotny jest również termin, w jakim wnioskodawca zamierza wykorzystać środki na realizację celu, szczególnie w sytuacji, gdy powstają koszty z tytułu odsetek od obligacji, a cele, na jakie obligacje zostały przekazane, nie są realizowane

NIK zauważa w kontekście przedwczesnego przekazywania obligacji, że przeciętny czas przygotowania i przeprowadzenia emisji skarbowych papierów wartościowych wynosi 18 dni roboczych, a ustawowy limit możliwych do przekazania skarbowych papierów wartościowych uprawnionym podmiotom w danym roku nie był, co do zasady (poza 2024 r.) wykorzystywany w całości (od 39,1% do 91,2%).

2. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. w części 98 – *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wnioski o ujmowanie w kwotach zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa nakładów gwarantowanych przez Skarb Państwa, przeznaczonych na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK. Ustalenia kontroli wskazują, że w 2024 r. nadal realizowano z pominięciem budżetu państwa część nakładów na finansowanie zadań publicznych przez fundusze przepływowe umiejscowione w BGK.

Odnosząc się do realizacji tego wniosku Dyrektor Departamentu Długu Publicznego MF poinformował, że zapis działań powiązanych z tym wnioskiem znalazł się w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2025 r., w którym wskazano m.in., że budżet państwa na 2025 rok obejmuje spłatę 63,2 miliarda złotych zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (34,7 mld zł) wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł) bez narażania Skarbu Państwa na wyższe koszty pozyskania finansowania dłużnego niż koszty pozyskania kapitału przez Skarb Państwa. Zmiany polegające na włączeniu planów finansowych funduszy przepływowych, prezentowanych jako załączniki do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej

⁷⁵ Pismo z 26 listopada 2024 r.

spowodują zwiększenie transparentności procesu budżetowego, a co za tym idzie finansów publicznych. Podobnie omówienie całości planów ww. jednostek dostarczyło szerszej niż dotychczas, kompleksowej informacji na temat ich finansów, co wpłynęło pozytywnie na zwiększenie jawności finansów publicznych. Dyrektor Departamentu Długu Publicznego MF wskazał ponadto, że *zostały podjęte działania zmierzające do przywrócenia właściwej konstytucyjnie rangi budżetowi państwa, związanej z jego szczególnym charakterem oraz centralną pozycją w systemie finansów publicznych, tak aby ustawa budżetowa ponownie zaczęła pełnić funkcję podstawowego aktu zarządzania finansami państwa. Celem rządu jest przywrócenie kontroli parlamentarnej i społecznej nad gromadzeniem i wydatkowaniem środków na zadania publiczne, jak również przywrócenie transparentności transferów środków publicznych. Realizacja postulatu przejrzystości zawiera się w przywracaniu właściwej roli ustawy budżetowej i uwzględnianiu – w odróżnieniu od lat poprzednich – już na etapie planu budżetu – wydatków, które były dotychczas „wypychane” poza budżet. Zainicjowane postępowania naprawcze poczynszy od II kwartału 2024 r. to przede wszystkim rozpoczęcie publikacji planów finansowych i bieżących danych z ich realizacji w zakresie funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw. Dzięki podjętym działaniom w 2024 r. na stronie BGK publikowane są aktualne plany tych funduszy.* NIK nie kwestionuje celowości podejmowanych działań w zakresie publikacji planów finansowych funduszy przepływowych i informacji o ich realizacji, zauważa natomiast, że nie przyczyniły się one do zapewnienia jedności i zupełności budżetu państwa. Publikacja planów finansowych i informacji o ich realizacji nie zapewni ujmowania w budżecie państwa przyszłych przepływów wynikających z emisji długu funduszy. NIK wskazuje przy tym, że deklarowane w przywołanych wyżej wyjaśnieniach, a także w Białej Księdze działania zapobiegające „wypychaniu” wydatków poza budżet nie znajdują odzwierciedlenia w planowanych do podjęcia działaniach: przewidywane na 2025 r. finansowanie omawianych funduszy w drodze dalszej emisji długu wyniesie 96 652,1 mln zł, a wydatki na ich obsługę wyniosą 20 633,6 mln zł.

NIK zwraca przy tym uwagę, że rentowności obligacji emitowanych przez BGK na potrzeby powyższych funduszy (jak również emitowanych przez PFR na przetargach) były wyższe średnio o kilkadziesiąt punktów bazowych od rentowności skarbowych papierów wartościowych. W rezultacie spowodowało to, że w 2024 r. koszty obsługi długu całego sektora finansów były z tego tytułu wyższe o prawie 1 912,4 mln zł.

(akta kontroli tom IV str.141-171)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia pełne i terminowe sfinansowanie w 2024 r. potrzeb pożyczkowych budżetu państwa zdefiniowanych w części 98 budżetu państwa i ujętych w załączniku do ustawy budżetowej „Plan przychodów i rozchodów budżetu państwa”. Odbywało się to w warunkach wzrostu potrzeb pożyczkowych w ciągu roku, istotnej zmienności stóp na rynku krajowym i zagranicznym oraz konieczności pozyskania środków na prefinansowanie potrzeb pożyczkowych roku 2025. Wybór instrumentów i rynków finansowania potrzeb dokonywany był z uwzględnieniem wymogu ograniczania kosztów obsługi długu. Ponadto stosowane były instrumenty powodujące korzystniejsze rozłożenie kosztów obsługi w czasie oraz zmierzające do osiągnięcia oszczędności w nominalnych kosztach związanych z obsługą zobowiązań zaciągniętych w dolarach amerykańskich poprzez zmianę ekspozycji walutowej z dolarów amerykańskich na euro.

Jednak w ocenie NIK pozytywne skutki tych działań były w znacznym stopniu niwelowane w wyniku przekazywania obligacji wybranym podmiotom. Zauważyć przy tym należy, że, jak wynika z ustaleń kontroli, część obligacji była wydawana bez określonego harmonogramu realizacji wydatków. W tej sytuacji po stronie budżetu państwa powstawały koszty, natomiast brak było korzyści w postaci realizacji celu, na jaki te SPW zostały przekazane. Ponadto część obligacji została przekazana podmiotom, które posiadały otrzymane wcześniej obligacje lub miały wysoki stan wolnych środków na rachunkach.

NIK zauważa, że od obligacji przekazanych przed 2024 r. MF wypłaciło odsetki w wysokości 1167 mln zł.

Należy jednocześnie odnotować, że zaplanowana w ustawie budżetowej na 2025 r. kwota obligacji do przekazania, pomimo iż jest nadal wysoka (20 000 mln zł)⁷⁶, to jednak jest o 4000 mln zł niższa od planu i wykonania w 2024 r. Pozytywnie należy także ocenić zaplanowanie dofinansowania uczelni realizujących program „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza” w wydatkach cz. 28 budżetu państwa, a nie, jak dotychczas, w formie obligacji skarbowych.

Z pominięciem budżetu państwa zostały sfinansowane gwarantowane przez Skarb Państwa przepływy finansowe w funduszach umiejscowionych w BGK. Skala finansowania zadań publicznych za pośrednictwem funduszy obsługiwanych przez BGK wzrastała od 2020 r. Odbywało się to poprzez emisję obligacji i zaciąganie kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa. Działania, przeprowadzone z pominięciem budżetu państwa powodowały zaniżenie deficytu budżetu państwa, w przyszłości spowodują wydatki budżetu państwa z tytułu obsługi zobowiązań zaciąganych na rzecz funduszy przepływowych, a także negatywnie oddziałują na rynek finansowy poprzez utworzenie konkurencyjnego źródła emisji skarbowych papierów wartościowych oraz zniekształcają wielkość państwowego długu publicznego. Działania prowadzone poza budżetem państwa zaburzały możliwość oceny zadłużenia Państwa, pełnych potrzeb budżetu państwa i nakładów niezbędnych na ich finansowanie. Najwyższa Izba Kontroli oszacowała, że koszty obsługi zadłużenia emitowanego na rzecz funduszy przepływowych były wyższe o 1912,4 mln zł w porównaniu do finansowania w drodze przekazania wpłaty z budżetu państwa (finansowanej w końcowym rozliczeniu poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych) w 2024 r.

Kwota niewzględzonych w 2024 r. w budżecie państwa środków z tytułu finansowania funduszy przepływowych oraz kosztów ich obsługi wyniosła 87 862,2 mln zł. Pełna wysokość na dzień 31 grudnia 2024 r. zobowiązań dłużnych zaciągniętych na rzecz tych funduszy wynosiła 349 385,3 mln zł z tytułu kapitału, a z tytułu odsetek 110 592,1 mln zł (razem 459 977,4 mln zł).

OBSZAR

**Opis stanu
faktycznego**

3. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Polityka zarządzania płynnością budżetu państwa w 2024 r. była określona w Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2024-2027, a od września 2024 r. także w przyjętej przez Radę Ministrów we wrześniu 2024 r. Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych w latach 2025-2028.

W rozdziale 6.4 Strategii dotyczącym efektywnego zarządzania płynnością budżetu państwa określono, że zarządzanie to polega z jednej strony na pozyskiwaniu i utrzymywaniu środków na poziomie zapewniającym terminową

⁷⁶ Art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r. (Dz. U. poz. 63).

realizację zadań państwa oraz odporność budżetu na zmieniającą się sytuację rynkową, z drugiej strony na takim ich inwestowaniu, aby koszt netto ich utrzymywania był możliwie najniższy. Zarządzanie ryzykiem płynności budżetu państwa wymaga utrzymywania bezpiecznej rezerwy środków pieniężnych przy jednoczesnym zarządzaniu płynnymi aktywami, generującymi dochody budżetowe rekompensujące w jak największym stopniu koszty związane z utrzymywaniem bezpiecznego poziomu płynności.

Na poziomie operacyjnym zarządzanie płynnością budżetu państwa opierało się miesięcznych i kwartalnych analizach akceptowanych przez Podsekretarza Stanu w MF. Przedstawiały one potrzeby pożyczkowe budżetu państwa i plany ich finansowania, opracowane z uwzględnieniem aktualnej sytuacji na rynku finansowym i prognozy sytuacji budżetowej. W kwartalnych *Planach finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i jego uwarunkowaniach*, publikowanych na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, przedstawiano poszerzoną analizę obejmującą omówienie bieżącej sytuacji makroekonomicznej, uwarunkowania finansowania potrzeb pożyczkowych oraz kwartalny plan podaży SPW. Ponadto comiesięcznie ogłaszano komunikat o planowanej sprzedaży SPW. Wskazywano w nich też przewidywany poziom wolnych środków budżetu państwa.

Szczegółowe założenia zarządzania płynnością⁷⁷ zostały opracowane w 2017 r. Zgodnie z modelowymi założeniami odnośnie do poziomu rezerwy, średni stan wolnych środków w dyspozycji Ministra Finansów w 2024 roku odpowiadający przyjętemu wskaźnikowi pokrycia w wysokości 1,5-4,4 miesiąca powinien kształtować się w przedziale 56,1-164,6 mld zł, przy przyjęciu ustawowych założeń co do wysokości potrzeb pożyczkowych brutto (66,0-193,6 mld zł zgodnie z ustawą budżetową po nowelizacji) oraz dopuszczeniu możliwych odchyleń w zależności od bieżących i prognozowanych uwarunkowań budżetowych i rynkowych.

Zrealizowane w 2024 roku potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły wg aktualnych szacunków ok. 395 mld zł, przy średniorocznym stanie środków 128,1 mld zł (bez depozytów CSA, które nie są, co do zasady źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych). Poziom wskaźnika pokrycia (WP), liczony zgodnie z przyjętą metodologią, wyniósł 3,9 miesiąca.

Utrzymywanie płynności budżetu państwa na przestrzeni roku wiąże się z ponoszeniem kosztów, wynikających z pozyskania i utrzymywania:

- środków złotych - koszt wyniósł 1854 mln zł. Został on obliczony jako iloczyn wolnych środków złotych (średnio 36 529 mln zł) oraz średniej ważonej z rentowności sprzedawanych obligacji 2-letnich (5,08%);
- środków złotych ON w BGK - koszt wyniósł 1844 mln zł (przy średnim poziomie środków na ON w wysokości 35 018 mln zł, o oprocentowaniu 5,25%, odpowiadającym stopie depozytowej NBP),
- depozytów CSA średnio 2102 mln zł, koszt rzeczywisty 49 mln zł,
- środków walutowych pochodzących z emisji długu - koszt wyniósł 1239 mln zł (przy średnim poziomie środków 34 407 mln zł, średnia stopa procentowa pozyskanych środków 3,62%);
- środki walutowe BŚE (średni poziom 22 844 mln zł), ich pozyskanie było bezkosztowe.

Razem, w związku z utrzymywaniem płynności budżetu państwa w średniej wysokości 130 900 mln zł, koszty zostały oszacowane na 4994 mln zł.

⁷⁷ W notatce z 23 marca 2017 r. w sprawie poziomu rezerwy wolnych środków budżetowych, zatwierdzonej przez Podsekretarza Stanu nadzorującego Departament Długu Publicznego.

Efektywne zarządzanie płynnością polega na zmniejszeniu kosztów utrzymywania wolnych środków poprzez utrzymywanie ich na oprocentowanych lokatach. Wolne środki złotowe i walutowe Minister Finansów lokował w BGK i NBP:

- w Banku Gospodarstwa Krajowego, gdzie średni stan lokat złotych wyniósł 34 595 mln zł, a średnie oprocentowanie lokat kształtowało się na poziomie 5,58%,
 - w Narodowym Banku Polskim: lokaty złotowe średnio w roku wynosiły 1932 mln zł, a ich średnie oprocentowanie kształtowało się na poziomie 5,55%.
- Dochody osiągnięte z powyższych lokat w 2024 r. wyniosły 4022 mln zł.

Środki walutowe zdeponowane na lokatach terminowych w NBP i BGK były oprocentowane średnio od 3,62% (lokaty w euro w NBP) do 3,64% (BGK), a w przypadku lokat w dolarach amerykańskich odpowiednio 5,29% i 5,26%. Dochody osiągnięte z lokat walutowych wyniosły w przeliczeniu na złote 2246 mln zł.

Razem dochody z lokat złotych i walutowych (oraz w niewielkim stopniu z depozytów CSA) wyniosły 6341 mln zł i były wyższe od kosztów pozyskania środków o 1347 mln zł. Oznaczało to, że utrzymywanie w 2024 r. wolnych środków było korzystne dla utrzymania płynności budżetu państwa.

Zarządzanie wolnymi środkami w 2024 r. przebiegało przy wykorzystaniu dotychczasowych instrumentów. Miało na celu efektywne wykorzystanie okresowych nadwyżek wolnych środków złotych i walutowych pozostających w dyspozycji Ministerstwa Finansów. Proces ten był realizowany przy użyciu następujących instrumentów:

- lokat środków złotych w BGK i transakcji buy-sell-back⁷⁸ oraz lokat w NBP,
- lokat środków walutowych w BGK i NBP,
- transakcji wymiany środków walutowych znajdujących się w dyspozycji Ministerstwa Finansów na złote, dokonywanych w NBP i za pośrednictwem BGK.

Średni poziom lokat złotych utrzymywanych w BGK i NBP oraz transakcji repo z bankami komercyjnymi wyniósł 36 528,9 mln zł. Na poziom lokat złotych w 2024 r., szczególnie pod koniec roku wpływała w istotnym stopniu konieczność zgromadzenia środków na prefinansowanie potrzeb budżetu państwa w pierwszych miesiącach 2025 r., przy założonych na ten rok rekordowych potrzebach pożyczkowych brutto, wynoszących 553 mld zł. W grudniu poziom lokat złotych kształtował się przeciętnie na poziomie 44 839,2 mln zł (i to pomimo realizacji w tym miesiącu najwyższych miesięcznych wydatków i najwyższych deficytów), wynosząc na koniec roku 48 043,8 mln zł. Stan lokat złotych w końcu 2024 r. był istotnie wyższy w porównaniu do wielu poprzednich lat, w których również gromadzono środki na prefinansowanie następnych lat: na 31 grudnia 2021 r. – 27 031 mln zł, 2022 r. -13 909 mln zł, 2023 r. 14 812,5 mln zł, a na 31 grudnia 2024 r. 48 043,9 mln zł (więcej o 33 231,4 mln zł niż w roku poprzednim).

Stan taki został osiągnięty m. in. w wyniku przesunięcia w grudniu 2024 r. środków w wysokości 8000 mln zł z rachunków ON w BGK na centralny bieżący rachunek budżetu w NBP (stabilny poziom środków utrzymywanych na rachunkach ON pozwolił na wykorzystanie środków jednostek do finansowania

⁷⁸ Transakcje lokowania środków złotych zabezpieczonych obligacjami skarbowymi zawieranymi z instytucjami krajowego rynku pieniężnego, przeprowadzane za pośrednictwem BGK.

potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz środki te były częściowo wykorzystywane w bieżącym zarządzaniu płynnością).

Kolejnym czynnikiem wpływającym na poziom lokat w grudniu była sprzedaż walut, która pozwoliła pozyskać w tym miesiącu 36 660 mln zł (a w całym roku 130 152 ml zł).

Na rachunkach walutowych średni poziom środków w 2024 r. wynosił 42 788,1 mln zł, a w końcu roku wyniósł 42 786,1 mln zł (w 2023 r. średni stan wynosił 40 842,3 mln zł). Wysoki stan środków (pomimo sprzedaży walut dokonanej w grudniu o wartości 6500 mln euro) był przede wszystkim wynikiem wpływu w grudniu 2024 r. środków z KPO w wysokości 5327 mln euro (22 757 mln zł).

Ponadto na rachunkach depozytów CSA znajdowały się środki w wysokości 5619,4 mln zł. Wysoka kwota środków na tym rachunku w 2024 r. wynikała z zawarcia nowych umów CSA z bankami zagranicznymi, które wymagały ustanawiania takich zabezpieczeń⁷⁹.

Wymiana walut na złote była przeprowadzona poprzez sprzedaż walut do NBP (o wartości 25 328 mln euro tj. 108 805,95 mln zł) oraz sprzedaż walut na rynek za pośrednictwem BGK o wartości 4938 mln euro, tj. 21 346 mln zł. NIK zwraca uwagę, że w porównaniu do roku poprzedniego sprzedaż ta była wyższa o 43,1%.

Istotnym elementem wpływającym na zarządzanie płynnością było wykorzystywanie do zarządzania płynnością budżetu państwa wolnych środków złotych jednostek sektora finansów publicznych oraz środków podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, a zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Mechanizm ten umożliwiał obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa o wartość ulokowanych depozytów, wpływając na zmniejszenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. Celem tych działań jest zwiększenie efektywności wykorzystywania wolnych środków zgromadzonych w sektorze publicznym, niewykorzystywanych w bieżącej działalności jednostek i zmniejszenie kosztów pozyskania środków przez budżet państwa.

Koszt pozyskania tych środków dla Ministra Finansów wynika z oprocentowania depozytów wykorzystanych do zarządzania płynnością (przy czym zmniejszenie tych kosztów następuje w wyniku lokowania wolnych środków przez Ministra Finansów w NBP i BGK).

Pozyskiwanie środków z konsolidacji w 2024 roku wygenerowało bezpośrednio okresowo wyższe koszty obsługi długu niż z potencjalnej emisji 2-letnich obligacji. Wynikało to z utrzymujących się, podobnie jak w 2023 roku, oczekiwań na obniżki stóp NBP, które zaczęły być odzwierciedlane w dłuższych stopach dłuższych instrumentów, co w naturalny sposób wpływa na spadek spreadu między stopami dłuższych i krótszych instrumentów (w zależności od sytuacji rynkowej może być on również okresowo ujemny). Analiza ponoszonych kosztów z tytułu obsługi konsolidacji wobec kosztów z instrumentów dłużnych wynika z zastąpienia sprzedaży SPW (przyjmuje się, że dotyczyłoby to najkrótszych sprzedawanych SPW) środkami z konsolidacji. Środki z konsolidacji (88,3 mld zł) zostały pozyskane po koszcie w wysokości: 5,17% (średnia ważona z oprocentowania zawiązanych depozytów terminowych i depozytów ON), natomiast środki ze sprzedaży najkrótszych SPW w danym roku zostałyby

⁷⁹ System tzw. depozytów zabezpieczających polega na symetrycznym składaniu przez partnerów transakcji depozytów o wartości zgodnej z wyceną bieżącą transakcji na instrumentach pochodnych, do czasu zakończenia transakcji zabezpieczanej. Transakcje na instrumentach pochodnych z podmiotami, z którymi Minister Finansów ma podpisane umowy zabezpieczające, uznaje się za pozbawione ryzyka kredytowego, stąd też są one wyłączone z systemu limitów kredytowych dla transakcji na instrumentach pochodnych.

pozyskane po koszcie 5,08%. Szacowana kwota kosztów w 2024 r. wyniosła 93 mln zł.

NIK zwraca uwagę, że przekazywanie środków do funduszy obsługiwanych przez BGK, których te fundusze nie wykorzystują i jednocześnie deponują je u Ministra Finansów, w oparciu o art. 78b ust. 2 ustawy o finansach publicznych, spowoduje, że budżet państwa będzie ponosił dodatkowe wydatki na obsługę zdeponowanych kwot. Deponowanie środków u Ministra Finansów powoduje odpowiednie zwiększenie poziomu lokat budżetowych i generowanie dodatkowych dochodów budżetowych, które są zbliżone do kosztów obsługi depozytów.

W ramach zarządzania płynnością budżetu państwa prowadzone są operacje prefinansowania, mające zabezpieczyć odpowiedni, do potrzeb pożyczkowych i ich rozkładu czasowego, poziom płynnych środków na początku roku. W ramach prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2024 roku (wg ustawy budżetowej po nowelizacji potrzeby pożyczkowe netto: 308,6 mld zł, brutto: 527,9 mld zł) przeprowadzono następujące operacje jeszcze w 2023 roku, gromadząc środki na rok 2024:

- odkup na przetargach zamiany obligacji na kwotę 29,4 mld zł (kapitał),
- zgromadzono środki walutowe o równowartości 9,9 mld EUR (43,3 mld zł),
- zgromadzono środki złotowe (bez ON w BGK i depozytów CSA) w kwocie 14,8 mld zł (kasowo) oraz 24,2 mld zł (memoriałowo).

W ramach prefinansowania potrzeb pożyczkowych 2025 r. przeprowadzono w 2024 r. następujące operacje:

- odkup na przetargach zamiany obligacji z 2025 r. na kwotę 29,4 mld zł (kapitał),
- zgromadzono środki walutowe o równowartości 11,2 mld euro (47,9 mld zł),
- zgromadzono środki złotowe (bez ON w BGK i depozytów CSA) w kwocie 47,6 mld zł (kasowo) oraz 65,3 mld zł (memoriałowo).

(akta kontroli tom IV str. 5-54)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością budżetu państwa. Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa na przestrzeni całego 2024 r., w którym nastąpił znaczący wzrost, w porównaniu do poprzedniego roku zapotrzebowania na środki, wynikający ze wzrostu deficytu w ostatnim okresie roku. Poziom płynnych aktywów budżetu państwa w 2024 r. zapewnił terminową i pełną realizację potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Koszty utrzymania płynności nie przekroczyły kwoty odsetek otrzymanych z lokowania wolnych kwot w BGK i NBP w ramach konsolidacji.

Bezpieczny poziom płynności był również wynikiem prefinansowania potrzeb polegającym na zgromadzeniu w końcu 2023 r. znacznych rezerw gotówkowych, które finansowały potrzeby 2024 r.

Do utrzymania płynności wykorzystywano również środki zgromadzone na rachunkach jednostek sektora finansów publicznych, sprzedaż środków walutowych oraz operacje zamiany obligacji. Przeprowadzono również operacje umożliwiające prefinansowanie potrzeb kolejnego 2025 roku. Środki zgromadzone na początku 2025 r. w wysokości 95,5 mld zł wobec planowanych na 2025 r. potrzeb pożyczkowych netto zabezpieczały finansowanie na okres 3,1 miesiąca.

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

4.1. Dług Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie ze Strategią w latach 2024-2027 przed aktualizacją dług Skarbu Państwa na koniec 2024 r. miał wynieść 1595,8 mld zł (dług krajowy 1246,8 mld zł, dług zagraniczny 349,1 mld zł). W Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 prognozę długu Skarbu Państwa w 2024 r. podwyższono do 1614,2 mld zł (dług krajowy 1246 mld zł, dług zagraniczny 368,1 mld zł).

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028, prognoza kwoty długu Skarbu Państwa w 2024 r. została ponownie zmniejszona do 1594,9 mld zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2024 r.⁸⁰ wyniosło 1 629 337,6 mln zł i w porównaniu do wielkości na koniec 2023 r. było wyższe o 283 136,7 mln zł (o 21%).

Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2024 r.⁸¹ wyniosło 1 253 525,3 mln zł, tj. 76,9% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 375 812,3 mln zł, tj. 23,1% długu Skarbu Państwa ogółem. Osiągnięcie na koniec 2024 r. wartości udziału zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa poniżej 25% było zgodne z założeniami dla tego wskaźnika określonymi w Strategii w latach 2024-2027 i Strategii w latach 2025-2028. Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2024 r. o 283 136,7 mln zł był wynikiem wzrostu o 20% wartości długu wyemitowanego na rynku krajowym i wzrostu o 24% wartości zadłużenia na rynku zagranicznym odpowiednio w stosunku do tych wartości odnotowanych na koniec 2023 r.

Zwiększająco na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa i tym samym na wzrost długu Skarbu Państwa wpłynęło zapewnienie sfinansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 211 002,7 mln zł oraz deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 11 546 mln zł, a także ujemnych sald przychodów i rozchodów (czyli nadwyżki rozchodów nad przychodami) z tytułu:

- depozytów jednostek sektora finansów publicznych, jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, depozytów sądowych i sum depozytowych powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (dalej: depozyty prokuratorskie) – 31 987,5 mln zł,
- zarządzania środkami europejskimi – 13 317,7 mln zł,
- innych potrzeb pożyczkowych⁸² – 126,4 mln zł

Na zwiększenie potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa w 2024 r. wpływ miało dodatnie saldo udzielonych i spłaconych pożyczek – 3349,8 mln zł.

Łącznie konieczność sfinansowania w 2024 r. potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa o 180 466,9 mln zł.

⁸⁰ Według stanu na 28 lutego 2024 r.

⁸¹ Jak wyżej.

⁸² Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, udziały w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne.

Pozostałe czynniki (niewynikające z potrzeb pożyczkowych netto) spowodowały w 2024 r. zwiększenie długu Skarbu Państwa o 102 669,9 mln zł. Wzrost ten był wypadkową następujących zdarzeń:

- wzrostu o 48 000 mln zł stanu środków na rachunkach budżetowych⁸³,
- nieodpłatnego przekazania obligacji skarbowych podmiotom uprawnionym na podstawie ustawy o budżecie i innych ustaw powodującego wzrost długu Skarbu Państwa o 23 275,7 mln zł⁸⁴,
- dyskonto i indeksacja SPW wpłynęły na wzrost długu Skarbu Państwa o 15 265,7 mln zł,
- o 9475,5 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych nienależących do sektora finansów publicznych,
- o 4454,1 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów przyjętych przez Ministra Finansów od jednostek sektora finansów publicznych posiadających osobowość prawną oraz depozytów sądowych i prokuratorskich,
- o 3756,3 mln zł wzrosły zobowiązania z tytułu depozytów sądowych i prokuratorskich od podmiotów spoza sektora finansów publicznych i depozytów zabezpieczających wynikających z umów CSA oraz innych czynników⁸⁵.
- różnice kursowe spowodowały spadek długu o 1557,4 mln zł – w 2024 r. odnotowano umocnienie złotego wobec euro i jena japońskiego odpowiednio o 1,7% i 5,6% i osłabienie wobec dolara amerykańskiego o 4,2% w stosunku do kursów na koniec 2023 r.

W długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2024 r., zgodnie z art. 73 ust. 1 w zw. z art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych, nie znalazły odzwierciedlenia operacje, które z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań, między podmiotami należącymi do Skarbu Państwa, są eliminowane. W długu Skarbu Państwa nie zostały wykazane obligacje skarbowe o wartości 3724,3 mln zł przekazane nieodpłatnie Funduszowi Reprywatyzacji (nieposiadającemu osobowości prawnej państwowemu funduszowi celowemu), którego dysponentem jest Minister Finansów⁸⁶. Zobowiązania z tytułu tych obligacji powiększą dług Skarbu Państwa w momencie ich zbycia przez Fundusz Reprywatyzacji.

W długu Skarbu Państwa według stanu na koniec 2024 r. z powodu wyłączenia wzajemnych zobowiązań nie zostały wykazane także:

- zobowiązania o łącznej wartości 56 366,9 mln zł z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich, państwowych funduszy celowych, które zostały przekazane Ministrowi Finansów,
- zobowiązania Funduszu Solidarnościowego w wysokości 14 200 mln zł z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Pracy⁸⁷,

⁸³ Wzrost poziomu środków złotych i walutowych (memoriałowo) w 2024 r.

⁸⁴ Z czego kwotę 3724,7 mln zł przekazano do Funduszu Reprywatyzacji, z drugiej strony 3000 mln zł SPW będących w posiadaniu Funduszu zapadło w 2024 r.

⁸⁵ Zmiana stanu zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przedpłat na samochody, wartości umów związanych z zakupem przez jednostki budżetowe składników majątku, które płatne są w ratach a także zobowiązań tych jednostek z tytułu umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych wraz z zakupem telefonów komórkowych na raty.

⁸⁶ Informacja ta została ujęta w publikacji Ministerstwa Finansów z 28 lutego 2025 r. o wysokości długu Skarbu Państwa na koniec 2024 r.

⁸⁷ Fundusz Pracy udzielił Funduszowi Sprawiedliwości pożyczek w 2019 r. i 2020 r. w łącznej wysokości 8000 mln zł, a w 2023 r. dwóch kolejnych w łącznej wysokości 8000 mln zł. W 2023 r.

- zobowiązania wymagalne jakie wystąpiły między jednostkami Skarbu Państwa o wartości 6,8 tys. zł.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu przyjętych depozytów była zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez BGK (depozyty jednostek sektora finansów publicznych oraz od jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także depozyty sądowe i prokuratorskie) oraz informacjami o wartości depozytów CSA.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (rynkowych⁸⁸) była zgodna z informacjami Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych o zadłużeniu z tytułu poszczególnych serii tych obligacji, skorygowanych o saldo transakcji SBB/BSB⁸⁹ na tych obligacjach⁹⁰. Dane o wysokości zobowiązań z tytułu emisji poszczególnych rodzajów obligacji detalicznych potwierdzały informacje przekazane przez Biura Maklerskie dwóch banków: PKO Bank Polski S.A. i Bank Pekao S.A. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikały z informacji NBP o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz informacji BGK o zadłużeniu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą. Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z powyższych tytułów została prawidłowo wykazana przez Ministra Finansów w kwartalnym sprawozdaniu Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji części 98 za IV kwartał 2024 r. Wartość zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa była zgodna z danymi o tych zobowiązaniach przedstawionymi w zbiorczym sprawozdaniu Rb-Z dysponentów wszystkich części budżetowych.

Na koniec 2024 r. miara ryzyka refinansowania długu Skarbu Państwa, tj. średnia zapadalność długu krajowego, ukształtowała się na poziomie 4,32 roku. Według Strategii, a także Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 założono, że poziom tego wskaźnika nie powinien przekroczyć 4,5 roku.

Ryzyko stopy procentowej długu Skarbu Państwa mierzone wskaźnikiem ATR⁹¹ krajowego długu Skarbu Państwa powinno wynosić od 2,6/2,8 do 3,6 roku (zgodnie z Strategią, a także Aktualizacją Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027). Na koniec 2024 r. wskaźnik ATR dla długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 3,11 roku.

W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa na koniec 2024 r.⁹² wyniósł odpowiednio 1 123 620,2 mln zł i 505 717,4 mln zł.

Fundusz Solidarnościowy spłacił zobowiązania wobec Funduszu Pracy z wysokości 300 mln zł a w 2024 r. w wysokości 1500 mln zł.

⁸⁸ SPW hurtowe o oprocentowaniu stałym nieindeksowanym, stałym indeksowanym oraz o procentowaniu zmiennym.

⁸⁹ Transakcje SBB/BSB (ang. *Sell Buy Back/Buy Sell Back*) to transakcje realizowane przez dealerów skarbowych papierów wartościowych za pośrednictwem BGK polegające na odpłatnym czasowym nabyciu lub zbyciu skarbowych papierów wartościowych.

⁹⁰ Transakcje SBB/BSB powodują zmianę wartości poszczególnych SPW wynikających z danych KDPW.

⁹¹ ATR (od ang. *average time to refixing*) – miara ryzyka stopy procentowej związanego z długiem publicznym. ATR interpretowane jest jako wyrażona w latach średnia długość okresu, na jaki ustalone są koszty obsługi długu. Im większy jest udział w długu instrumentów krótkoterminowych i o zmiennym oprocentowaniu, tym niższe ATR i wyższe ryzyko stopy procentowej. ATR obejmuje zarówno dług o nominale indeksowanym, jak i nieindeksowanym.

⁹² Według stanu na 28 lutego 2025 r.

Na koniec 2024 r. zadłużenie Skarbu Państwa wobec rezydentów wzrosło o 191 027,1 mln zł. W 2020 r. nowym wierzycielem długu Skarbu Państwa wśród rezydentów został Narodowy Bank Polski. Według stanu na koniec 2024 r. Narodowy Bank Polski posiadał obligacje skarbowe o wartości 68 774,2mln zł, a zadłużenie z tego tytułu zmniejszyło się w ciągu roku o 4458,9 mln zł. W 2024 r. odnotowano wzrost o 102 788,5 mln zł wartości zobowiązań Skarbu Państwa wobec banków komercyjnych, a także wobec krajowego sektora pozabankowego o 92 697,5 mln zł.

Zadłużenie Skarbu Państwa wobec nierezydentów na koniec 2024 r. zwiększyło się o 92 109,7 mln zł.

(akta kontroli: tom II str. 58-72, 151-159, str. 344 pliki 170-185, str. 345 pliki 186-189)

4.2. Państwowy dług publiczny

W Strategii w latach 2024-2027 (przed aktualizacją) przyjęto założenie, że na koniec 2024 r. państwowy dług publiczny wyniesie 1568,6 mld zł, a jego relacja do PKB wyniesie 41,6%. W Aktualizacji Strategii w latach 2024-2027 wartość państwowego długu publicznego miała wynieść na koniec 2024 r. 1602,3 mln zł, a relacja PDP do PKB poziom 42,5%.

Prognozowana na 2024 r. wartość PDP i jej relacja do PKB zostały zmienione we wrześniu 2024 r. W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025 - 2028 założono, że wartość PDP w 2024 r. wyniesie 1577,3 mld zł oraz nastąpi wzrost jej relacji do PKB do poziomu 43,3% (na koniec 2023 r. była to wartość 38,9%). W dokumencie tym przyjęto założenie, że relacja PDP do PKB będzie od 2023 r. corocznie wzrastać do poziomu 48,6% na koniec 2027 r. i nieznacznie spadnie do poziomu 48,3% w 2028 r.

Na koniec 2024 r. państwowy dług publiczny obliczony według zasad krajowych wyniósł 1 611 594,2 mln zł⁹³ i w relacji do PKB stanowił 44,6%⁹⁴. W stosunku do 2023 r. wartość PDP wzrosła o 283 528,6 mln zł (o 21,3%), a relacja do PKB zwiększyła się o ponad 5,5 punktu procentowego. Dla porównania w 2023 r. PDP wzrósł o 118 567,7 mln zł, a w 2022 r. o 60 918,6 mln zł przy nie zmienionej relacji państwowego długu publicznego do PKB na koniec tych lat wynoszącej po 39%.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z państwowego długu publicznego eliminowane są wzajemne zobowiązania jednostek sektora finansów publicznych. Z tego względu w państwowym dług publiczny, według stanu na koniec 2024 r., nie zostały wykazane zobowiązania m.in:

- Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, które zostały nabyte przez jednostki sektora finansów publicznych lub zostały przekazane nieodpłatnie tym jednostkom – 79 205,1 mln zł⁹⁵,
- Skarbu Państwa z tytułu depozytów i depozytów sądowych i prokuratorskich jednostek sektora finansów publicznych przyjętych przez Ministra Finansów – 99 285,2 mln zł,

⁹³ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2025 r.

⁹⁴ Zgodnie ze wstępnym szacunkiem PKB opublikowanym przez GUS 28 lutego 2025 r., PKB w 2024 r. wyniósł 3 617 438,1 mln zł.

⁹⁵ Największą wartość obligacji skarbowych na koniec 2024 r. posiadały fundusze zarządzane przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych – 43 542 mln zł, państwowe osoby prawne (w tym Bankowy Fundusz Gwarancyjny) – 23 781,6 mln zł, państwowe szkoły wyższe – 5877,1 mln zł, Fundusz Reprywatyzacji – 3724,3 mln zł.

- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Fundusz Rezerwy Demograficznej – 16 504,3 mln zł⁹⁶,
- Funduszu Solidarnościowego z tytułu pożyczek udzielonych przez Funduszu Pracy – 14 200 mln zł.

Odnotowana na koniec 2024 r. zmiana wartości PDP była wynikiem wzrostu zadłużenia sektora rządowego o 274 983,6 mln zł (tj. wzrost o 22,5%), w tym głównie Skarbu Państwa, sektora samorządowego o 8546,9 mln zł (tj. wzrost o 8,1%) oraz spadku zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych o 1,9 mln zł (tj. spadek o 12,8%).

Wartość PDP na koniec 2024 r. opublikowana przez Ministra Finansów 31 marca 2025 r. została obliczona zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, na podstawie zbiorczych sprawozdań o stanie zobowiązań, przedstawionych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny.

(akta kontroli tom II str.110-128, str. 345 pliki 190-210)

4.3. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, tj. dług publiczny obliczany według zasad unijnych wyniósł 2 011 839,7 mln zł na koniec 2024 r.⁹⁷, co odpowiadało 55,6% PKB. W stosunku do stanu na koniec 2023 r. oznaczało to wzrost EDP o 320 596,5 mln zł (o 19%) oraz wzrost jego relacji do PKB o 5,9 punktu procentowego. W 2023 r. EDP wzrósł o 178 431,5 mln zł, a relacja do PKB wzrosła jedynie o jeden punkt procentowy, w 2022 r. EDP wzrósł o 101 845,6 mln zł, a jego relacja do PKB zmniejszyła się o 4,2 punktu procentowego.

EDP na koniec 2024 r. ukształtował się na poziomie o 22 mld zł niższym, a relacja EDP do PKB na poziomie o 1,7 punktu procentowego wyższym niż prognozy tych wielkości zawarte w Strategii w latach 2024-2027 przed aktualizacją (zakładana wysokość EDP – 2033,8 mld zł, relacja do PKB – 53,9%). W Aktualizacji Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 prognozę długu EDP podwyższono do 2041,9 mld zł, a jego relację do PKB zaplanowano na 54,2%. Dług EDP był niższy o 30,1 mld zł, a relacja do PKB wyższa o 1,4 punktu procentowego od wielkości planowanej w aktualizacji Strategii w latach 2024-2027.

W stosunku do zakładanych w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028 prognoz (zakładana wysokość EDP – 1986,3 mld zł, relacja do PKB – 54,6% w 2024 r.) EDP na koniec 2024 r. był wyższy o 25,5 mld zł, a relacja do PKB wyższa o jeden punkt procentowy od wielkości planowanej.

Głównym powodem różnicy między długiem publicznym obliczonym według zasad krajowych i unijnych na koniec 2024 r., wynoszącej 400 245,5 mln zł⁹⁸, jest ujmowanie od 2020 r. w EDP:

- zadłużenia z tytułu sprzedaży obligacji przez BGK na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, które na koniec 2024 r. wyniosło

⁹⁶ Pożyczka z Funduszu Rezerwy Demograficznej została udzielona Funduszowi Sprawiedliwości w 2020 r. w wysokości 11 505 mln zł. W związku ze zwrotem w 2021 r. niewykorzystanej części tej pożyczki wartość zobowiązań na koniec 2022 r. wyniosła 11 504,3 mln zł. W 2023 r. Fundusz Rezerwy Demograficznej udzielił kolejnej pożyczki Funduszowi Sprawiedliwości w kwocie 5000 mln zł.

⁹⁷ Dane wstępne według stanu na 31 marca 2025 r.

⁹⁸ Jak wyżej.

- 211 862,5 mln zł⁹⁹, zobowiązania z tego tytułu w 2024 r. wzrosły o 41 832,5 mln zł w związku z nowymi emisjami obligacji BGK na rzecz tego funduszu o wartości nominalnej 13 083 mln zł, 5100 mln euro oraz 1750 mln dolarów amerykańskich,
- zobowiązań z tytułu obligacji sprzedawanych do 2021 r. przez PFR o wartości 57 568 mln zł¹⁰⁰.

Od 2022 r. nowym zobowiązaniem wykazywanym w EDP jest zadłużenie Funduszu Pomocy, które na koniec 2024 r. wyniosło 19 573,7 mln zł oraz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w wysokości 45 021,6 mln zł.

Ponadto w długu obliczanym według zasad unijnych uwzględnia się zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego, które na koniec 2024 r. wyniosło 70 373,6 mln zł.

Na wzrost różnicy między PDP i EDP wpłynęło również zadłużenie przedsiębiorstw publicznych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych (33 746,5 mln zł), wartość nabycia aktywów infrastrukturalnych (6714,2 mln zł)¹⁰¹ oraz niektóre różnice w klasyfikacji tytułów dłużnych ujmowanych w EDP, tj. wartość zrestrukturyzowanych /zrefinansowanych kredytów handlowych, leasingu zwrotnego i innych operacji (631,5 mln zł), zadłużenie przejęte w wyniku uruchomienia gwarancji (11,9 mln zł).

Zmniejszająco na różnicę PDP i EDP wpłynęła wartość depozytów na rachunku Ministra Finansów i skarbowych papierów wartościowych w posiadaniu funduszy obsługiwanych przez BGK (19 257,4 mln zł), należności przedsiębiorstw zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych z tytułu posiadanych obligacji skarbowych oraz kredytów i pożyczek udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych (16 654,7 mln zł), skarbowych papierów wartościowych posiadanych przez fundusze ochrony środków gwarantowanych (3685 mln zł), zobowiązań wymagalnych (3037,8 mln zł) oraz zmiany zadłużenia z tytułu instrumentów pochodnych (2623,1 mln zł).

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

(akta kontroli tom II str.110-128, 195-198, str. 345 pliki 190-210)

⁹⁹ Z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych wartość zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2024 r. wykazana w różnicach metodologicznych obliczania długu publicznego nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych m.in. Bankowy Fundusz Gwarancyjny – 1668,5 mln zł, Fundusz Rezerwy Demograficznej – 900 mln zł. Zadłużenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 na koniec 2024 r. wzrosło w stosunku do stanu na koniec 2023 r. o 42 237,7 mln zł i wyniosło 214 436,2 mln zł.

¹⁰⁰ Wartość zadłużenia PFR, z uwagi na konieczność eliminacji wzajemnych zobowiązań między jednostkami sektora instytucji rządowych i samorządowych, nie zawiera wartości obligacji nabytych przez jednostki sektora samorządowego w wysokości 7 mln zł. Zadłużenie PFR na koniec 2024 r. wyniosło 57 575 mln zł.

¹⁰¹ Zgodnie z wytycznymi Europejskiego Urzędu Statystycznego (dalej: Eurostat) w odniesieniu do klasyfikacji sektorowej przedsięwzięć budowy autostrad dane z zakresu zadłużenia sektora instytucji rządowych i samorządowych uwzględniają zobowiązania strony rządowej z tytułu budowy niektórych odcinków autostrad.

4.4. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024 - 2027

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa w 2024 r. odbywało się na podstawie Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027¹⁰² i jej aktualizacji przyjętej przez Radę Ministrów w grudniu 2023 r. oraz Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2025-2028.

W Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024-2027 i jej aktualizacji określono ten sam cel Strategii, którym była minimalizacja kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach związanych z ryzykiem refinansowania, kursowym, stopy procentowej, płynności budżetu państwa, ryzykiem kredytowym i operacyjnym oraz ograniczeniach dotyczących rozkładu kosztów obsługi długu w czasie.

Po kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. w częściach 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa* NIK wnioskuje do Ministra Finansów m.in. o przedstawianie pełnych danych o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wraz z określeniem celu i ryzyk zarządzania tym długiem oraz kosztów jego obsługi.

Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Długu Publicznego *dane o długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, w tym długu jednostek zaliczonych do tego sektora, które finansują zadania państwa, tj. poszczególnych funduszy w BGK oraz zobowiązań Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., są co kwartał publikowane przez MF w biuletynie statystycznym „Zadłużenie sektora finansów publicznych”, a prognozy na koniec danego roku oraz na 4 kolejne lata są prezentowane w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych.* Ponadto jak poinformował Dyrektor Departamentu Długu Publicznego *od II kw. 2024 r. BGK publikuje plany finansowe funduszy oraz bieżące dane z ich realizacją. Plany tych funduszy na kolejny rok, począwszy od projektu ustawy budżetowej na 2025 r. są prezentowane wraz z budżetem (są załączone do uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej).*

(akta kontroli tom IV str. 46-57)

W Strategii na lata 2025 – 2028 cel minimalizacji długu został przeformułowany tak, aby bezpośrednio odwoływał się do nadrzędnego dla zarządzania długiem aspektu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Przeformułowany cel Strategii został określony jako sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w sposób zapewniający minimalizację kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasu przy ograniczeniach związanych z ryzykiem.

Przewidywane efekty realizacji Strategii na lata 2025–2028 uwzględniały prognozy wielkości długu publicznego i kosztów jego obsługi, parametrów ryzyka długu Skarbu Państwa, wielkości długu jednostek sektora finansów publicznych innych niż Skarb Państwa.

W myśl Strategii na lata 2025–2028 cel ten powinien być realizowany z uwzględnieniem dwóch aspektów, tj. poprzez dobór instrumentów, który służy minimalizacji kosztów w horyzoncie określonym przez terminy wykupu

¹⁰² Strategia została przyjęta przez Radę Ministrów we wrześniu 2023 r.

instrumentów o najdłuższych terminach zapadalności i istotnym udziale w długu, poprzez odpowiedni dobór rynków, instrumentów zarządzania długiem, struktury finansowania potrzeb pożyczkowych i terminów emisji oraz zapewnianie efektywności rynku SPW, przyczyniającej się do obniżania rentowności SPW.

Zasady zarządzania długiem funduszy umiejscowionych w BGK przedstawione zostały w Strategii na lata 2025–2028 w rozdziale 7 – Oddziaływanie na dług sektora finansów publicznych, pkt 7.3 Fundusze zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego zaliczone do sektora instytucji rządowych i samorządowych, w którym zawarto m.in. elementy zarządzania funduszami z uwzględnieniem w tym procesie roli Ministra Finansów.

Prognozowana w Strategii na lata 2025–2028 relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB przekroczy w 2026 r. 60%, wzrastając do 61,3% w 2027 r., a w 2028 r. obniży się do 61,2%.

(akta kontroli tom IV str. 24-45)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Z informacji zawartych w Strategii zarządzania długiem na lata 2025–2028, a także w Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym wynika, że kontynuowana będzie praktyka realizacji zadań publicznych oraz zadłużania się z pominięciem budżetu państwa i nieujmowania części zobowiązań w państwowym długu publicznym. W ocenie NIK finansowanie zadań państwa poza budżetem obniża rangę budżetu państwa oraz przejrzystość finansów publicznych. Zapowiedziane przez Departament Długu Publicznego prace nad strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych, nie są w ocenie NIK wystarczające. Oznaczają one usankcjonowanie, oraz zwiększenie roli równoległego budżetu utworzonego w BGK. Działania Ministra Finansów w 2024 r. nie doprowadziły do likwidacji ani ograniczenia zadłużenia poza budżetem państwa, które nie jest ujmowane w państwowym długu publicznym.

Na koniec 2024 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według zasad krajowych a unijnych wyniosła 400 245,5 mln zł i stanowiła 24,8% państwowego długu publicznego, w szczególności z powodu nie ujęcia m.in. zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 211 862,5 mln zł, zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w wysokości 45 021,6 mln zł, zadłużenia Funduszu Pomocy w wysokości 19 573,7 mln zł. Do uregulowania części tych zobowiązań konieczne będzie w przyszłości zaangażowanie środków budżetu państwa, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa.

Dyrektor Departamentu Długu Publicznego poinformował, że BGK zobowiązał się do opracowania strategii zarządzania długiem funduszy przepływowych, uwzględniającej Strategię zarządzania długiem sektora finansów publicznych. W najbliższym okresie podstawowym celem strategii zarządzania długiem funduszy umiejscowionych w BGK będzie zapewnienie finansowania ustawowych celów funduszy przy uwzględnieniu m.in. minimalizacji kosztów obsługi zaciąganych zobowiązań na rzecz funduszy.

Z informacji Dyrektora Departamentu Usług Agencyjnych BGK wynika, że *obecnie w Banku trwają prace nad przygotowaniem formalnego dokumentu - pierwszej Strategii zarządzania zobowiązaniami dłużnymi funduszy umiejscowionych w BGK, która będzie zbieżna ze Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych.*

NIK zauważa, że nie jest to działanie wystarczające, należy dążyć do zapewnienia jedności i zupełności budżetu państwa. Natomiast wskaźniki dotyczące długu publicznego powinny zostać ujednoczone i prezentować wiarygodny obraz stanu zadłużenia państwa.

NIK nie zgadza się także ze stanowiskiem prezentowanym przez Ministerstwo Finansów, że rola Ministra Finansów w ramach zarządzania tą częścią długu, która znajduje się poza państwowym długiem publicznym jest co do zasady ograniczona (i sprowadza się do zatwierdzenia lub uzgodnienia planów finansowych funduszy zarządzanych przez BGK, akceptacji uzgodnionych warunków finansowych emisji obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa). Minister Finansów jest ministrem właściwym do spraw budżetu i finansów publicznych. W myśl art. 7 pkt 3 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁰³ dział budżet obejmuje m.in. sprawy wynikające z zarządzania długiem publicznym. Stosownie zaś do art. 8 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej dział finanse publiczne obejmuje sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa. Ponadto z treści art. 34 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej wynika, iż minister jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Minister Finansów dokonał prawidłowych obliczeń rachunkowych w zakresie długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz długu sektora instytucji rządowych i samorządowych według stanu na koniec 2024 r.

Zadłużenie Skarbu Państwa na koniec 2024 r. wzrosło o 283 136,7 mln zł w porównaniu do wielkości na koniec 2023 r. i wynikało głównie z konieczności sfinansowania deficytu budżetu państwa w wysokości 211 002,7 mln zł, który wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim ponad dwukrotnie. NIK zauważa, że na 2025 r. został zaplanowany deficyt w wysokości 288 770 mln zł, co spowoduje dalszą dynamikę przyrostu zadłużenia. Podobnie jak w latach poprzednich jednym z czynników wpływających na wzrost długu Skarbu Państwa było nieodpłatne przekazanie określonym podmiotom obligacji skarbowych na podstawie przepisów ustawy o budżecie i innych ustaw. W 2024 r. wzrost z tego tytułu wyniósł 23 275,7 mln zł i nie wynikał z konieczności sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. NIK wskazuje, iż operacje te pomimo umocowania w przepisach prawa, zostały przeprowadzone z pominięciem rachunku deficytu i rozchodów budżetu państwa, zaburzając przejrzystość finansów publicznych.

Na koniec 2024 r. różnica między długiem publicznym obliczanym według zasad krajowych a unijnych wyniosła 400 245,5 mln zł¹⁰⁴ i stanowiła 24,8% państwowego długu publicznego. Różnica ta oznacza wielkość zadłużenia, uznawaną przez Eurostat za dług publiczny, jednak według zasad krajowych nie

¹⁰³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1370, ze zm.

¹⁰⁴ W kwocie nie uwzględniono zobowiązań w wysokości 2580,7 mln zł wynikających z wyemitowanych obligacji na rzecz FPC i przez PFR będących w posiadaniu podmiotów sektora instytucji rządowych i samorządowych. Zobowiązania te podlegają eliminacji w procesie obliczania EDP ponieważ wszystkie zaliczone są do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

jest ona zaliczana do wartości tego długu, dla którego obowiązują limity zadłużenia określone w Konstytucji RP i procedury ostrożnościowe określone w ustawie o finansach publicznych. Na koniec 2024 r. relacja państwowego długu publicznego do PKB wyniosła 44,6%, a relacja długu instytucji rządowych i samorządowych do PKB wyniosła 55,6%.

W 2024 r. w państwowym długu publicznym nie ujęto m.in. zadłużenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w wysokości 211 862,5 mln zł, zadłużenia Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych w wysokości 45 021,6 mln zł, zadłużenia Funduszu Pomocy w wysokości 19 573,7 mln zł. Natomiast do uregulowania części tych zobowiązań konieczne będzie w przyszłości zaangażowanie środków budżetu państwa, które wygeneruje wzrost długu Skarbu Państwa. W przypadku uwzględnienia wszystkich różnic między długiem publicznym obliczanym według zasad krajowych a unijnych, relacja PDP do PKB na koniec 2024 r. byłaby wyższa niż 55% i znacząco podniosła ryzyko konieczności stosowania procedur, o których mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.¹⁰⁵

Zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się w oparciu o założenia przyjęte w Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2024 – 2027 i jej aktualizacji, jak również o założenia opracowanej we wrześniu 2024 r. Strategii na lata 2025 – 2028. Ta ostatnia strategia ujmuje po raz pierwszy dane statystyczne dotyczące także zadłużenia funduszy umiejscowionych w BGK i prognozę kosztów obsługi tych funduszy, co należy ocenić pozytywnie

W ocenie NIK istotne jest również pokazanie w Strategii zarządzania długiem harmonogramu spłat długu sektora EDP wynikającego z zadłużenia i kosztów obsługi w perspektywie którą obejmuje Strategia.

OBSZAR

**Opis stanu
faktycznego**

5. Zobowiązania Skarbu Państwa wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ujęty w art. 6 ustawy budżetowej na rok 2024 określony został na kwotę 200 000 mln zł. Zaplanowana wielkość limitu uwzględniała ewentualne wsparcie na poziomie 160 000 mln zł dla podmiotów, które kwalifikują się do skorzystania z mechanizmów pomocowych przewidzianych w ustawie o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym oraz ustawie o rekapitalizacji niektórych instytucji oraz rządowych instrumentach stabilizacji finansowej. Ponadto w limicie uwzględniono wnioski Ministra Infrastruktury związane m.in. z finansowaniem Krajowego Funduszu Drogowego, inwestycjami spółek Grupy PKP i Polskiej Żeglugi Powietrznej S.A.

(akta kontroli: tom II str. 167-174)

W 2024 r. w oparciu o postanowienia ustawy o poręczeniach i gwarancjach w imieniu i na rachunek Skarbu Państwa zostały udzielone cztery gwarancje na łączną kwotę 13 745,6 mln zł, tj. 6,87% limitu. Trzy z nich zabezpieczyły zobowiązania Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu emisji obligacji oraz spłaty kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym na zasilenie

¹⁰⁵ Przekroczenie progu o którym mowa w art. 86 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, nie oznacza automatycznie konieczności zastosowania procedur ostrożnościowych i sanacyjnych określonych w tym przepisie gdyż w takim przypadku, zgodnie z art. 86 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, należy obliczyć relację PDP do PKB według zasad określonych w art. 38a pkt 4 tej ustawy, tj. z uwzględnieniem kursów średnich dla obliczenia zadłużenia zagranicznego oraz po odjęciu kwot wolnych środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w kolejnym roku budżetowym.

Krajowego Funduszu Drogowego, tytułem współfinansowania projektów drogowych pn. Droga Ekspresowa S1 Pyrzowice-Bielsko Biała oraz Droga Ekspresowa S7 Płońsk-Czosnów.

Czwarta z udzielonych gwarancji zabezpieczała spłatę pierwszej części kredytu zaciągniętego przez PKP Intercity S.A. w Europejskim Banku Inwestycyjnym na częściowe sfinansowanie zakupu i modernizacji taboru kolejowego (projekt pn. Odnowa i rozbudowa floty PKP Intercity A).

(akta kontroli: tom II str. 174, 199-215)

Dodatkowo w 2024 r. Skarb Państwa udzielił gwarancji, które wynikały z ustaw szczególnych¹⁰⁶, które wyłączone zostały z limitu określonego w ustawie budżetowej. W 2024 r. gwarancje udzielone poza ustawowym limitem wyniosły 193 704,3 mln zł i znacząco zwiększyły ich udział w łącznej kwocie niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa, który na 31 grudnia 2024 r. wyniósł 81,5%. Gwarancje te stanowiły zabezpieczenie zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu: obligacji wyemitowanych przez BGK na zasilenie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (50 oświadczeń o łącznej wysokości 58 208,4 mln zł), obligacji wyemitowanych przez BGK na zasilenie Funduszu Pomocy (7 oświadczeń o łącznej wysokości 9272,5 mln zł), zobowiązań finansowych zaciągniętych przez BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (8 oświadczeń o łącznej wysokości 126 226,4 mln zł).

NIK zwraca uwagę, że przyjęty mechanizm finansowania powyższych funduszy powoduje, że jeśli poziom środków tych funduszy okaże się niewystarczający do pokrycia zobowiązań, będą one przekazywane z budżetu państwa¹⁰⁷. Konstrukcja finansowania zobowiązań gwarantowanych poza limitem określonym w ustawie budżetowej może skutkować w kolejnych latach wzrostem zobowiązań Skarbu Państwa z tego tytułu.

W 2024 r. Minister Finansów na podstawie art. 34 ust. 2 i ust. 3 w związku z ust. 8 ustawy z dnia 15 września 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw¹⁰⁸ złożył trzy oświadczenia o gwarancjach Skarbu Państwa do łącznej kwoty 1501,7 mln zł za zobowiązania kredytowe jednej ze spółek węglowych (dalej: spółka węglowa lub Spółka) wobec trzech banków. Oświadczenia o gwarancji Skarbu Państwa złożone w 2024 r., z terminami ważności do 30 kwietnia 2025 r. (dwie gwarancje) i 31 maja 2025 r., wynikały z zawartych przez spółkę węglową aneksów do umów kredytowych, na podstawie których ww. banki prolongowały terminy spłaty zobowiązań. Oświadczenia o gwarancji złożone w 2024 r. stanowiły kontynuację gwarancji udzielonych na podstawie ww. ustawy jako zabezpieczenie kredytów zaciągniętych przez spółkę węglową w latach 2022-2023.

¹⁰⁶ Na podstawie art. 67 ust. 4 nowelizacji ustawy o COVID-19, art. 16 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz art. 45 ust. 2, art. 45a i art. 45b ust. 1 o obronie Ojczyzny zobowiązania BGK z tytułu wyemitowanych obligacji na rzecz odpowiednio Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i Funduszu Pomocy oraz z tytułu zaciągniętych kredytów na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych są objęte gwarancją Skarbu Państwa, reprezentowanego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

¹⁰⁷ Środki niezbędne do terminowej obsługi zobowiązań, w przypadku gdy poziom środków Funduszu Przeciwdziałania Covid-19 i Funduszu Pomocy jest niewystarczający przekazuje minister właściwy do spraw finansów publicznych na podstawie odpowiednio art. 67 ust. 1 nowelizacji ustawy o COVID-19 i art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Zobowiązania BGK na zasilenie Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych spłacane ze środków tego funduszu, zasilanego, zgodnie z art. 41 ust. 4 pkt 11 ustawy o obronie Ojczyzny m.in. środkami z budżetu państwa przekazywanymi przez Ministra Obrony Narodowej.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1509, ze zm.

(akta kontroli: tom II str. 199-249)

W 2024 r. nastąpiła zmiana oceny ryzyka spłaty zobowiązań ze środków budżetowych w stosunku do gwarancji udzielonych za zobowiązania spółki węglowej, z niskiego na średnie. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń (dalej także: DG) powodem zmiany kategorii ryzyka były sygnały docierające do Ministerstwa Finansów o zagrożeniu braku terminowej spłaty zobowiązań przez Spółkę. Jak wyjaśnił Dyrektor DG zobowiązania, o których mowa w art. 34 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw są objęte gwarancją Skarbu Państwa z mocy prawa, tzn. bez konieczności składania wniosku do Ministra Finansów o ich uzyskanie oraz bez konieczności przeprowadzenia analiz ekonomiczno-finansowych, a warunkiem skuteczności gwarancji jest złożenie przez Ministra Finansów oświadczenia o objęciu gwarancją. Oświadczenia z 2024 r. pozwoliły uniknąć ryzyka wypłaty z tytułu udzielonych gwarancji i dać Spółce czas na sprzedaż węgla w kolejnym sezonie grzewczym, dokonanie rozliczenia z Ministerstwem Klimatu i Środowiska oraz poszukiwanie innych rozwiązań, które umożliwią Spółce samodzielną spłatę kredytów.

(akta kontroli: tom I str. 110,112)

Według stanu na 31 grudnia 2024 r. kwota niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń, w ujęciu narastającym, wyniosła 701 537,9 mln zł, w tym z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych 260 631,1 mln zł oraz z tytułu gwarancji zagranicznych 440 906,8 mln zł. Łączne niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa na koniec 2024 r. były wyższe od potencjalnych zobowiązań na koniec 2023 r. o 147 982,4 mln zł, tj. o 26,7%. Wzrósł również (w porównaniu do 2023 r.) udział gwarancji Skarbu Państwa udzielonych poza limitem określonym w ustawie budżetowej. Na koniec 2024 r. udział ten wyniósł 81,5% łącznej kwoty potencjalnych zobowiązań Skarbu Państwa.

(akta kontroli: tom II str. 175-187, 205-206)

W 2024 r. Rada Ministrów nie podejmowała uchwał zmieniających wcześniejsze uchwały w sprawie udzielenia poręczeń i gwarancji. W 2024 r. nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia poręczeń i gwarancji.

(akta kontroli tom II str. 203)

W 2024 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych w trakcie roku wpłynęły środki w wysokości 28,1 mln zł z tytułu prowizji od udzielonych w 2024 r. i w latach wcześniejszych poręczeń i gwarancji, które zgodnie z art. 30 ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach w całości przekazane zostały na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz do zarządzania długiem Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom II str. 250-258)

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

Stwierdzone nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Ministra Finansów w zakresie udzielania gwarancji na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach. Minister Finansów monitorował przestrzeganie limitu określonego w art. 6 ustawy budżetowej. Wykorzystanie kwoty limitu poręczeń i gwarancji ze środków budżetu państwa, udzielonych na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach było niskie. Przyjęty w ustawie budżetowej limit

wynikał z ostrożnościowego planowania i miał na celu umożliwienie podjęcia działań w przypadku kryzysu finansowego lub gospodarczego. W 2024 r. Minister Finansów kontynuował udzielanie gwarancji Skarbu Państwa poza limitem ustalonym w ustawie budżetowej do wartości 193 704,3 mln zł. W efekcie nastąpił znaczący wzrost udziału tych zobowiązań w łącznej kwocie potencjalnych niewymagalnych zobowiązań Skarbu Państwa, który na koniec 2024 r. wyniósł 81,5%. Podobnie jak w latach poprzednich NIK zwraca uwagę, że przyjęty mechanizm finansowania funduszy umiejscowionych w BGK może skutkować w kolejnych latach znaczącym wzrostem zapotrzebowania na środki budżetu państwa na obsługę zobowiązań z tytułu zaciągniętych kredytów lub wyemitowanych obligacji na rzecz tych funduszy.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Kontrola dochodów ograniczona została do analizy porównawczej zrealizowanych dochodów w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa w odniesieniu do planu na 2024 r. oraz do dochodów zrealizowanych w 2023 r., zatem NIK nie formułuje oceny w tym zakresie.

Na koniec 2024 r. dochody części 79 wyniosły 8661,9 mln zł i były o 1403,1 mln zł wyższe od dochodów zaplanowanych na 2024 r. w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. w wysokości 7258,8 mln zł i porównywalne (niższe o 170,4 mln zł) do dochodów zaplanowanych w znowelizowanej ustawie budżetowej (8832,4 mln zł). Dochody osiągnięte w 2024 r. stanowiły 119,3% planu określonego w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. oraz 98% prognozy wynikającej z nowelizacji ustawy budżetowej. Dochody w części 79 uzyskane w 2024 r. były o 889,8 mln zł (o 9,3%) niższe od dochodów osiągniętych w 2023 r.

Wyższe od planowanych dochody wynikały przede wszystkim z osiągniętego poziomu dochodów na rynkach zagranicznych (382,2% planu i 99,4% znowelizowanego planu) w wysokości 2325,3 mln zł, tj. o 1716,9 mln zł więcej niż przyjęto w ustawie budżetowej przed nowelizacją. O znaczącym poziomie realizacji planu zadecydowały wpływy z odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych (rozdział 75701 § 8060). Były one o 1713,7 mln zł wyższe niż pierwotnie planowano. Nadwyżki dochodów w tym zakresie wynikały przede wszystkim z wpływu kwoty 2316,7 mln zł odsetek od środków walutowych oraz nieplanowanego wpływu kwoty 3,2 mln zł tytułem dochodów od środków z KPO (§ 0970).

Po stronie dochodów krajowych na wyższe wpływy złożyły się nieplanowane dochody z tytułu odsetek od środków na rachunku KPO w wysokości 48,4 mln zł (rozdział 75705 § 8080) oraz nieujęte w ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r., ale zrealizowane na poziomie znowelizowanych wartości, dochody z krajowych poręczeń i gwarancji w wysokości 36,7 mln zł (rozdział 75704 § 8030).

Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym (rozdział 75703 § 8080) wyniosły 6233,5 mln zł i były o 393,3 mln zł niższe od planu (o 5,9%) i odpowiednio o 200,4 mln zł (o 3%) niższe od planu po zmianach.

Łączne dochody krajowe zostały zrealizowane w wysokości 6336,6 mln zł, tj. niższej o 313,7 mln zł od planu (o 4,7%) oraz o 156,7 mln zł niższej od planu po zmianach (o 2,4%).

(akta kontroli tom I str. 177-185, 205-252, tom II, str. 1, 3, 4)

6.1. Dochody krajowe

W 2024 r. dochody wynikające z obsługi długu krajowego zaplanowano w ustawie budżetowej przed nowelizacją w kwocie 6650,3 mln zł, a w wyniku nowelizacji obniżono do wysokości 6493,3 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 6336,6 mln zł, tj. na poziomie 95% planu z ustawy budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. i 98% planu po zmianach.

Najwyższą kwotę dochodów, tj. 6626,8 mln zł zaplanowano w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym*. Wykonanie tych dochodów wyniosło 6233,5 mln zł, tj. o 5,9% mniej niż pierwotnie zakładano. Główną pozycję planu dochodów w tym rozdziale stanowiły wpływy z tytułu emisji obligacji hurtowych (98,4%), tj. naliczone odsetki wykupywane przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji, premie ze sprzedaży i zamiany obligacji hurtowych oraz dochody z odkupu obligacji. Z tego tytułu zaplanowano dochody w wysokości 6610,9 mln zł, a wykonanie wyniosło 6143,3 mln zł, tj. na poziomie 92,9%. Nieco niższe wykonanie tych dochodów w porównaniu do prognoz było wypadkową niższych o 1044,1 mln zł dochodów z tytułu odsetek w związku ze sprzedażą obligacji o niższym oprocentowaniu niż zakładano (średnio o 1,3 p.p.), a z drugiej strony wyższych o 767,5 mln zł dochodów z tytułu premii. Dochody z tytułu premii pojawiają się w przypadku, gdy rentowność w momencie sprzedaży obligacji jest niższa od wartości ich kuponów, co powoduje, że cena płacona przez inwestorów przewyższa wartość nominalną obligacji. Wyższe w porównaniu do założeń dochody z tytułu premii wynikały z faktu większej niż zakładano sprzedaży dwóch serii obligacji, z premią.

Na pozostałe dochody ewidencjonowane w rozdziale 75703 złożyły się odsetki od środków utrzymywanych na rachunku emitenta obligacji detalicznych w dwóch domach maklerskich w wysokości 27,4 mln zł, odsetki na rachunkach sum depozytowych w wysokości 2 mln zł oraz wpływy w kwocie 0,7 mln zł z tytułu rozliczenia transakcji SBB/BSB.

Dochody w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* były niższe od zrealizowanych w 2023 r. o 1763,9 mln zł. Wynikało to głównie z faktu, że w 2024 r. uzyskano niższe o 2611,8 mln zł dochody z tytułu premii, natomiast wyższe o 689,3 mln zł były wpływy z tytułu odsetek od obligacji. W 2024 r. sprzedaż obligacji, która przyniosła dochody była wyższa niż w roku poprzednim o 67%, ale oprocentowanie sprzedawanych obligacji było niższe średnio o 2,2 p.p.

W 2024 r. w rozdziale 75702 – *Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego zaliczanych do tytułu dłużnego - kredyty i pożyczki* zaplanowano dochody w kwocie 14,1 mln zł z tytułu odsetek od 23 pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego. Wykonanie tych dochodów wyniosło 14,6 mln zł. Różnica w wysokości dochodów w kwocie 0,5 mln zł wynika z faktu podpisania dwóch umów pożyczek oraz trzech aneksów zmieniających harmonogramy spłat pożyczek.

(akta kontroli tom I str. 177-185, 205-252, 296-300)

W ustawie budżetowej na 2024 r. nie planowano dochodów w rozdziale 75704 – *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa*. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zaplanowano dochody w wysokości 36,8 mln zł. Zwiększenie wynikało z uzyskania wpływów pochodzących z zabezpieczeń przejętych po Narodowym Banku Polskim na podstawie art. 6

ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹⁰⁹. Kwota dochodów z tego tytułu w 2024 r. wyniosła 36,7 mln zł. Ponadto w rozdziale 75704 uzyskano dochody pochodzące ze zwrotu opłaty sądowej w wysokości 50,0 tys. zł oraz w wysokości 9,9 tys. zł uzyskane z egzekucji wypłaconej przez Skarb Państwa gwarancji. Łączne dochody na koniec 2024 r. w rozdziale 75704 wyniosły 36,8 mln zł i były niższe od dochodów osiągniętych w 2023 r. o 73,9 mln. zł.

(akta kontroli tom I str. 177-185, 236-242, tom II str. 172, 300-317)

Wpływy w rozdziale 75705 – *Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych (sfp) i jednostek spoza sfp* planowano na poziomie 9,4 mln zł, a wykonanie wyniosło 51,7 mln zł. Wyższa realizacja dochodów wynikała z uzyskania nieplanowanych środków w wysokości 48,4 mln zł z tytułu naliczonych odsetek na rachunku w BGK służącym do obsługi inwestycji KPO. Środki te zostały przekazane z rachunku Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej zgodnie z art. 141z ust. 2 pkt 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

Dochody w tym rozdziale obejmowały także odsetki od pożyczek udzielonych na wyprzedzające finansowanie działań w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej (działania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich), które wyniosły 1,9 mln zł wobec planowanych 7,9 mln zł. Kalkulacja odsetek od pożyczek udzielanych przez BGK dla beneficjentów PROW szacowana jest w sposób arytmetyczny uwzględniający ich oprocentowanie oparte o stawkę WIBOR 3M, a w przypadku nowych umów także WIRON 1M, planowaną kwotę rozchodów na dany rok oraz szacunkowy okres w trakcie którego środki z pożyczki generują odsetki. Niższe dochody wynikały m.in. z faktu przyjęcia do oszacowania odsetek od pożyczek niższych od faktycznych wskaźników WIBOR 3M i WIRON 1M. Ponadto kwota rozchodów z tytułu udzielonych pożyczek była niższa od prognozowanej o 23%.

(akta kontroli tom I str. 177, 185, 186, 236-242, 283-287, 377-383)

6.2. Dochody zagraniczne

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2024 r. zaplanowano dochody w wysokości 608,5 mln zł. Zaplanowane dochody dotyczyły wpływów z tytułu odsetek od udzielonych kredytów i pożyczek zagranicznych w wysokości 6,7 mln zł oraz z tytułu odsetek od rachunków walutowych w wysokości 601,8 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej plan w tym rozdziale zwiększony został o 1730,6 mln zł. Zrealizowane na koniec 2024 r. dochody wyniosły 2325,3 mln zł, co stanowiło 328% wartości planu z ustawy budżetowej z 18 stycznia 2024 r. Na ich poziom wpłynęło przede wszystkim uzyskanie wyższych niż zakładano odsetek od środków na rachunkach walutowych, które w 2024 r. nie były wykorzystywane do sfinansowania potrzeb pożyczkowych. Wykonanie dochodów z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek zagranicznych wyniosło 5,4

¹⁰⁹ Przepisy art. 6 ust. 7 i 8 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym stanowią, iż z chwilą zaspokojenia należności Narodowego Banku Polskiego z tytułu udzielenia kredytu refinansowego, w przypadku braku zaspokojenia Skarbu Państwa z tytułu wypłaty gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego - na Skarb Państwa z mocy prawa przechodzi nadwyżka środków pieniężnych i pozostałe zabezpieczenie tego kredytu, a w przypadku, w którym zabezpieczenie to stanowią wierzytelności, na Skarb Państwa z mocy prawa przechodzą także wszelkie prawa związane z tymi wierzytelnościami. Skarb Państwa wstępuje z mocy prawa w miejsce Narodowego Banku Polskiego w stosunki prawne dotyczące przejętego zabezpieczenia.

mln zł i było niższe niż planowano, głównie z powodu braku spłaty przez Rząd Etiopii odsetek z tytułu dwóch umów kredytowych oraz braku spłaty odsetek z tytułu umowy kredytowej przez Rząd Mjanmy. Poziom osiągniętych w 2024 r. dochodów stanowił 177% wpływów uzyskanych w 2023 r.

Ponadto na poziom osiągniętych dochodów wpłynęła nieplanowana kwota w wysokości 3,2 mln zł stanowiąca transfer nadwyżki z tytułu zarządzania płynnością w stosunku do niespłaconych rat pożyczki KPO za rok kalendarzowy 2023.

(akta kontroli tom I str. 177-188, 205-210, 270-291, 403 plik 45, tom II str. 74-81, 188-189)

6.3. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2024 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty wyniosły łącznie 4005,9 mln zł (w tym netto 4005,9 mln zł). Należności na koniec 2024 r. były o 213,1 mln zł, tj. 5,6 % wyższe niż na koniec 2023 r.

Największy udział w kwocie należności stanowiły odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w wysokości 3606,3 mln zł (90%) oraz należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych w wysokości 387,1 mln zł (9,7%).

Wśród należności z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych największy udział stanowiły należności wobec Iraku, które wyniosły 3080,4 mln zł, co stanowiło 76,9% należności ogółem.

(akta kontroli: tom II str. 7-10, 193)

Wzrost stanu należności wynikał głównie z braku spłat należności wynikających z umów kredytowych udzielonych w latach wcześniejszych rządowi Etiopii¹¹⁰, Mjanmy¹¹¹ i Iraku. Strona etiopska od września 2023 r. nie reguluje swojego zadłużenia wynikającego z międzyrządowej współpracy kredytowej. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń w 2024 r. prowadzone były rozmowy z Ministerstwem Finansów Etiopii zmierzające do odzyskania zaległości. Ponadto Dyrektor Departamentu poinformował, że brak spłaty należności Mjanmy wynika z sankcji nałożonych na ten kraj przez instytucje międzynarodowe (UE, FATF, OFAC) oraz w konsekwencji umieszczenie go na listach sankcyjnych banków europejskich. Uniemożliwiło to dokonanie płatności poprzez dotychczas stosowaną ścieżkę rozliczeń, tj. za pośrednictwem banków-korespondentów BGK (Societe Generale, Paris oraz Deutsche Bank, Frankfurt am Main), które odmówiły realizacji transakcji. Minister Finansów z BGK prowadzi dalsze analizy, które umożliwiłyby dokonanie rozliczenia kredytu. Przyrost należności od Rządu Iraku wynikał z naliczenia odsetek za opóźnienie. Ze względu na zgłoszone przez stronę iracką propozycję umorzenia 80% należności, która zgodnie z zasadami ESA2010¹¹² ewidencjonowana byłaby jako wydatek budżetu państwa, Minister Finansów zwrócił się do Zespołu ds. międzyrządowej współpracy kredytowej (organu pomocniczego przy MF) z

¹¹⁰ Umowa między Rządem RP a Rządem Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 25 lutego 2014 r. i Umowa między Rządem RP a Rządem Federalnej Demokratycznej Republiki Etiopii o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 20 marca 2015 r.

¹¹¹ Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Związku Mjanmy o udzieleniu kredytu w ramach pomocy związanej z dnia 11 kwietnia 2017 r.

¹¹² Europejski System Rachunków Narodowych i Regionalnych.

wnioskiem o zajęcie stanowiska co do dalszego postępowania w kwestii zadłużenia Iraku. Do końca 2024 r. prace Zespołu nie zostały zakończone.

Ponadto w 2024 r. nastąpiło rozliczenie pozostałej kwoty należności głównej z tytułu wypłaconej w 2015 r. gwarancji Skarbu Państwa. Spłata pochodziła z zabezpieczenia przejętego 30 listopada 2021 r. od Narodowego Banku Polskiego, na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Od 1 grudnia 2021 r. nadwyżki środków, jak również dalsze wpłaty z tytułu wierzytelności kredytowych, które stanowiły zabezpieczenie spłaty udzielonego przez NBP kredytu refinansowego, były przekazywane na rachunek bankowy Ministra Finansów. W 2024 r. wpływy Skarbu Państwa z tytułu wierzytelności przejętych od NBP wyniosły 59,6 mln zł i zostały zaliczone na spłatę należności głównej w wysokości 36,7 mln zł oraz poniesionych kosztów windykacji (0,2 mln zł). Pozostała kwota 22,6 mln zł została w 2024 r. przekazana przez Skarb Państwa do masy upadłości dłużnika – banku (dalej także: dłużnik), któremu w 2015 r. Skarb Państwa udzielił wsparcia w postaci gwarancji spłaty kredytu refinansowego. Roszczenie Skarbu Państwa z tytułu wypłaconej gwarancji według stanu na dzień ogłoszenia upadłości dłużnika, tj. 22 lutego 2016 r. wynosiło 157,5 mln zł (należność główna) i 1,2 mln zł (odsetki ustawowe za opóźnienie naliczone od 13 stycznia 2016 r. do 22 lutego 2016 r.). Ponadto, zgodnie z przepisami art. 92 ust. 2 ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze¹¹³ Skarbowi Państwa przysługiwało prawo naliczania dalszych odsetek, podlegających zaspokojeniu z sum uzyskanych w toku likwidacji masy upadłości ze zbycia nieruchomości obciążonych hipotekami i ruchomości obciążonych zastawami rejestrowymi.

Z wierzytelności przejętych od NBP na podstawie art. 6 ust. 7 ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym Skarb Państwa otrzymywał wpływy, które sukcesywnie zmniejszały należność główną i odsetki naliczone do dnia ogłoszenia upadłości dłużnika¹¹⁴.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r. Skarb Państwa odzyskał wypłaconą z tytułu gwarancji należność główną oraz odsetki zgłoszone do masy upadłości dłużnika (naliczone do dnia ogłoszenia upadłości). Kwota zaewidencjonowana na poczet należności głównej w 2024 r. wyniosła 36,7 mln zł. Na koniec 2024 r. Skarb Państwa wykazywał z tytułu przedmiotowej gwarancji należność pozostałą do zapłaty w wysokości 94,1 mln zł. Stanowiły ją dalsze odsetki ustawowe za opóźnienie, naliczone od dnia ogłoszenia upadłości dłużnika. Stan tej należności na 31 grudnia 2024 r. w porównaniu do 31 grudnia 2023 r. wzrósł o 1,5 mln zł.

¹¹³ Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. z 2015 r. poz. 233, dalej także: pun). Zgodnie z art. 449 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2024 r. poz. 1428, ze zm., która to ustawa z dniem 1 stycznia 2016 r. weszła w życie i m.in. zmieniła tytuł ustawy Prawo upadłościowe i naprawcze na Prawo upadłościowe) w sprawach, w których przed dniem wejścia w życie tej ustawy wpłynął wniosek o ogłoszenie upadłości, stosuje się przepisy dotychczasowe. Art. 92 ust. 2 pun stanowi, iż przepis dotyczący możliwości zaspokojenia odsetek z masy upadłości do dnia ogłoszenia upadłości nie dotyczy odsetek od wierzytelności zabezpieczonych hipoteką, wpisem w rejestrze, zastawem, zastawem rejestrowym, zastawem skarbowym albo hipoteką morską. Odsetki te mogą być zaspokojone tylko z przedmiotu zabezpieczenia.

¹¹⁴ W myśl art. 6 ust. 8a ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym nadwyżka środków pieniężnych i pozostałe zabezpieczenie kredytu refinansowego, o których mowa w ust. 7, nie wchodzi do masy upadłości do chwili zaspokojenia należności Skarbu Państwa. Przepis art. 6 ust. 8b ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym stanowi zaś, iż odsetki od wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu wypłaty gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego są zaspokajane z nadwyżki środków pieniężnych i pozostałego zabezpieczenia kredytu refinansowego, o których mowa w ust. 7, za czas opóźnienia do dnia ogłoszenia upadłości.

Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego przedstawił stanowisko w zakresie wykładni przepisów art. 92 ust. 2 pun oraz zasad dochodzenia i zaspokojenia roszczeń wierzyciela hipotecznego lub zastawnika, z którego wynika, że data zbycia przedmiotów nie ma znaczenia przy naliczaniu dalszych odsetek, a w przypadku wpływu środków ze sprzedaży nieruchomości lub zastawionych ruchomości, pomniejszałaby kwotę odsetek, nie znajduje poparcia w przepisach pun.

(akta kontroli tom I str. 169)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Zdaniem NIK Skarb Państwa jako wierzyciel hipoteczny i zastawnik może dochodzić (w postępowaniu upadłościowym dłużnika) dalszych odsetek (naliczonych od dnia ogłoszenia upadłości do dnia sprzedaży obciążonych nieruchomości i ruchomości) wyłącznie z sum uzyskanych z ich zbycia. Jednocześnie kluczowa dla ustalenia wysokości odsetek jest data sprzedaży przedmiotów objętych zabezpieczeniem skoro w myśl przepisów odsetki te mogą być zaspokojone tylko z przedmiotu zabezpieczenia.

Przeciwna interpretacja przepisów, niezrównująca daty granicznej naliczania dalszych odsetek z datą sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia, uniemożliwiłaby syndykowi sporządzenie oddzielnego planu podziału sum ze sprzedaży (art. 348 pun). Zbycie przedmiotu następuje za cenę określoną w umowie, która podlega podziałowi zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy. Odroczenie terminu zapłaty ceny nie wpływa na zmianę jej nominalnej wartości. Stąd wysokość naliczonych przez Skarb Państwa dalszych odsetek powinna uwzględniać datę sprzedaży przedmiotów zabezpieczenia oraz określoną przepisami art. 345 ust. 3 pun kolejność zaspakajania składników wierzytelności.

W latach 2022-2023 syndyk masy upadłości sprzedał część nieruchomości dłużnika obciążonych hipotekami ustanowionymi na rzecz Skarbu Państwa. W toku postępowania upadłościowego dłużnika sprzedane zostały również pojazdy obciążone na rzecz Skarbu Państwa zastawem rejestrowym, a syndyk zgodnie z art. 348 pun sporządził oddzielne plany podziału środków. Planem podziału objęte zostały również środki masy upadłości pochodzące z wierzytelności stanowiących przedmiot umowy przelewu na zabezpieczenie gwarancji udzielonej w 2015 r. Każdy z planów przewidywał częściowe zaspokojenie roszczeń Skarbu Państwa. Skarb Państwa wniósł zarzuty do oddzielnych planów podziałów sum uzyskanych ze sprzedaży nieruchomości, kwestionując ustaloną przez syndyka wysokość kosztów masy upadłości podlegającą zaspokojeniu z kwot przyznanych w oddzielnych planach podziałów. Skarb Państwa nie otrzymał dotychczas żadnych wpływów.

Ponadto w 2024 r. syndyk masy upadłości dłużnika zakwestionował legitymację prawną Skarbu Państwa jako wierzyciela hipotecznego i zastawnika do dochodzenia z masy upadłości dalszych odsetek. Poinformował również o prawomocnym postanowieniu sędziego komisarza z dnia 7 stycznia 2025 r., na podstawie którego wierzytelność Skarbu Państwa została wykreślona jako zaspokojona w całości.

(akta kontroli: tom I str. 34-35, 40, 141-142, 154, 158-163)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na ryzyka prawne i potencjalne negatywne skutki finansowe wynikające z toczącego się sporu sądowego z udziałem Skarbu Państwa i syndyka masy upadłości dłużnika. Dotyczą one podniesionego przez syndyka zarzutu bezskuteczności wobec masy upadłości

niektórych zabezpieczeń prawnych ustanowionych przez Skarb Państwa na zabezpieczenie udzielonej gwarancji i ryzyka powstania zobowiązania Skarbu Państwa wobec masy upadłości w kwocie co najmniej 34,8 mln zł. W sytuacji ewentualnego rozstrzygnięcia sporu na niekorzyść Skarbu Państwa i konieczności przekazania do masy upadłości ww. kwoty, stanowić ona będzie niezaspokojoną należność Skarbu Państwa z tytułu wypłaconej gwarancji. Zapłata do masy upadłości zasądzonych przez sąd odsetek od ww. zobowiązania, stanowić będzie kolejną wymierną stratę Skarbu Państwa. Tym samym istnieje ryzyko, iż wbrew oświadczeniu złożonemu w maju 2024 r. przez Ministra Finansów¹¹⁵, Skarb Państwa posiadać będzie niezaspokojoną część należności z tytułu wypłaconej w 2015 r. gwarancji. Istnieje również ryzyko korekty kwoty dalszych odsetek (naliczonych przez Skarb Państwa jako wierzyciela hipotecznego i zastawnika po dniu ogłoszenia upadłości) wynikające zarówno z określonego przepisami prawa zaspokojenia odsetek naliczonych do dnia sprzedaży przedmiotu zabezpieczenia, jak i faktu kwestionowania przez syndyka prawa Skarbu Państwa do należności w tej części.

(akta kontroli: tom I str. 26-31)

Odnosząc się do sygnalizowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli ryzyk prawnych i finansowych, Dyrektor Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów poinformował, że dokonana analiza stanu prawnego uzasadnia przyjęte przez Ministerstwo stanowisko, że zastaw finansowy na papierach wartościowych posiadanych przez dłużnika, został ustanowiony skutecznie na rzecz Skarbu Państwa.

(akta kontroli tom I str.141-142, 165-170)

W ocenie NIK, oświadczenie Ministra Finansów o zaspokojeniu na dzień 20 maja 2024 r. należności Skarbu Państwa (należność główna i odsetki do dnia ogłoszenia upadłości) z tytułu wypłaconej w 2015 r. gwarancji, złożone przed uzyskaniem ostatecznych rozstrzygnięć sądów w toczących się postępowaniach z udziałem syndyka masy upadłości dłużnika, a w szczególności przekazanie w 2024 r. do masy upadłości nadwyżki (ponad zaspokojoną wierzytelność) kwot uzyskanych z realizacji zabezpieczeń prawnych kredytu refinansowego oraz pozostałych wierzytelności przejętych z NBP na podstawie przepisów art. 6 ust. 7 i 8 ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym, wiążą się z ryzykiem negatywnych konsekwencji finansowych w przyszłości.

Najwyższa Izba Kontroli podziela opinię Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego, że z chwilą zaspokojenia należności Skarbu Państwa w zakresie należności głównej i odsetek naliczonych do dnia ogłoszenia upadłości dłużnika, Skarb Państwa nie był prawnie umocowany do dalszego zaspakajania roszczeń (odsetek naliczanych po dniu ogłoszenia upadłości) z zabezpieczeń przejętych od NBP, na podstawie ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym. Niemniej NIK zauważa, że ustawowe ograniczenie dotyczyło wyłącznie możliwości zaspokojenia wskazanych w ustawie składników należności. Nie wyłączało umocowania Ministra Finansów do zabezpieczenia ryzyka Skarbu Państwa wynikającego z trwających sporów, tj. opcji powstania w księgach Skarbu Państwa niezaspokojonych należności Skarbu Państwa w zakresie części należności głównej i odsetek do dnia ogłoszenia upadłości.

¹¹⁵ Oświadczenie Ministra Finansów o zaspokojeniu 20 maja 2024 r. należności Skarbu Państwa (należność główna i odsetki naliczone do dnia ogłoszenia upadłości dłużnika) z tytułu wypłaconej w 2015 r. gwarancji.

Toczące się spory sądowe z syndykiem masy upadłości i potencjalne ryzyko niekorzystnych dla Skarbu Państwa rozstrzygnięć co do skuteczności niektórych zabezpieczeń prawnych gwarancji, stanowiły podstawę do wdrożenia działań uregulowanych przepisami art. 692 – art. 693¹⁰ Kodeksu postępowania cywilnego¹¹⁶. Wówczas, w przypadku rozstrzygnięcia sporów w sposób niekorzystny dla Skarbu Państwa powstałe na nowo roszczenia Skarbu Państwa mogłyby zostać zaspokojone ze środków zdeponowanych w depozycie sądowym.

Przekazanie w 2024 r. przez Ministra Finansów do masy upadłości otrzymanej w 2024 r. nadwyżki wpływów z wierzytelności przejętych przez Skarb Państwa od NBP, tj. kwoty 22,6 mln zł oraz pozostałych wierzytelności NBP, w sytuacji przegrania sporu z syndykiem i konieczności zwrotu do masy upadłości kwot, które uprzednio zaliczone zostały przez Skarb Państwa na poczet należności głównej i odsetek naliczonych do dnia ogłoszenia upadłości (kwota sporu, wskazana w piśmie syndyka z 3 września 2024 r. rozszerzającym powództwo wobec Skarbu Państwa, wynosi 34,8 mln zł), skutkować będzie przywróceniem w księgach Skarbu Państwa ww. niezaspokojonych należności. Istnieje ryzyko, że nie zostaną one zaspokojone w przyszłości z uwagi na brak w masie upadłości środków finansowych. Wpływy z wierzytelności przekazanych w 2024 r. przez Ministra Finansów do masy upadłości będą pokrywać bieżące koszty likwidacji masy upadłości oraz pozostałe wierzytelności uznane na liście wierzytelności. Istnieje zatem ryzyko, że ich podział między pozostałych wierzycieli nastąpi przed zakończeniem sporu Skarbu Państwa i syndyka.

(akta kontroli: tom I str. 26-31, 141-142, 165-166)

Zgodnie z art. 19 ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym Minister Finansów zobowiązany jest przedkładać sejmowej Komisji Finansów Publicznych kwartalne informacje o działaniach będących realizacją postanowień ww. ustawy. W 2024 r. Minister Finansów przedłożył sejmowej Komisji Finansów Publicznych cztery informacje o nieudzielaniu w poszczególnych kwartałach 2024 roku pomocy na podstawie przepisów ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym.

Informacje te nie prezentowały innych działań będących realizacją postanowień ww. ustawy. Szerzej zostało to przedstawione w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I str. 22-25, 148)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

Informacje przedkładane przez Ministra Finansów, na podstawie art. 19 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, sejmowej Komisji Finansów Publicznych ograniczały się do danych na temat nieudzielania w danym kwartale 2024 r. pomocy na podstawie ww. ustawy i nie zawierały danych na temat innych działań stanowiących realizację postanowień tej ustawy. Minister Finansów w szczególności w informacji za II kwartał 2024 r. nie

¹¹⁶ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 1568). Przepisy art. 692 – art. 693¹⁰ dotyczą złożenia przedmiotu świadczenia do depozytu sądowego.

przedstawił informacji na temat działań dotyczących zaspokojenia należności Skarbu Państwa¹¹⁷ z przejętych po NBP zabezpieczeń kredytu refinansowego.

Zastępca Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów wyjaśnił, że ustawa o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym określa formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia i w tym kontekście interpretowane są działania stanowiące realizację postanowień ustawy. W związku z tym nie było konieczności przekazywania Komisji Finansów Publicznych innych, szczegółowych informacji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż art. 19 ustawy o udzielaniu wsparcia instytucjom finansowym stanowi o obowiązku przekazywania informacji o podejmowanych działaniach będących realizacją postanowień tej ustawy, a nie jedynie o przekazywaniu informacji o udzielonym przez Skarb Państwa wsparciu na podstawie tej ustawy. Zakres działań opisanych w ww. ustawie nie ogranicza się jedynie do udzielania wsparcia. W szczególności przepisy art. 6 ust. 7-8b tej ustawy stanowią o działaniach związanych z zaspokajaniem należności Skarbu Państwa z zabezpieczeń kredytu refinansowego przejętych po NBP. Tym samym w ocenie NIK zasadnym jest, aby kwartalna informacja o działaniach będących realizacją postanowień ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym zawierała także informacje o działaniach na temat zaspokajania należności Skarbu Państwa.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

7. Wydatki z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa

W 2024 r. planowane wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa (cz. 79 budżetu państwa) wyniosły 66 500 mln zł. Udział wydatków na obsługę długu zagranicznego stanowił 14,4% planowanej kwoty ogółem i wynosił 9494,3 mln zł. Udział wydatków na obsługę długu krajowego stanowił 85,7% i wynosił 57 005,7 mln zł.

Plan wydatków nie został zmieniony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej. Z uwagi na wyższe niż pierwotnie planowano koszty emisji obligacji detalicznych, w dniu 24 lipca 2024 r. Minister Finansów podjął decyzję o przeniesieniu kwoty 179 mln zł uwzględnionej na wydatki w ramach rozdziału 75703, poprzez zmniejszenie planu wydatków ujętych w § 8070 i zwiększenie w § 8100. Ponadto decyzją Ministra Finansów z 19 grudnia 2024 r. wydatki planowane w rozdziale 75701 § 8060 zmniejszono o 760 mln zł, tj. do wysokości 8734,3 mln zł. Jednocześnie o tę wartość zwiększona została pula planowanych wydatków na obsługę długu krajowego (rozdział 75703 § 8070).

Wydatki ogółem w części 79 budżetu państwa były niższe od planowanych o 708,8 mln zł i wyniosły 65 791,2 mln zł (98,9% planu), z tego wydatki na obsługę długu krajowego były niższe od ujętych w planie po zmianach o 115,3 mln zł, a wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego o 593,5 mln zł. W 2024 r. Minister nie dokonał blokady wydatków w części 79 na podstawie art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zastępca Dyrektora Departamentu Długu Publicznego poinformował, że zgodnie z roboczymi ustaleniami z Departamentem Budżetu Państwa nie wystąpiła konieczność blokowania środków.

Prognozy kursów walutowych euro i dolara amerykańskiego przyjęte do planowania wydatków części 79 były o 9% wyższe od kursów wskazanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej i około 11% wyższe w stosunku

¹¹⁷ Należności z tytułu wypłaty gwarancji Skarbu Państwa. Gwarancja Skarbu Państwa jest jedną z form wsparcia, o którym mowa w ustawie o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym.

do kursów bieżących na dzień tworzenia prognozy (grudzień 2023 r.). Rzeczywiste średnioroczne kursy walut w 2024 r. w przypadku euro były o 3,26% niższe od kursu przyjętego w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej (o 11,2% niższe od kursu euro przyjętego do założeń dla cz. 79) oraz o 0,3% niższe od kursu przyjętego w uzasadnieniu do nowelizacji ustawy budżetowej. W przypadku dolara amerykańskiego rzeczywisty średni kurs był o 3% niższy od kursu prognozowanego w ustawie budżetowej (o 10,6% niższy od kursu przyjętego do założeń dla cz. 79) oraz na poziomie kursu przyjętego na potrzeby nowelizacji ustawy budżetowej.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Długu Publicznego mocniejszy kurs złotego wobec euro i dolara amerykańskiego w porównaniu do prognozowanego (kurs EUR/PLN wyniósł 4,31 wobec prognozy 4,85 przyjętej do planowania wydatków części 79, a kurs USD/PLN wyniósł 3,98 wobec prognozy 4,45) oraz niższy wolumen zadłużenia zadecydowały o poniesieniu niższych niż zakładano wydatków na obsługę długu zagranicznego.

Wyższe niż pierwotnie planowano wydatki na obsługę długu krajowego wynikały z wyższego salda transakcji na instrumentach pochodnych (swap) przeprowadzonych w latach 2023-2024 i wyższych kosztów obsługi obligacji detalicznych (większy wolumen obligacji wykupionych przed terminem). Odchylenia in plus nie zostały skompensowane przez niższe koszty obsługi obligacji hurtowych (mniejsza niż zakładano sprzedaż), brak emisji bonów skarbowych służących do zapewnienia płynności finansowej oraz inną strukturę depozytów z konsolidacji.

W 2024 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa były wyższe od wydatków poniesionych w 2023 r. o 4 080,9 mln zł (o 6,6%). Wzrost wynikał przede wszystkim z wyższych o 2789,4 mln zł wydatków z tytułu obsługi długu krajowego oraz o 1291 mln zł wydatków na rynkach zagranicznych. Czynnikiem wpływającym na wzrost wydatków poniesionych na obsługę długu krajowego była obsługa większego o 7,3 mld zł salda długu, wzrost oprocentowania obsługiwanych skarbowych papierów wartościowych i wyższe koszty emisji SPW. Niższe wydatki na obsługę długu krajowego, w ujęciu rok do roku, poniesiono na przedterminowy odkup obligacji hurtowych oraz na odsetki od depozytów jednostek sektora finansów publicznych (z uwagi na wysokość oprocentowania i stan depozytów) oraz transakcje swap.

Wzrost wydatków w 2024 r. na obsługę długu zagranicznego, w porównaniu do 2023 r., był spowodowany zwiększeniem wolumenu obsługiwanego długu zagranicznego (finansowanie potrzeb pożyczkowych), wyższym oprocentowaniem i dyskontem obsługiwanego długu (wraz z operacjami CIRS).

Na zmniejszenie wydatków z tytułu obsługi długu zagranicznego w 2024 r. w porównaniu do poprzedniego roku wpływ miało inne ukształtowanie się w latach 2023-2024 kursów walutowych (w 2024 r. średnioroczny kurs złotego był niższy dla EUR, USD i JPY).

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa w 2024 r., prezentowane metodą memoriałową, wyniosły 68 809 mln zł i były wyższe od kosztów w tym ujęciu w 2023 r. o 4787 mln zł, tj. o 7,5%, natomiast w porównaniu do wydatków w ujęciu kasowym były wyższe o 3017,8 mln zł (o 4,4%). Powstałe różnice wynikały z zasad prezentacji wydatków, zgodnie z którymi w metodzie kasowej wydatki ewidencjonowane były w dacie ich poniesienia, tj. wyłącznie wydatki poniesione w danym roku budżetowym. W metodzie memoriałowej koszty

ewidencjonowane były w okresie, którego dotyczyły, niezależnie od terminu ich zapłaty.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 205-256, 270-275, tom II str. 2, 5, 6, 151-156)

7.1. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W 2024 r. w rozdziale 75703 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym* zaplanowano wydatki w wysokości 57 005,7 mln zł. Limit wydatków po zmianach planu został zwiększony do wysokości 57 765,7 mln zł. Wydatki wykonane wyniosły 57 650,4 mln zł, tj. 99,8% planu po zmianach. Wydatki w 2024 r. były wyższe niż w 2023 r. o 2789,4 mln zł, tj. o 5,1%.

Główną pozycję wydatków związanych z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa, tj. 75,6% stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych, które zaplanowano w kwocie 42 089,0 mln zł, a w wyniku zmian w budżecie zwiększono do wysokości 42 342 mln zł. Faktyczne wykonanie wydatków na obsługę obligacji hurtowych wyniosło 42 336 mln zł, tj. o 708,5 mln zł (o 1,7%) więcej niż pierwotnie zakładano i na poziomie 100% planu po zmianach. Wydatki te obejmowały saldo transakcji na instrumentach pochodnych (swap) w wysokości 1808,0 mln zł, niższej od planowanej o 26,4%. Celem operacji swap podobnie jak w latach poprzednich było rozłożenia kosztów obsługi długu w czasie poprzez wykorzystanie bieżących oszczędności. Transakcje swap zawarte w 2024 r. obniżą wydatki roku następnego o 7369,3 mln zł.

Wyłączając wpływ transakcji swap wydatki na obsługę obligacji hurtowych były niższe od planowanych w ustawie budżetowej o 4018,6 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z mniejszej wartości sprzedaży obligacji obsługiwanych w 2024 r. o 21,3 %.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 255-256, 259-263)

Wydatki na obsługę obligacji detalicznych zaplanowano w ustawie budżetowej przed nowelizacją w kwocie 8730 mln zł, natomiast wykonanie wyniosło 9877,6 mln zł, tj. o 13% więcej niż początkowo zakładano oraz na poziomie 99,4% kwoty przyjętej w planie po zmianach. Wynikało to przede wszystkim z wyższych o 1014,5 mln zł od zakładanych odsetek z tytułu przedterminowego wykupu obligacji detalicznych. Wzrost skali przedterminowego wykupu dotyczył w szczególności obligacji, których oprocentowanie w kolejnych okresach odsetkowych uzależnione jest od wskaźnika inflacji, w tym głównie czteroletnich obligacji indeksowanych inflacją (COI)¹¹⁸. W związku z odnotowanymi niskimi wartościami inflacji, która w styczniu 2024 r. wyniosła 3,9%¹¹⁹, a następnie obniżyła się w pierwszej połowie 2024 r. do poziomów poniżej 3%, oprocentowanie tych obligacji w kolejnych okresach odsetkowych uległo znaczącemu obniżeniu. Czynniki te wpłynęły na decyzje konsumenckie i spowodowały wzrost przedterminowego wykupu.

W ustawie budżetowej z dnia 18 stycznia 2024 r. zaplanowano wydatki w wysokości 503 mln zł z tytułu emisji bonów skarbowych, tzw. bonów krótkich, płynnościowych, sprzedawanych i wykupywanych w tym samym roku. W planie

¹¹⁸ W przypadku tych obligacji stopa procentowa od drugiego do czwartego okresu odsetkowego jest obliczana na podstawie stopy wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjmowanej dla 12 miesięcy i ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w miesiącu poprzedzającym pierwszy miesiąc danego okresu odsetkowego, powiększonej o stałą marżę.

¹¹⁹ Wstępne dane ogłoszone przez GUS w dniu 15 lutego 2024 r.

po zmianach wydatki z tytułu emisji bonów skarbowych nie były zakładane. Podobnie jak w latach 2022-2023 ze względu na dobrą sytuację płynnościową w 2024 roku potrzeba emisji bonów skarbowych nie wystąpiła.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów zaplanowano w kwocie 5419,4 mln zł, a w wyniku zmian planu kwotę tę zmniejszono do wysokości 5047,4 mln zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu wyniosły 5019,7 mln zł. Wydatki te były niższe od pierwotnych założeń o 7,4%, co wynikało z innej struktury i wartości depozytów z konsolidacji oraz nieco wyższych poziomów oprocentowania depozytów terminowych (średnio o 0,4 p.p.), które uzależnione jest od stawek WIBID.

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano wydatki w kwocie 261,3 mln zł, natomiast w wyniku zmian plan zwiększono o 179,0 mln zł. Wykonanie wydatków z tego tytułu wyniosło 417,1 mln zł, tj. na poziomie 94,7% planu po zmianach.

Konieczność zmiany planu wynikała z wyższych o 156,3 mln zł od prognozowanych wydatków na wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych. Wysokość wydatków z tytułu wynagrodzenia agentów emisji obligacji detalicznych uzależniona jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży obligacji, która w 2024 r. była blisko dwukrotnie wyższa od planowanej.

(akta kontroli tom I str. 186-196, 236-242, 371-374)

Szczegółową kontrolą objęto największe wartościowo płatności z tytułu odsetek od poszczególnych rodzajów obligacji hurtowych. Ponadto zbadano po jednym najwyższym wydatku z pozostałych tytułów wydatków na obsługę długu krajowego. Należały do nich wydatki na obsługę obligacji detalicznych, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, refundacja opłat i prowizji dla BGK, wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych, płatności odsetkowe z tytułu zawartych w 2024 r. transakcji na instrumentach pochodnych swap. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 24 075 mln zł, tj. 41,8% wydatków na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa i 36,6% wydatków zrealizowanych w 2024 r. w części 79. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. m.in. w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności zostały sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

(akta kontroli tom I str. 271, 294-295, str. 404-406, pliki 92-173)

7.2. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

W rozdziale 75701 – *Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych* na 2024 r. zaplanowano w ustawie budżetowej wydatki w wysokości 9494,3 mln zł. W wyniku zmian w budżecie plan zmniejszony został o 760 mln zł tj. do kwoty 8734,3 mln zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 8140,8 mln zł, co stanowiło 93,2% planu po zmianach. W porównaniu do wydatków tego rozdziału w 2023 r. ich poziom zwiększył się o 19%.

W ustawie budżetowej na wydatki związane z obsługą zagranicznych SPW zaplanowano 6707,1 mln zł. Kwotę planu oszacowano na podstawie przypadających na 2024 r. płatności kuponowych z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wyemitowanych w latach poprzednich, planowanej w pierwszym półroczu 2024 r. emisji obligacji nominowanej w dolarach amerykańskich oraz uwzględniając wynik transakcji CIRS zawartych w latach 2014-2024 .

Z tytułu obsługi kredytów udostępnionych przez Komisję Europejską i międzynarodowe instytucje finansowe plan ustalono na 2638,3 mln zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od wypłaconych transz kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy, spłaty odsetek od pożyczki z Instrumentu SURE oraz Europejskiego Instrumentu na Rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności (KPO). W trakcie roku plan zmniejszono o 807,0 mln zł.

Ponadto na 2024 r. zaplanowano wydatki w wysokości 2,3 mln zł z tytułu odsetek od depozytów gotówkowych CSA w EUR. W związku z zawarciem w 2024 r. nowych transakcji CIRS oraz w celu ich zabezpieczenia plan w tej pozycji zwiększony został o 47 mln zł.

Wydatki z tytułu obsługi zagranicznych skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych zrealizowano w wysokości 6755,2 mln zł, w tym saldo transakcji CIRS powodujące pomniejszenie wydatków wyniosło minus 557 mln zł. W porównaniu do planu po zmianach wykonanie wydatków z tytułu obsługi odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne było niższe o 508,9 mln zł w związku z niższym kursem złotego w stosunku do euro i dolara niż pierwotnie planowano.

Zrealizowane wydatki na obsługę kredytów i pożyczek wyniosły 1773,7 mln zł i były niższe niż pierwotnie zakładano o 864,7 mln zł oraz niższe od planu po zmianach o 57,7 mln zł. Związane to było głównie z brakiem wydatków na obsługę pożyczki KPO.

Na wydatki z tytułu odsetek od depozytów zabezpieczających transakcje CIRS wykorzystano 49,2 mln zł.

Wydatki na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowane zostały w wysokości 146,6 mln zł, a ich wykonanie wyniosło 119,7 mln zł, tj. 82% planu. W porównaniu do 2023 r. poniesione wydatki były wyższe o 27,6 mln zł. Wyższe wykonanie wydatków związane było przede wszystkim z poniesieniem wyższych opłat za przygotowanie emisji obligacji zagranicznych w stosunku do 2023 r. oraz poniesieniem kosztów administracyjnych wynikających z obsługi pożyczki KPO.

(akta kontroli: tom II str. 57-61, 73-81, 259-261)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków zrealizowanych w części 79 budżetu państwa. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań i dokonywał wydatków zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zawartymi umowami.

OBSZAR

8. Sprawozdawczość

Opis stanu faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2024 r. przez dysponenta części 79 Obsługa długu Skarbu Państwa:

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

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie za IV kwartał 2024 r. o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli tom I str. 303-370)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe oraz sprawozdanie Rb-Z w zakresie operacji finansowych części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

V. Wnioski

Wnioski

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

1. Zaprzestanie stosowanej od kilku lat praktyki dofinansowywania wybranych podmiotów poprzez nieodpłatne przekazywanie skarbowych papierów wartościowych.
2. Ujmowanie w kwotach zrealizowanych wydatków i rozchodów budżetu państwa części nakładów na finansowanie zadań publicznych realizowanych za pośrednictwem funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK.
3. Podjęcie działań zmierzających do ujednoczenia zasad prezentacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych z państwowym długiem publicznym.
4. Rozszerzenie zakresu informacji, składanych sejmowej Komisji Finansów Publicznych na podstawie art. 19 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, o informacje dotyczące działań związanych z zaspokajaniem należności Skarbu Państwa z tytułu realizacji wsparcia.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w formie dokumentu elektronicznego.

**Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń**

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹²⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania
wniosków**

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli w terminie 14 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, 25 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Michał Jędrzejczyk
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonała:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Anna Wojcieszek
/podpisano elektronicznie/

¹²⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.