



Warszawa, dnia 12 listopada 2015 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

FN1.0811.9.2015.ZAB

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski**
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezecie,

W związku z Wystąpieniem pokontrolnym nr KBF.410.004.04.2015 z dnia 29 października 2015 r., dotyczącym przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów kontroli P/15/009 – Realizacja Programu „Inwestycje Polskie”, mając na względzie postanowienia art. 62 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096), uprzejmie informuję, że Minister Finansów po wnikliwym zapoznaniu się z treścią Wystąpienia stwierdza, iż wniosek pokontrolny, zlecający „zapewnienie usystematyzowanego nadzoru nad realizacją Programu Inwestycje Polskie nakierowanego na egzekwowanie efektów Programu”, nie jest zasadny. Przedstawiam poniżej przyczyny niepodjęcia wskazanych działań oraz zgłaszam uwagi do Wystąpienia pokontrolnego.

1. Nadzór nad działalnością Banku Gospodarstwa Krajowego

Minister Finansów sprawuje nadzór nad całością zadań realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej „BGK”), w tym zadań wynikających z realizacji Programu Inwestycje Polskie, w sposób przewidziany w *ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego* (Dz. U. z 2014 r. poz. 510, z późn. zm.; dalej „ustawa o BGK”). Minister Finansów zgodnie z art. 8 ustawy o BGK powołuje przewodniczącego Rady Nadzorczej BGK (dalej „RN”) oraz ma pełny wpływ na powołanie siedmiu członków RN z dwunastu, określonych w ustawie o BGK. Taki sposób nadzoru nad działalnością BGK funkcjonuje z powodzeniem od dnia wejścia w życie ustawy o BGK, tj. od dnia 1 czerwca 2003 r. W opinii Ministra Finansów, nie jest zatem konieczne tworzenie dodatkowych procedur na rzecz realizacji tylko jednego z wielu programów prowadzonych przez BGK.

W okresie objętym kontrolą, funkcję przewodniczącego RN pełnił Pan Wojciech Kowalczyk (od dnia 10 września 2012 r. do dnia 20 sierpnia 2015 r.), który jednocześnie w okresie do końca czerwca 2014 r. był Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej „MF”), a tym samym Członkiem Kierownictwa MF. Po objęciu przez Pana W. Kowalczyka w czerwcu 2014 r. funkcji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa, do składu RN powołany został inny przedstawiciel Kierownictwa MF – Pani Dorota Podedworna-Tarnowska, pełniąca również funkcję Podsekretarza Stanu.

Z grona pozostałych siedmiu osób, powołanych do RN jako reprezentanci Ministra Finansów, sześć osób to pracownicy MF w randze dyrektora departamentu lub zastępcy dyrektora departamentu. Taka reprezentacja Ministra Finansów w RN zapewnia ścisły nadzór korporacyjny nad BGK, a obecność w gronie RN przedstawiciela Kierownictwa MF, w badanym okresie, tj. do dnia 30 czerwca 2015 r., pełniącego funkcję Przewodniczącego RN, umożliwiała całkowitą i skuteczną kontrolę nad całokształtem działalności BGK oraz zapewniała pełny przepływ informacji o postępie realizacji programów powierzonych BGK w formule programów rządowych, jak i programów



prowadzonych w ramach działalności własnej. Z tego też względu nie było uzasadnienia do przygotowywania szczegółowych zaleceń dla reprezentantów MF w RN. Zalecenia takie w formie ustnej były przekazywane przez przedstawiciela Kierownictwa MF.

Jednocześnie pragnę wskazać, że zgodnie z regulacjami korporacyjnymi, porządek posiedzenia RN ustala przewodniczący RN, który jest bezpośrednim przedstawicielem Ministra Finansów, a w okresie od sierpnia 2012 r. do czerwca 2014 r. był też członkiem Kierownictwa MF. System wyznaczania celów dla realizacji Programu Inwestycje Polskie oraz monitorowania postępu jego realizacji był realizowany zatem przez Ministra Finansów poprzez RN. Zapisy dyskusji znajdują się w protokołach z posiedzeń. W okresie objętym kontrolą, tj. grudzień 2012 r. – czerwiec 2015 r., w porządku obrad znalazły się i były omawiane dokumenty określające zarówno cele stawiane BGK w obszarze realizacji Programu, jak i dokumenty przedstawiające stopień ich realizacji:

1. Cele średnioterminowe wyznaczone były w dokumentach Banku o znaczeniu strategicznym i długoterminowym horyzoncie czasowym (aktualizacja *Wieloletniego Programu Rozwoju – Strategii BGK na lata 2010-2014* została przyjęta przez RN w dniu 7 grudnia 2012 r.; *Wieloletni Program Rozwoju – Strategia BGK na lata 2014-2017* została zatwierdzona przez RN w dniu 14 lutego 2014 r.) oraz w dokumentach operacyjnych, stanowiących roczne plany finansowe.

RN, po dyskusjach nad wymienionymi dokumentami, przyjmowała zarówno pożądaną poziom docelowego zaangażowania kredytowego Banku, obszary działalności kredytowej preferowane z punktu widzenia i celów Programu Inwestycje Polskie, jak i oczekiwania co do wskaźników finansowych (w tym wskaźnika ROE – zwrot na kapitale) oraz akceptowanych poziomów ryzyka.

2. Monitorowanie postępów w realizacji programu było stałym punktem posiedzeń RN, do którego szczegółowy materiał opracowywał BGK. Do końca 2014 r. punkt dotyczący Programu Inwestycje Polskie był omawiany niemal na każdym posiedzeniu RN (na 25 posiedzeniach RN w okresie grudzień 2012-sierpień 2015 r. był dyskutowany na 18 posiedzeniach) i dopiero pod koniec 2014 r. RN podjęła decyzję o ograniczeniu częstotliwości przedstawiania raportów do okresów kwartalnych. Dodatkowo zarząd BGK przedstawiał:
 - informacje dotyczące realizacji planu finansowego, w tym celów wyznaczonych w ramach realizacji Programu Inwestycje Polskie, po zakończeniu każdego roku obrachunkowego objętego planem finansowym w ramach sprawozdań finansowych oraz w sprawozdaniu z działalności BGK za poprzedni rok,
 - informacje o realizacji strategii BGK; *Informacja o stanie realizacji prac nad Wieloletnim Programem Rozwoju BGK na lata 2014-2017* przedstawiona została na posiedzeniu RN w dniu 15 listopada 2013 r.; raport podsumowujący realizację *Wieloletniego programu Rozwoju – Strategii BGK na lata 2010-2014* omówiony został na posiedzeniu RN w dniu 14 lutego 2014 r.; dokument *Monitorowanie Strategii BGK – Raport roczny -2014* został przedstawiony na posiedzeniu RN w dniu 13 marca 2015 r.

Zaprezentowany sposób postępowania i prowadzenia nadzoru wskazuje, że Minister Finansów miał zapewnioną:

1. stałą kontrolę nad określaniem celów i zadań w ramach Programu Inwestycje Polskie,
2. pełną wiedzę na temat realizacji Programu Inwestycje Polskie.

2. Finansowanie Programu

Minister Finansów na podstawie art. 5a ustawy o BGK może przekazać obligacje Skarbu Państwa na zwiększenie funduszy własnych BGK. Z tego uprawnienia Minister Finansów w latach 2013-2014 skorzystał dwukrotnie – w dniu 4 lipca 2013 r. oraz w dniu 19 grudnia 2014 r. Zostały wtedy przekazane BGK obligacje skarbowe (obligacje dwuletnie zerokuponowe OK0116 i OK0716) o łącznej wartości nominalnej 3 mld zł.

Proces dokapitalizowania, jak też wartość przekazanych obligacji wynikały z uzasadnienia wniosku przedstawionego przez Zarząd BGK oraz z pozytywnej oceny przez Ministra Finansów działalności BGK nie tylko w obszarze Programu Inwestycje Polskie, ale również innych projektów jak Fundusz Sektora Mieszkań na Wynajem. Analiza ekonomiczna opłacalności operacji dokapitalizowania wskazuje na ich efektywność, wynikającą ze znacznie wyższej stopy zwrotu na kapitale (ROE) ze środków utrzymywanych przez Ministra Finansów jako fundusze BGK niż koszt pozyskania środków przez budżet państwa ze sprzedaży średnioterminowych obligacji skarbowych. Takie też cele, w imieniu Ministra Finansów, wskazywała RN, przyjmując zarówno roczne plany finansowe jak i dokumenty o charakterze strategicznym.

Wskaźnik zwrotu na kapitale (ROE) ukształtował się na koniec 2013 r. na poziomie 11,4%, na koniec roku 2014 na poziomie 5,9%, a na koniec III kwartału 2015 r. na poziomie 5,5%. W tym okresie średnia rentowność pięcioletnich (średnioterminowych) obligacji skarbowych wyniosła odpowiednio w 2013 r. – 3,49%, w 2014 r. – 2,98% i w trzech kwartałach 2015 r. – 2,25%.

Ponadto należy podkreślić, że oceniając wpływ dokapitalizowania BGK na zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa w okresie objętym kontrolą, należy omówić wpływ wszystkich elementów składowych operacji finansowych zrealizowanych pomiędzy BGK a Ministrem Finansów. W Wystąpieniu pokontrolnym przedstawiona została tylko jedna ich strona, tj. działania podjęte przez Ministra Finansów, skutkujące zwiększeniem zadłużenia o kwotę 3 mld zł¹, podczas gdy całkowicie zostały pominięte operacje zrealizowane przez BGK, a mianowicie:

1. wpłata przez BGK 1 mld zł z tytułu obniżenia funduszu statutowego, dokonana w dniu 28 maja 2013 r. na rachunek dochodów budżetu państwa,
2. wpłaty z zysku BGK w wysokości 605,86 mln zł oraz 355,3 mln zł, dokonane odpowiednio w dniach 12 lutego 2015 r. i 28 kwietnia 2015 r.

Powyższe wpłaty miały wpływ na obniżenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, a w konsekwencji na poziom długu publicznego i kosztów jego obsługi. Łączny wpływ na obniżenie długu z tytułu tych operacji wyniósł 2.067 mln zł, a kosztów obsługi 65 mln zł.

Reasumując, należy wskazać, że wpływ netto operacji dokapitalizowania BGK i operacji wpłat BGK do budżetu państwa na wzrost poziomu długu publicznego w okresie objętym kontrolą wyniósł 933 mln zł, a nie 3 mld zł jak to określono w Wystąpieniu.

Jednocześnie należy zauważyć, że operacja dokapitalizowania BGK z punktu widzenia księgowości budżetowej nie miała wpływu na wzrost kosztów obsługi, ponieważ nie powstał przychód, a rozchód w momencie wykupu będzie równy wartości nominalnej przekazanych obligacji skarbowych. Inną kwestią jest natomiast wartość, po jakiej obligacje te zostały zaksięgowane jako operacje zwiększenia funduszy własnych, ponieważ BGK zobowiązany był je wycenić według wartości rynkowej, przy czym należy pamiętać, że rentowność przekazanych obligacji dwuletnich mająca wpływ na przedstawiony na stronie 4. Wystąpienia „de facto koszt podniesienia kapitałów BGK ponoszony przez Skarb Państwa” była znacznie niższa niż stopa zwrotu z kapitału (ROE) stanowiącego fundusze własne BGK.



Mateusz Szczurek

¹ Przekazanie obligacji nastąpiło w lipcu 2013 r. oraz grudniu 2014 r.