RPW/152803/2015 N
Data:2015-10-30

BAK

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

KBF.410.004.04.2015
P/15/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

WPŁYNĘŁO DO BIURA BAK
2015 -10- 30
BAK .....

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2015 -10- 30 MM
BMI 7

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/009 – Realizacja Programu „Inwestycje Polskie"

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Ewa Trześniewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92732 z dnia 18 czerwca 2015 r.
2. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92748 z dnia 14 lipca 2015 r.

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Szczurek, Minister Finansów od dnia 27 listopada 2013 r.,
Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Zadaniem Ministerstwa Finansów określonym w Programie „Inwestycje Polskie" (dalej: Program) było sprawowanie nadzoru nad Bankiem Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank). Żadna komórka organizacyjna w Ministerstwie Finansów nie została jednak wyznaczona do wykonywania tego zadania ani go systematycznie nie realizowała. W związku z tym, że czynności tych nie realizowało także Ministerstwo Skarbu Państwa, stwarzało to ryzyko braku reakcji organów reprezentujących Skarb Państwa na potencjalne odstępstwa od realizacji Programu przez BGK.

Działania Ministra Finansów w okresie objętym kontrolą, tj. od 2012 r. do zakończenia I połowy 2015 r. polegały w szczególności na powoływaniu członków rady nadzorczej BGK. Ponadto przedstawiciel Ministra Finansów był członkiem rady nadzorczej Polskich Inwestycji Rozwojowych S.A. (dalej: PIR).

Członkowie rad nadzorczych BGK i PIR sprawowali swoje funkcje, ale nie byli zobligowani do regularnego informowania o realizacji Programu Ministra Finansów ani żadnej komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów. Żadna z komórek organizacyjnych Ministerstwa nie dysponowała treścią Programu, co uniemożliwiało Ministerstwu ocenę adekwatności działań BGK w stosunku do założeń Programu.

Minister Finansów podjął decyzję o sprzecznym z założeniami Programu finansowaniu BGK przez nieodpłatne przekazanie Bankowi obligacji Skarbu Państwa i powiększenie długu publicznego o 3 mld zł. W wyniku tych operacji kapitały Banku zostały zwiększone o 2.823 mln zł.[1] BGK wykorzystał przekazane środki na rentowną działalność w ramach Programu.

---

[1] Różnica między wartością emisji obligacji a zwiększeniem kapitałów w wysokości 177 mln zł stanowi *de facto* koszt finansowania tej operacji przez Skarb Państwa. Wydatki z tego tytułu będą ponoszone w styczniu i lipcu 2016 r. Koszty zwiększenia kapitału BGK będą ponoszone także w latach następnych, tak długo jak dług ten będzie zastępowany kolejnym. Koszty transakcyjne alternatywnej operacji podniesienia kapitału Banku poprzez wniesienie aportem akcji spółek, zgodnie z Programem, oraz ich sprzedaż, nie powinny przekroczyć 30 mln zł. W kwocie tej nie uwzględniono wyniku na operacji sprzedaży akcji stanowiącego różnicę między ceną zbycia a wyceną akcji, gdyż są zależne od wyboru dnia przekazania i zbycia akcji, ani utraconych dochodów z tytuły dywidendy, które generowałyby akcje, gdyby pozostały w posiadaniu Skarbu Państwa. Wynik na sprzedaży akcji byłby zrealizowany jednorazowo.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie Programu

W dniu 17 grudnia 2012 r. Minister Finansów i Minister Skarbu Państwa skierowali do Prezesa Rady Ministrów wniosek o wyrażenie przez Radę Ministrów zgody na zbycie akcji czterech spółek z udziałem Skarbu Państwa – PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PKO BP S.A., PZU S.A. i Ciech S.A. – poprzez ich wniesienie do podmiotów realizujących Program. W uzasadnieniu wniosku przedstawiono Program, jego genezę, cele oraz główne założenia, które miały pozwolić na wsparcie finansowania projektów infrastrukturalnych w sposób uzasadniony ekonomicznie, niepowiększający długu publicznego oraz mobilizujący długoterminowy kapitał prywatny. W Programie wskazano na Ministerstwo Finansów jako podmiot sprawujący nadzór nad BGK. Finansowanie Banku w ramach Programu miał zapewnić Minister Skarbu Państwa.

Pismo kierujące wniosek do Prezesa Rady Ministrów zostało podpisane przez Ministra Finansów Jana Vincenta-Rostowskiego, a wniosek wraz z Programem został parafowany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Wojciecha Kowalczyka. Poza Ministrem Finansów, Podsekretarzem Stanu i Głównym Ekonomistą Ministerstwa Finansów w przygotowaniu Programu nie uczestniczyli inni przedstawiciele Ministerstwa Finansów. Udział w przygotowaniu miał charakter roboczy i nie był dokumentowany. W trakcie kontroli żadna z komórek Ministerstwa nie dysponowała treścią Programu ani materiałów związanych z jego przygotowaniem.

W dniu 27 grudnia 2012 r. Rada Ministrów, na podstawie wniosku Ministra Finansów i Ministra Skarbu Państwa, wyraziła bezterminową zgodę na zbycie pakietów akcji spółek.

(dowód: akta kontroli str. 87-105, 108, 174, 204-207, 354)

W Programie, jako cel główny, wskazano zapewnienie kwoty 40 mld zł z przeznaczeniem na realizację inwestycji infrastrukturalnych do 2015 r. i kwoty około 90 mld zł do 2018 r. Nie zostały określone cele szczegółowe dla podmiotów realizujących Program ani mierniki ich realizacji. Planowana skala finansowania w ramach Programu do końca 2015 r. nie przekroczy 23,3 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 87-105, 354)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK przygotowanie Programu nakierowanego na zapewnienie długoterminowego finansowania projektów infrastrukturalnych było zasadne. Nieokreślenie szczegółowych celów działania dla podmiotów realizujących Program spowodowało jednak rozproszenie odpowiedzialności za uzyskane efekty Programu oraz utrudniało sprawowanie nadzoru nad ich osiąganiem .

2. Finansowanie Programu

Opis stanu faktycznego

W Programie przyjęto założenia, zgodnie z którymi BGK i później utworzony PIR miały zostać dokapitalizowane przez Ministra Skarbu Państwa kwotami do 10 mld zł. Środki te miały zostać pozyskane ze sprzedaży akcji przekazanych przez Skarb Państwa do tych podmiotów, na co zgodę wyraziła Rada Ministrów w dniu 27 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 207)

W okresie 2013 r. – I półrocze 2015 r. Minister Finansów, w trybie przewidzianym w art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego[2], dwukrotnie (w 2013 r. i 2014 r.) zwiększył fundusz statutowy BGK poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych o wartości nominalnej odpowiednio 2 mld zł i 1 mld zł.
W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. i 2014 r. proces dokapitalizowania BGK był badany przez NIK pod kątem ekonomicznym. W ocenie NIK dokapitalizowanie BGK w 2013 r. zostało dokonane przedwcześnie, gdyż BGK nie potrzebował zasilenia kapitałów własnych do końca 2013 r. Podwyższenie kapitałów własnych BGK w 2014 r. zostało ocenione jako przeprowadzone bez dokonania oceny zasadności, skali i terminów przeprowadzenia tej operacji. Dokapitalizowanie BGK przez nieodpłatne przekazanie obligacji zwiększyło dług Skarbu Państwa i jednocześnie państwowy dług publiczny łącznie o 3 mld zł.

W 2013 r. uzasadnieniem zwiększenia funduszu statutowego BGK było zabezpieczenie potrzeb płynnościowych oraz kapitałowych Banku w zakresie finansowania dużych projektów inwestycyjnych i możliwość realizacji zadań w ramach Programu, natomiast w 2014 r. założonym wzrostem akcji kredytowej, przyjętej w Wieloletnim Programie Rozwoju na lata 2014–17. Wzrost ten miał być związany przede wszystkim z finansowaniem dużych projektów inwestycyjnych realizowanych w ramach Programu. Ponadto zaplanowano wzrost aktywności w zakresie inwestycji kapitałowych, które obejmują m.in. zaangażowania w fundusze inwestycyjne – Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem, Fundusz Infrastruktury Samorządowej i Fundusz Ekspansji Zagranicznej.

(dowód: akta kontroli str. 5-71)

Ocena cząstkowa

Minister Finansów zapewnił BGK środki na realizację Programu. Zdaniem NIK, dokapitalizowanie BGK przez nieodpłatne przekazanie obligacji było zgodne z art. 5a ustawy o BGK, jednak stało w sprzeczności z założeniami Programu stanowiącymi, że ma być on realizowany w sposób niepowiększający długu publicznego poprzez wniesienie akcji. W celu podniesienia kapitału BGK o łączną kwotę 2.823 mln zł Minister Finansów zwiększył dług publiczny o 3 mld zł. Różnica między kwotą dokapitalizowania a wysokością wyemitowanego zadłużenia w wysokości 177 mln zł stanowi *de facto* koszt podniesienia kapitałów BGK ponoszony przez Skarb Państwa.

3. Nadzór Ministerstwa Finansów nad realizacją Programu

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą żadna komórka organizacyjna w Ministerstwie Finansów nie została wyznaczona do wykonywania zadań z zakresu nadzoru nad realizacją Programu ani ich systematycznie nie realizowała. Ministerstwo Finansów nie pozyskiwało informacji na temat realizacji Programu bezpośrednio z Banku. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Pani Agnieszki Wachnickiej, Ministerstwo Finansów stoi na stanowisku, że Program nie został opracowany w formule programu rządowego. BGK realizuje go w oparciu o własne środki finansowe. W związku z tym nie zostały zawarte umowy między Ministrem Finansów i BGK, które uprawniałyby Ministerstwo Finansów do czuwania nad prawidłowością wykorzystywania przez BGK środków przekazanych na realizację Programu lub określałyby obowiązki sprawozdawcze BGK wobec Ministra Finansów w tym zakresie. Ministerstwo Finansów nie dysponuje zatem informacjami w zakresie alokacji przez BGK kwot pozyskanych z dokapitalizowania, tj. ze zbycia nieodpłatnie przekazanych obligacji Skarbu Państwa oraz w jakim zakresie zostały one przeznaczone na realizację Programu. Ministerstwo Finansów

[2] Dz.U. z 2014 r., poz. 510 ze zm.

nie ma także informacji jak to dokapitalizowanie BGK wpłynęło na efektywność Programu.

(dowód: akta kontroli str. 307-311, 321-324)

Zdaniem NIK okoliczności wskazane w wyjaśnieniach nie wykluczają możliwości uzyskiwania z BGK informacji umożliwiających sprawowanie skutecznego nadzoru nad realizacją Programu. Nadzór powinien być nakierowany na ocenę stopnia realizacji celów Programu i osiąganych efektów, identyfikację ryzyk dla ich osiągnięcia oraz ocenę skuteczności zarządzania tymi ryzykami.

W okresie od 10 września 2012 r. do 15 czerwca 2014 r. funkcję przewodniczącego rady nadzorczej BGK pełnił przedstawiciel Kierownictwa Ministerstwa Finansów, Podsekretarz Stanu Pan Wojciech Kowalczyk. Na koniec I półrocza 2015 r. Ministra Finansów w składzie rady nadzorczej BGK reprezentował członek Kierownictwa, Podsekretarz Stanu Pani Dorota Podedworna-Tarnowska oraz sześciu pracowników Ministerstwa Finansów.

Ponadto w radzie nadzorczej PIR od 28 grudnia 2012 r. do końca okresu objętego kontrolą zasiadał przedstawiciel Ministra Finansów – Główny Ekonomista Ministerstwa Finansów Pan Ludwik Kotecki.

Na podstawie wyjaśnień złożonych przez członków rady nadzorczej BGK reprezentujących Ministra Finansów ustalono, że osoby te nie zostały zobowiązane przez Ministra do prezentowania sprawozdań w zakresie funkcjonowania Programu.

W Ministerstwie Finansów, w odróżnieniu od Ministerstwa Skarbu Państwa, nie ustalono procedur dotyczących składania przez osoby będące członkami rad nadzorczych w BGK i PIR informacji z działań nadzorczych.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego Pani Moniki Studzińskiej w przepisach prawa brak jest upoważnienia do opracowania regulacji określających tryb pracy przedstawicieli Ministerstwa Finansów w tym zakresie.

Zdaniem NIK, podstawą do tego wobec członków rad nadzorczych będących pracownikami Ministerstwa mogą być ogólne przepisy nadające Ministrowi uprawnienia kierownicze.

W ocenie Dyrektora Departamentu Prawnego odpowiedni obieg informacji zapewniają funkcjonujące w Ministerstwie Finansów przepisy i regulacje wewnętrzne dotyczące działalności Ministerstwa Finansów jako urzędu, zgodnie z trybem prac i podziałem kompetencji w Kierownictwie Ministerstwa Finansów oraz jego strukturą organizacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 352-353)

Pan Ludwik Kotecki wyjaśnił, że najważniejsze kwestie dotyczące działalności PIR przekazywane były ustnie i na bieżąco, a Minister Finansów, wykonując zadania poprzez swoich przedstawicieli, na bieżąco miał dostęp do informacji na temat realizacji Programu. W trakcie kontroli nie zostały przedstawione, inne niż wyjaśnienia, dokumenty potwierdzające tę praktykę.

(dowód: akta kontroli str. 315-316)

Zdaniem NIK brak usystematyzowanych zasad i dokumentowania przepływu informacji rodzi ryzyko braku ciągłości i spójności działań nadzorczych Ministra Finansów w dłuższym okresie lub w przypadku, gdy nastąpią zmiany w składzie rady nadzorczej Banku lub w Kierownictwie Ministerstwa Finansów.

W okresie luty – kwiecień 2014 r. departamenty Ministerstwa Finansów: Gwarancji i Poręczeń, Rozwoju Rynku Finansowego oraz Polityki Finansowej, Analiz i Statystyki uczestniczyły w opiniowaniu dokumentu Ministra Skarbu Państwa

o charakterze sprawozdawczym „Informacja Ministra Skarbu Państwa na temat statusu prac nad Programem „Inwestycje Polskie" oraz założeń polityki inwestycyjnej spółki Polskie Inwestycje Rozwojowe". W dokumencie prezentowano między innymi cel Programu i jego adresatów, działania podjęte przez PIR wraz z jej polityką inwestycyjną oraz zakresem przedmiotowym realizowanych inwestycji, a także przedstawiono działalność BGK w ramach realizacji Programu
Powyższy dokument był przedmiotem posiedzeń Kierownictwa Ministerstwa Finansów w dniach 21 lutego i 28 marca 2014 r., a stanowisko Ministra Finansów zaprezentowano na posiedzeniu Rady Ministrów.
Do wiadomości Ministerstwa Finansów wpłynęło także, skierowane do Sekretarza Rady Ministrów, pismo Ministra Skarbu Państwa z dnia 20 maja 2015 r. w zakresie zmiany modelu biznesowego PIR.

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 173-177, 204-228, 233-298)

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie korzystał z uprawnień wynikających z art. 12 ustawy o BGK, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach Minister może udzielać radzie nadzorczej wiążących zaleceń w zakresie realizacji rządowych programów oraz zadań z wykorzystaniem środków publicznych, o których mowa w art. 4-6 ustawy o BGK, zgodnie z aktualną polityką społeczno-gospodarczą państwa.

(dowód: akta kontroli str. 299-309, 313-320, 334-353)

Ocena cząstkowa

Zdaniem NIK niecelowe było zaniechanie przez Ministerstwo Finansów ustalenia procedur realizacji i dokumentowania nadzoru nad BGK w zakresie realizacji Programu. Niesie ono ryzyko braku ciągłości i spójności prowadzonych działań nadzorczych oraz adekwatnej reakcji na zdarzenia mogące skutkować niską efektywnością Programu.

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[3], wnosi o zapewnienie usystematyzowanego nadzoru nad realizacją Programu nakierowanego na egzekwowanie efektów Programu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

[3] Dz.U. z 2015 r. poz. 1096.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia 29 października 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła

Podpis