

Część II

Finansowanie deficytu budżetu państwa

Deficyt budżetu państwa w 2009 r. wyniósł 23.845,0 mln zł wobec kwoty 18.186,3 mln zł przyjętej w ustawie budżetowej oraz 27.186,3 mln zł w ustawie po nowelizacji. Do sfinansowania pozostawało również ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania w wysokości 20.517,1 mln zł (w ustawie ujemne saldo 15.901,4 mln zł, w ustawie znowelizowanej ujemne saldo 19.517,2 mln zł) oraz ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 4.368,1 mln zł (w ustawie ujemne saldo 3.746,8 mln zł, w ustawie znowelizowanej ujemne saldo 1.846,2 mln zł). W efekcie łączna kwota do sfinansowania wyniosła 48.730,2 mln zł wobec przyjętej w ustawie kwoty 37.834,6 mln zł oraz 48.549,7 mln zł w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Wyszczególnienie	2008	2009			5:3	5:4	5:2
		ustawa	ustawa po nowelizacji	wykonanie			
	w mln zł					%	
1	2	3	4	5	6	7	8
Deficyt budżetowy, ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania	45.508,9	37.834,6	48.549,7	48.730,2	128,8	100,4	107,1
Deficyt budżetowy	24.346,2	18.186,3	27.186,3	23.845,0	131,1	87,7	97,9
Ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania	18.890,2	15.901,4	19.517,2	20.517,1	129,0	105,1	108,6
Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej	2.272,5	3.746,8	1.846,2	4.368,1	116,6	236,6	192,2
Finansowanie deficytu, ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania	45.508,9	37.834,6	48.549,7	48.730,2	128,8	100,4	107,1
Krajowe	41.982,2	32.260,2	39.928,6	30.173,9	93,5	75,6	71,9
Zagraniczne	3.526,7	5.574,4	8.621,1	18.556,3	332,9	215,2	526,2

Po uwzględnieniu pozostałych pozycji znajdujących się w finansowaniu krajowym (salda z tytułu pożyczek oraz pozostałych przychodów i rozchodów) i w finansowaniu zagranicznym (kredyty udzielone, udziały w organizacjach międzynarodowych, pozostałych przychodów i rozchodów) oraz rozliczeń środków unijnych (okresowe wykorzystanie lub zapewnienie płynności na odpowiednich rachunkach programowych) potrzeby pożyczkowe netto budżetu

państwa wyniosły 57.811,3 mln zł wobec zakładanej w ustawie po nowelizacji kwoty 56.683,3 mln zł. Na takie ukształtowanie się tej kategorii miały wpływ przede wszystkim następujące czynniki:

- niższy od zakładanego deficyt oraz niższe potrzeby z tytułu rozliczenia środków unijnych i transferów do otwartych funduszy emerytalnych,
- większe potrzeby z tytułu pożyczek i prefinansowania,
- niższe od zakładanych wpływy netto z prywatyzacji.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych przebiegało w zmiennych warunkach zarówno na krajowym, jak i międzynarodowych rynkach finansowych. Były one kontynuacją zjawisk kryzysowych zapoczątkowanych w 2008 r., a ich nasilenie miało miejsce w pierwszym kwartale. Prowadzona w tych warunkach polityka emisyjna zapewniła niezbędny poziom finansowania potrzeb pożyczkowych oraz realizację strategicznego celu zarządzania długiem, tj. minimalizacji kosztów obsługi długu przy przyjętych ograniczeniach na ryzyko. Było to wynikiem elastycznego podejścia do wyboru rynku oraz dostosowania struktury emitowanych instrumentów do warunków rynkowych.

1. Finansowanie krajowe

Finansowanie krajowe przebiegało w warunkach dużej zmienności popytu na obligacje, które są podstawowym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych. Powodowało to w konsekwencji konieczność elastycznego dostosowania struktury podaży do bieżącej sytuacji rynkowej. Z tego względu w okresie styczeń-lipiec następował proces zwiększonej emisji bonów i wzrostu zadłużenia w tych instrumentach. Od drugiego kwartału miał miejsce stopniowy wzrost popytu na obligacje i zwiększenie skali ich emisji. Było to związane z poprawą nastrojów na rynkach finansowych, relatywnie dobrą sytuacją gospodarczą Polski, dużym zainteresowaniem inwestorów zagranicznych oraz zwiększeniem płynności sektora bankowego w efekcie działań podejmowanych przez NBP.

Saldo finansowania ze źródeł krajowych wyniosło 30.173,9 mln zł (w znowelizowanym planie 39.928,6 mln zł). Złożyły się na nie następujące pozycje:

- a) dodatnie saldo z tytułu sprzedaży i wykupu skarbowych papierów wartościowych w kwocie 39.944,7 mln zł (w znowelizowanym planie dodatnie saldo 40.154,7 mln zł),
- b) ujemne saldo pożyczek udzielonych w kwocie 5.934,9 mln zł (w znowelizowanym planie ujemne saldo w wysokości 481,3 mln zł). Było ono wynikiem przychodów ze spłat pożyczek przez:
 - samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (53 mln zł),
 - jednostki samorządu terytorialnego (8,1 mln zł),

oraz rozchodów z tytułu pożyczek dla:

- Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (5.500 mln zł),
- Polskich Kolei Państwowych S.A. (477 mln zł),
- Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (22,1 mln zł),
- samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (pomniejszenie rozchodów o 3,1 mln zł).

c) dodatnie saldo pozostałych przychodów i rozchodów w wysokości 45,7 mln zł. Było ono wynikiem rozliczeń z tytułu wypłaty rekompensat w latach 2000-04.

d) ujemne saldo środków przechodzących i depozytów w kwocie 3.881,6 mln zł (w planie dodatnie saldo 244,4 mln zł).

Saldo finansowania krajowego było rezultatem uzyskanych przychodów w kwocie 157.602,8 mln zł i zrealizowanych rozchodów w kwocie 127.428,9 mln zł.

Przychody	2008	2009		4:3	4:2
		ustawa po nowelizacji	wykonanie		
	w mln zł				%
1	2	3	4	5	6
Przychody krajowe	143.133,9	186.484,5	157.602,8	84,5	110,1
1. Skarbowe papiery wartościowe	128.728,3	149.481,1	150.552,1	100,7	117,0
a) SPW rynkowe	123.287,9	145.480,0	146.882,8	101,0	119,1
- bony skarbowe	63.154,5	61.883,5	53.241,7	86,0	84,3
- obligacje rynkowe	60.133,4	83.596,5	93.641,2	112,0	155,7
o zmiennym oprocentowaniu	4.353,1	311,6	184,9	59,4	4,2
o stałym oprocentowaniu	52.947,6	83.284,8	93.455,7	112,2	176,5
indeksowane	2.832,8	0,2	0,5	265,3	0,0
b) obligacje oszczędnościowe	5.440,4	4.001,1	3.669,2	91,7	67,4
2. Pożyczki udzielone	91,6	48,7	61,1	125,5	66,7
3. Pozostałe przychody	4.852,4	30.410,9	445,8	1,5	9,2
4. Środki przechodzące i depozyty	9.461,6	6.543,8	6.543,8	100,0	69,2

Przychody krajowe ukształtowały się w 2009 r. na poziomie 157.602,8 mln zł wobec przyjętych w kwocie 186.484,5 mln zł i stanowiły 84,5% planu. Taka realizacja była wypadkową głównie:

- a) wyższych o 1.070,9 mln zł przychodów z tytułu skarbowych papierów wartościowych, co było rezultatem wyższej sprzedaży obligacji oraz mniejszej sprzedaży bonów skarbowych. Poziom i struktura sprzedaży SPW wynikały z wielkości potrzeb

pożyczkowych i popytu ze strony inwestorów, sytuacji w zakresie płynności budżetu i wyników przetargów zamiany obligacji zapadających w 2010 r.

- b) niższych pozostałych przychodów. Założone w znowelizowanej ustawie pozostałe przychody na poziomie 30.410,9 mln zł obejmowały operacje na SPW fakultatywne na etapie planu, tj. głównie wpływy z uzupełniającej sprzedaży SPW (krótkie bony sprzedawane w ramach zarządzania płynnością, wyższa sprzedaż obligacji związana z wyższym odkupem obligacji z 2010 r. na przetargach zamiany) oraz inne potencjalne operacje. Zrealizowane przychody z uzupełniającej sprzedaży SPW zostały zawarte w odpowiednich pozycjach. Pozostałe zrealizowane przychody (445,8 mln zł) obejmują środki z krótkoterminowych pożyczek bankowych (400,0 mln zł) oraz zwroty z tytułu wypłaconych rekompensat (45,8 mln zł).
- c) wyższych przychodów z tytułu pożyczek w efekcie większej skali spłaty pożyczek przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej oraz jednostki samorządu terytorialnego.

Rozchody	2008	2009		4:3	4:2
		ustawa po nowelizacji	wykonanie		
	w mln zł				%
1	2	3	4	5	6
Rozchody krajowe	101.151,6	146.555,9	127.428,9	86,9	126,0
1. Skarbowe papiery wartościowe	92.801,4	109.326,4	110.607,3	101,2	119,2
a) SPW rynkowe	88.906,3	107.011,3	108.185,6	101,1	121,7
- bony skarbowe	37.100,2	55.717,1	55.717,1	100,0	150,2
- obligacje rynkowe	51.806,0	51.294,1	52.468,5	102,3	101,3
o zmiennym oprocentowaniu	3.525,3	2.990,7	3.629,3	121,4	102,9
o stałym oprocentowaniu	47.630,9	48.100,5	48.636,3	101,1	102,1
indeksowane	649,8	202,9	202,9	100,0	31,2
b) obligacje oszczędnościowe	3.795,5	2.212,1	2.318,7	104,8	61,1
c) obligacje nierynkowe (dla BGŻ S.A.)	99,7	103,1	103,1	100,0	103,4
2. Pożyczki udzielone	1.656,2	530,0	5.996,0	1131,3	362,0
3. Pozostałe rozchody	150,2	30.400,1	400,1	1,3	266,5
4. Środki przechodzące i depozyty	6.543,8	6.299,4	10.425,4	165,5	159,3

Rozchody krajowe wyniosły w 2009 r. 127.428,9 mln zł wobec przyjętych w kwocie 146.555,9 mln zł i stanowiły 86,9% planu. Taka realizacja była wypadkową:

- a) wyższych o 1.280,9 mln zł rozchodów z tytułu wykupu skarbowych papierów wartościowych; było to wypadkową operacji związanych z zarządzaniem długiem (większy wykup obligacji zapadających w 2010 r. na przetargach zamiany w 2009 r.) oraz

wyższego wykupu obligacji oszczędnościowych w efekcie innego niż zakładano poziomu wykupu przedterminowego.

b) wyższych o 5.446 mln zł rozchodów z tytułu pożyczek; było to wynikiem:

- udzielenia pożyczki dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (5.500 mln zł przy braku założonej kwoty w ustawie),
- udzielenia pożyczki Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczania kontraktów eksportowych (22,1 mln zł wobec planowanej kwoty 23 mln zł),
- braku pożyczek na rzecz jednostek samorządu terytorialnego (w planie 30 mln zł),
- zwrotu środków niewykorzystanych przez samodzielne zakłady opieki zdrowotnej z tytułu otrzymanych z budżetu pożyczek.

c) niższych pozostałych rozchodów. Założone w ustawie pozostałe rozchody na poziomie 30.400,1 mln zł obejmowały operacje na SPW fakultatywne na etapie planu, tj. wykup krótkich bonów sprzedawanych w ramach zarządzania płynnością, wyższy wykup obligacji zapadających w 2010 r., wyższy od planowanego przedterminowy wykup obligacji oszczędnościowych oraz inne nieplanowane rozchody. Faktyczne rozchody z tych tytułów zostały zawarte w odpowiednich pozycjach (obligacje rynkowe, oszczędnościowe, pożyczki). Zrealizowana kwota 400,1 mln zł wynikała ze spłaty krótkoterminowych pożyczek bankowych (400 mln zł) oraz płatności z tytułu rozliczania rekompensat wypłacanych w latach 2000-04 (0,1 mln zł).

d) wyższych o 4.126 mln zł środków przechodzących na 2010 r.

Struktura podmiotowa finansowania deficytu oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania w układzie sektorowym została przedstawiona w tabeli.

Finansowanie deficytu oraz ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania oraz prefinansowania (w mln zł)	2008	2009
RAZEM	45.508,9	48.730,2
FINANSOWANIE KRAJOWE	41.982,2	30.173,9
- bankowe	43.743,7	9.120,9
- pozabankowe	12.952,9	1.018,3
- inwestorzy zagraniczni nabywający SPW na rynku krajowym	-17.632,2	23.916,4
- saldo środków przechodzących	2.917,8	-3.881,6
FINANSOWANIE ZAGRANICZNE	3.526,7	18.556,3

2. Finansowanie zagraniczne

Podobnie, jak w przypadku finansowania krajowego, finansowanie zagraniczne przebiegało w warunkach niepewności i zmienności powodowanych kontynuacją zjawisk kryzysowych na międzynarodowych rynkach finansowych i w światowej gospodarce. Oznaczało to okresowo ograniczony dostęp do rynków finansowych oraz istotny wzrost kosztu finansowania. W drugiej połowie roku następowała stopniowa poprawa sytuacji rynkowej – zwiększenie możliwości i spadek kosztu pozyskiwania środków na rynkach międzynarodowych. Duża zmienność występowała również na rynkach walutowych – pierwszy kwartał charakteryzował się wysoką deprecjacją złotego, w kolejnych następowało stopniowe umocnienie polskiej waluty. W rezultacie na koniec roku kursy EUR/PLN i USD/PLN ukształtowały się na poziomach 4,11 i 2,85 wobec 4,17 i 2,96 na początku roku oraz średniorocznie 4,33 i 3,12.

Poziom finansowania zagranicznego wynikał z realizacji strategicznego celu minimalizacji kosztów w długim okresie i elastyczności w wyborze źródeł pozyskiwania środków, kształtowania się poziomu rentowności na rynkach krajowym i zagranicznych oraz kursu złotego, a także z niepewności co do rozwoju sytuacji rynkowej w 2010 r. Rezultatem było dążenie do odciążenia finansowania na rynku krajowym w latach 2009-10 r. poprzez pozyskiwanie środków walutowych zarówno ze źródeł rynkowych, jak i z międzynarodowych instytucji finansowych.

Saldo finansowania zagranicznego wyniosło 18.556,3 mln zł (w ustawie po nowelizacji 8.621,1 mln zł). Złożyły się na nie następujące pozycje:

- a) dodatnie saldo emisji i wykupu obligacji skarbowych na międzynarodowych rynkach finansowych w wysokości 16.682,0 mln zł (w ustawie po nowelizacji dodatnie saldo w wysokości 9.866,8 mln zł),
- b) dodatnie saldo z tytułu kredytów otrzymanych w kwocie 6.410,9 zł (w ustawie po nowelizacji dodatnie saldo w wysokości 6.755,4 mln zł). Było ono wynikiem operacji z:
 - Klubem Paryskim: ujemne saldo w wysokości 3.049,8 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w kwocie 3.050,8 mln zł). Dokonane z tego tytułu płatności oznaczały praktyczne zakończenie procesu spłaty długu w Klubie Paryskim (pozostaje jedynie do 2014 r. niewielkie zadłużenie wobec Japonii),
 - Europejskim Bankiem Inwestycyjnym: dodatnie saldo w wysokości 1.870,5 mln zł (w ustawie po nowelizacji dodatnie saldo w kwocie 1.698 mln zł),
 - Bankiem Światowym: dodatnie saldo w wysokości 7.904,6 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w kwocie 8.256,5 mln zł),

- Bankiem Rozwoju Rady Europy: ujemne saldo w wysokości 102,9 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w wysokości 108,1 mln zł),
 - pozostałe: ujemne saldo w wysokości 211,5 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w kwocie 40,1 mln zł),
- c) ujemne saldo z tytułu Ekofunduszu w wysokości 93,7 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w kwocie 93,7 mln zł),
- d) ujemne saldo z tytułu kredytów udzielonych w wysokości 120,2 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w wysokości 559,9 mln zł),
- e) ujemne saldo z tytułu udziałów w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 352,3 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w wysokości 352,4 mln zł),
- f) ujemne saldo z tytułu pozostałych przychodów i rozchodów w wysokości 3.970,3 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w kwocie 6.995 mln zł) jako rezultat:
- ujemnego salda związanego z obrotami na rachunku walutowym w wysokości 4.054,8 mln zł (w ustawie po nowelizacji ujemne saldo w wysokości 7.058,7 mln zł),
 - zerowego salda z tytułu przedterminowej spłaty zobowiązań zagranicznych. Zrealizowane kwoty (kredyt FMF, obligacje Brady'ego) znajdują się w odpowiednich pozycjach, tj. kredyty otrzymane i obligacje,
 - dodatniego salda z tytułu wpływów od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych w wysokości 63,7 mln zł (w ustawie po nowelizacji dodatnie saldo w kwocie 63,6 mln zł),
 - dodatniego salda z tytułu innych rozliczeń zagranicznych w wysokości 20,8 mln zł pochodzących ze sprzedaży obligacji będących zabezpieczeniem wykupionych obligacji Brady'ego.

Saldo finansowania zagranicznego było rezultatem uzyskanych przychodów w kwocie 62.141,9 mln zł i zrealizowanych rozchodów w wysokości 43.585,6 mln zł.

Przychody	2008	2009		4:3	4:2
		ustawa po nowelizacji	wykonanie		
	w mln zł			%	
1	2	3	4	5	6
Przychody zagraniczne	24.406,6	52.572,7	62.141,9	118,2	254,6
1. Obligacje skarbowe	8.250,1	18.757,2	25.687,7	136,9	311,4
2. Kredyty otrzymane	4.008,3	11.063,5	10.839,6	98,0	270,4
a) Europejski Bank Inwestycyjny	3.841,9	2.390,1	2.536,6	106,1	66,0
b) Bank Światowy	163,0	8.651,1	8.280,7	95,7	5.080,7
c) Bank Rozwoju Rady Europy	3,5	22,4	22,4	100,0	640,4
3. Kredyty udzielone	61,8	84,1	89,2	106,0	144,3
4. Pozostałe przychody	12.086,4	22.667,9	25.525,4	112,6	211,2
4.1 Przepływy związane z rachunkiem walutowym	11.942,1	22.604,3	25.440,8	112,5	213,0
4.2 Przedterminowa spłata zobowiązań					
4.3 Wpływy od podmiotów krajowych na spłatę udostępnionych kredytów zagranicznych	63,5	63,6	63,7	100,1	100,4
4.4 Inne rozliczenia	80,9		20,8		25,8

Przychody zagraniczne wyniosły w 2009 r. 62.141,9 mln zł wobec przyjętych w ustawie po nowelizacji 52.572,7 mln zł (118,2%). Taka realizacja była głównie wypadkową:

- a) wyższej kwoty emisji obligacji skarbowych na międzynarodowych rynkach finansowych,
- b) wyższych wpływów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w efekcie zaciągnięcia większych kredytów „Academic Research and Development” oraz „Drogowa Trasa Średnicowa”,
- c) wyższych przychodów z tytułu spłat od udzielonych kredytów zagranicznych,
- d) większych pozostałych przychodów w rezultacie:
 - wyższych przepływów związanych z rachunkiem walutowym (większe wykorzystanie środków walutowych),
 - nieplanowanych wpływów ze sprzedaży obligacji będących zabezpieczeniem wykupionych obligacji Brady’ego.

Rozchody	2008	2009		4:3	4:2
		ustawa po nowelizacji	wykonanie		
		w mln zł			%
1	2	3	4	5	6
Rozchody zagraniczne	20.879,9	43.951,7	43.585,6	99,2	208,7
1. Obligacje skarbowe	453,6	8.890,4	9.005,7	101,3	1.985,6
2. Kredyty otrzymane	8.408,7	4.308,1	4.428,7	102,8	52,7
a) Klub Paryski	7.384,0	3.050,8	3.049,8	100,0	41,3
b) Europejski Bank Inwestycyjny	524,6	692,0	666,0	96,2	127,0
c) Bank Światowy	322,4	394,7	376,0	95,3	116,6
d) Bank Rozwoju Rady Europy	94,5	130,5	125,3	96,0	132,6
e) pozostałe	76,3	40,1	211,5	526,9	277,2
3. Ekofundusz	124,1	93,7	93,7	100,0	75,5
4. Kredyty udzielone	72,8	644,1	209,4	32,5	287,7
5. Udział w organizacjach międzynarodowych	531,8	352,4	352,3	100,0	66,3
6. Pozostałe rozchody	11.289,0	29.662,9	29.495,7	99,4	261,3
6.1 Przepływy związane z rachunkiem walutowym	11.289,0	29.662,9	29.495,7	99,4	261,3
6.2 Przedterminowa spłata zobowiązań					

Rozchody zagraniczne wyniosły w 2009 r. 43.585,6 mln zł wobec przyjętych w ustawie po nowelizacji w wysokości 43.951,7 mln zł (99,2%). Taka realizacja była głównie wypadkową:

- a) niższych wypłat z tytułu udzielenia kredytów zagranicznych spowodowanych m.in.: wycofaniem się przez stronę mołdawską i indonezyjską z realizacji umów lub obniżeniem na wniosek strony uzbeckiej limitu udzielonego kredytu, opóźnieniami przy zawieraniu i realizacji umów z Chinami i Wietnamem.
- b) przedterminowego wykupu obligacji Brady'ego o wartości nominalnej 43,5 mln USD oraz przedterminowego wykupu długu z tytułu kredytu FMF w wysokości 58 mln USD (odpowiednie kwoty znajdują się w pozycji obligacje zagraniczne oraz pozostałe kredyty zagraniczne otrzymane)
- c) zrealizowanych przepływów związanych z rachunkiem walutowym w efekcie wpływów z emisji obligacji na rynkach międzynarodowych i przeprowadzonych transakcji FX swap.