



RPW/54961/2016 P
Data: 2016-04-28



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.11.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 81, 83, 97, 98. Dochody i wydatki budżetu państwa oraz przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99174 z 11 stycznia 2016 r. 2. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99173 z 11 stycznia 2016 r. 3. Sławomir Stężewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99175 z 11 stycznia 2016 r. 4. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99172 z dnia 11 stycznia 2016 r. 5. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99165 z dnia 8 stycznia 2016 r. 6. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99182 z dnia 22 lutego 2016 r. 7. Anna Grabarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99168 z dnia 8 stycznia 2016 r. 8. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99167 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10, 633-638)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. Poprzednio, od dnia 27 listopada 2013 r. Ministrem Finansów był Mateusz Szczurek.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena przygotowania budżetu państwa i zarządzania jego wykonaniem w 2015 r., w tym w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe oraz przychodów i rozchodów w części 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.

Minister Finansów odpowiada w szczególności za opracowanie projektu ustawy budżetowej na rok następny wraz z uzasadnieniem, zarządza wykonaniem budżetu państwa oraz sprawuje ogólną kontrolę nad jego realizacją.

Minister Finansów zapewnia także finansowanie potrzeb pożyczkowych oraz zarządza długiem Skarbu Państwa.

Zakres kontroli obejmował:

- planowanie budżetu państwa,
- zarządzanie wykonaniem budżetu państwa, w tym wykonanie budżetu państwa w częściach dotyczących rezerw (części 81 i 83),

- planowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz wykonanie planu przychodów i rozchodów budżetu państwa (części 98 i 97),
- zarządzanie płynnością budżetu państwa,
- prawidłowość wyliczenia długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego oraz działania podejmowane na rzecz zmniejszenia relacji państwowego długu publicznego do PKB, działania na rzecz zmniejszenia zobowiązań i należności Skarbu Państwa wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji oraz kredytów i pożyczek.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ planowanie budżetu państwa i zarządzanie jego wykonaniem w 2015 r. oraz wykonanie budżetu państwa w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, 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.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Projekt ustawy budżetowej na rok 2015 został przygotowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Projekt ustawy opracowano z zastosowaniem tzw. stabilizującej reguły wydatkowej, tj. z uwzględnieniem limitu wydatków dla najważniejszych instytucji sektora finansów publicznych.

Prognoza dochodów budżetu państwa w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r.² okazała się nietrafiona. W drugiej połowie listopada 2015 r. Minister Finansów uznał, że istnieje ryzyko przekroczenia planowanego na rok 2015 r. deficytu w wysokości 46.080,0 mln zł. W okresie od stycznia do października 2015 r. dochody zostały wykonane w kwocie 238.911,1 mln zł, co stanowiło 80,4% kwoty prognozowanej, a wpływy z podatku od towarów i usług wyniosły 102.369,0 mln zł, tj. 76,0%. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015³ dostosowano wysokość prognozowanych dochodów i planowanych wydatków do przebiegu wykonania budżetu w trakcie roku budżetowego. Prognozę dochodów obniżono do 286.700,0 mln zł (o 10.497,8 mln zł), limit wydatków do 336.680,0 mln zł (o 6.597,8 mln zł), a deficyt zwiększono do 49.980,0 mln zł (o 3.900,0 mln zł).

Ze wstępnych danych⁴ wynika, że dochody budżetu państwa w 2015 r. wykonano w kwocie 289.136,7 mln zł, tj. o 0,8% powyżej prognozy (nowelizacja ustawy), a wydatki – 331.743,4 mln zł, tj. o 1,5% poniżej planu po zmianach. Deficyt wyniósł 42.606,7 mln zł, tj. 92,5% planowanego deficytu w ustawie budżetowej na 2015 r. z 15 stycznia 2015 r. i 85,2% planowanego deficytu w ustawie z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015.

Podział rezerwy ogólnej został dokonany zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ (ufp). Rozdysponowanie rezerw celowych i zmiany ich przeznaczenia następowały zgodnie z art. 154 ufp. Utworzenie nowej pozycji rezerw celowych na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa nastąpiło zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 ufp, natomiast utworzenie rezerwy na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi na podstawie art. 30a⁶

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 roku 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 opisową.

² Dz. U. poz. 153.

³ Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

⁴ Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2015 r., a także należności, zaległości i zobowiązań podano w wystąpieniu według bazy danych Ministerstwa Finansów z 7 kwietnia 2016 r.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁶ Art. 30a dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015.

ustawy budżetowej na rok 2015 oraz art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁷.

*Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017*⁸ (dalej WPFP 2014-2017) został przygotowany według nowego układu i składa się z formalnie wyodrębnionych dwóch części: *Programu konwergencji. Aktualizacja 2014* oraz *Celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji*. Nie przyczyniło się to do zwiększenia przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej państwa. Nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie. Tym samym nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego nad rocznymi planami.

Trwające od 2013 r. prace nad przeglądem wydatków nadal pozostawały w początkowej fazie, tj. gromadzenia doświadczenia, opracowania metodyki przeglądów, dokonania pierwszych, pilotażowych przeglądów oraz sformułowania wniosków i rekomendacji. W 2015 r. opracowano metodykę i organizację przeglądów, dokonano analizy mechanizmów pozwalających na zmniejszenie sztywności wydatków publicznych oraz dokonano przeglądu wydatków w dwóch obszarach: wsparcie rodzin o niskich dochodach i polityka wspierająca mieszkalnictwo. Dopiero wdrożenie rekomendacji i wniosków z dokonanych przeglądów pozwoli ocenić skuteczność przeprowadzonych przeglądów wydatków.

NIK zauważa również, że Minister Finansów dokonując w 2015 r. oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych tylko jednokrotnie i to nie z własnej inicjatywy, lecz na wniosek Stałego Komitetu Rady Ministrów skorzystał z trybu przewidzianego w art. 176 ufp⁹. Przepis ten nie ma charakteru obligatoryjnego, skoro jednak ustawodawca wdrożył go do systemu prawa, zasadne jest jego stosowanie w szerszym zakresie, tym bardziej że rok wcześniej (w 2014 r.) nie przeprowadzono w tym trybie żadnej oceny. Działania podejmowane na podstawie art. 176 ufp powinny przyczynić się do pozyskania wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi, która mogłaby zostać wykorzystana do doskonalenia planowania budżetowego.

Minister Finansów zapewnił pełną i terminową obsługę płatności budżetu państwa. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynku krajowym i zagranicznym oraz wykorzystanie środków pochodzących z konsolidacji walutowej i konsolidacji środków sektora finansów publicznych pozwoliło na utrzymanie płynności budżetu państwa. W tym celu Minister Finansów wykorzystał również środki zgromadzone w latach poprzednich na rachunku złotowym i walutowym. Korzystał też z operacji wymiany walut obcych na złote oraz – na potrzeby zarządzania płynnością walutową – z wymiany walut obcych. Wdrożenie drugiego etapu zarządzania płynnością sektora finansów publicznych pozwoliło na pozyskanie dodatkowych środków na zarządzanie płynnością w wysokości ponad 8 mld zł.

Do finansowania potrzeb budżetu państwa Minister Finansów, zgodnie z przepisami, wykorzystał także środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych oraz środki pochodzące z nadwyżki Funduszu Skarbu Państwa.

⁷ Dz. U. poz. 1877 ze zm. Art. 39b dodany ustawą z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniającą ustawę o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 2194).

⁸ Uchwała nr 48 Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 2014 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014-2017 (M.P. poz. 319). Zmiany w zakresie WPFP zostały wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646).

⁹ Zgodnie z art. 176 ufp Minister Finansów może dokonać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych, z wyłączeniem jednostek o których mowa w art. 139 ust. 2 ufp, i jednostek samorządu terytorialnego.

Wykorzystanie dostępnych środków na finansowanie i zarządzanie płynnością pozwoliło na niedokonywanie emisji bonów skarbowych oraz ograniczenie emisji obligacji w czwartym kwartale 2015 r. W wyniku tego w grudniu nie przeprowadzono emisji skarbowych papierów wartościowych ani na rynku krajowym, ani na zagranicznym.

Splaty pożyczek udzielonych w latach wcześniejszych w ramach prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w części 97 budżetu państwa, pozwoliły na sfinansowanie nowych pożyczek w 2015 r. bez zwiększania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Minister Finansów przedstawił rzetelnie wartość zadłużenia Skarbu Państwa na koniec 2015 r. oraz dokonał wyliczenia państwowego długu publicznego, na podstawie danych przekazanych przez jednostki sektora finansów publicznych. Wzrost długu Skarbu Państwa w 2015 r. wyniósł 54.602,6 mln zł, tj. 7,0%. Był on w szczególności spowodowany koniecznością finansowania deficytów budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Relacja państwowego długu publicznego na dzień 31 grudnia 2015 r. do PKB w 2015 r. wyniosła 49,0% i wzrosła w stosunku do analogicznej relacji na koniec 2014 r. o 0,9 punktu procentowego.

Minister Finansów prawidłowo ewidencjonował należności z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek oraz wypłaconych poręczeń i gwarancji.

IV. Wyniki kontroli

1. Planowanie budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W kwietniu 2014 r. w *Programie konwergencji. Aktualizacja 2014*, stanowiącym część *Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2014-2017* zapisano, że wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniesie w 2015 r. -2,5% PKB (-2,7% PKB według ESA'2010).

W *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2015* przyjętych przez Radę Ministrów 10 czerwca 2014 r. zapisano między innymi, że w 2015 r. realne tempo wzrostu PKB ukształtuje się w wysokości 3,8%, średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrośnie do 2,3%, a stopa bezrobocia rejestrowanego na koniec 2015 r. wyniesie 12,2%. Parametry te, pod wpływem zmieniającej się sytuacji gospodarczej, mając na uwadze prognozy makroekonomiczne innych ośrodków analitycznych, w tym także Narodowego Banku Polskiego, Komisji Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na 2015 r. z września 2014 r. Minister Finansów dokonał zmiany i tak realny wzrost PKB przyjęto na poziomie 3,4%, (-0,4 punktu procentowego), średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych 1,2% (-1,1 punktu procentowego), a stopę bezrobocia rejestrowanego na koniec 2015 r. 11,8% (-0,4 punktu procentowego). Założono, że utrzyma się aprecyacyjny trend polskiej waluty. Umacnianiu się złotego sprzyjać miały silne fundamenty polskiej gospodarki, w tym niski poziom deficytu na rachunku obrotów bieżących oraz redukcja strukturalnej nierównowagi finansów publicznych. Przyjęto, że w 2015 r. średni kurs złotego wyniesie 3,98 EUR/PLN i 2,92 USD/PLN.

(dowód: akta kontroli str. 871-874, 895-934, 957-966)

Proces planowania budżetowego został zainicjowany wydaniem przez Ministra Finansów rozporządzenia z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej

na rok 2015¹⁰ (tzw. noty budżetowej), w którym przedstawione zostały druki planistyczne wraz z objaśnieniami. Wprowadzone w formularzach planistycznych zmiany wynikały między innymi z konieczności uwzględnienia programów operacyjnych z Perspektywy Finansowej 2014-2020, a także uzyskania większej przejrzystości oraz usprawnienia analiz otrzymywanych danych. Wypełniono również wskazania NIK i zmodyfikowano formularz zawierający informacje o środkach z budżetu państwa przeznaczonych na finansowanie inwestycji. Zmiana ukierunkowana była na dostosowanie zakresu zgłaszanych potrzeb na etapie planowania rzeczowego do realnych możliwości ich sfinansowania w danym roku budżetowym co miało na celu zwiększenie rzetelności procesu planistycznego wydatków majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 1203-1207, 1217, 1260-1261, 3446-3457, 3511-3524, 3551-3562)

Wstępny projekt ustawy budżetowej na 2015 r. wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów 30 sierpnia 2014 r., która 24 września 2014 r. podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia projektu ustawy budżetowej. Projekt został przekazany do Sejmu 29 września 2014 r., z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ufp. Sejm uchwalił ustawę budżetową na rok 2015 w dniu 15 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 967-986, 1306-1307)

Projekt ustawy budżetowej na rok 2015 opracowano z zastosowaniem tzw. stabilizującej reguły wydatkowej. Kwotę planowanych wydatków najważniejszych instytucji sektora finansów publicznych¹¹ – zgodnie z art. 112aa ust. 1 ufp – ustalono w wysokości 696.735,7 mln zł. Natomiast kwotę limitu wydatków¹² – zgodnie z art. 112aa ust. 3 ufp – w wysokości 521.092,4 mln zł. Mając na uwadze powyższe, limit wydatków budżetu państwa na rok 2015 wyniósł 343.640,9 mln zł. W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki budżetu państwa na 2015 rok w wysokości 343.277,8 mln zł, czyli 363,1 mln zł poniżej limitu.

(dowód: akta kontroli str. 789- 813, 871-894, 939-954)

Dochody budżetu państwa na 2015 r. zaplanowano w kwocie 297.197,8 mln zł, tj. wyższej o 7,0% (o 19.415,6 mln zł) niż w 2014 r. Wzrost ten wynikał przede wszystkim z podwyższenia planu dochodów z podatku od towarów i usług o 18.930,0 mln zł. Wpływy z tego podatku miały determinować wzrost spożycia prywatnego oraz wydatki sektora publicznego ponoszone na towary i usługi opodatkowane podatkiem od towarów i usług. W strukturze prognozowanych dochodów budżetu państwa na 2015 r., podobnie jak w latach poprzednich, przeważały dochody podatkowe, które stanowiły 90,8% (podatek VAT i akcyzowy – 66,7%).

(dowód: akta kontroli str. 976-979, 1306-1363)

Wydatki budżetu państwa na 2015 r. zaplanowano w wysokości 343.277,8 mln zł, tj. w kwocie o 5,5% (o 17.990,4 mln zł) wyższej niż przed rokiem. Zasadniczymi powodami zwiększenia wydatków były:

¹⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 825.

¹¹ Organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1–3, pkt 8 z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, i pkt 9 ufp, Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

¹² Organów i jednostek, o których mowa w art. 9 pkt 1 ufp i państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem organów i jednostek, o których mowa w art. 139 ust. 2 tej ustawy, w art. 9 pkt 8 ufp z wyłączeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Pracy, a także funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw.

- podwyższenie, w stosunku do roku 2014, dotacji z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS) w kwocie 11.702,9 mln zł w celu zapewnienia wypłaty świadczeń emerytalno-rentowych;
- konieczność poniesienia wydatków przeznaczonych na sfinansowanie wykupu odroczonej płatności (voucherów B) wynikających z realizacji programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe” w kwocie 5.363,3 mln zł.

Wzrost wydatków uzasadniały także: wdrożenie podwyżek dla pracowników szkolnictwa wyższego, waloryzacja emerytur i rent rolniczych, zapewnienie środków na finansowanie infrastruktury transportu lądowego (drogi i kolej), projekty badawcze, dotacje statutowe dla jednostek naukowych, a także podwyżki wynagrodzeń sędziów i referendarzy sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 976-979, 1306-1363)

Limit na wydatki obronne, zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹³, ustalono w kwocie 33.024,5 mln zł (1,95% PKB z roku poprzedniego). Ponadto, jak wspomniano wcześniej, dodatkowe środki w wysokości 5.363,3 mln zł przeznaczono na sfinansowanie wykupu odroczonej płatności wynikających z realizacji programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe”. W części 29 – Obrona narodowa zaplanowane zostały wydatki na program wieloletni „Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych”, które w 2014 r. ujęte były w rezerwie celowej w wysokości 3.483,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1203, 1208-1209, 1214, 1240)

Rezerwa ogólna utworzona została zgodnie z art. 140 ust. 1 ufp w kwocie 198,0 mln zł (stanowiącej 0,06% wydatków budżetu państwa), tj. ponad dwukrotnie wyższej niż w latach 2012-2014 (95,0 mln zł). Zwiększenie kwoty rezerwy w stosunku do lat poprzednich uzasadniono¹⁴ dynamicznie zmieniającymi się uwarunkowaniami w otoczeniu zewnętrznym Polski. Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa doprecyzowała, że chodziło o pogarszającą się sytuację geopolityczną związaną z eskalacją kryzysu rosyjsko-ukraińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 1437, 1632, 1636)

Rezerwy celowe utworzone zostały zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 ufp. W załączniku nr 2 do ustawy budżetowej ujęto 84 tytuły rezerw celowych w łącznej kwocie 21.663,9 mln zł, tj. o 6,9% niższej niż w roku 2014. Zmniejszenie kwoty rezerw wynikało z rezygnacji z ujęcia w rezerwach celowych środków na finansowanie wyżej wymienionego programu wieloletniego dotyczącego modernizacji technicznej Sił Zbrojnych. W rezerwach celowych budżetu środków europejskich, w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej, ujęto wydatki w kwocie 38.166,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1574, 1589-1596, 1632-1700)

W drugiej połowie listopada 2015 r. Minister Finansów uznał, że istnieje ryzyko przekroczenia planowanego na rok 2015 r. deficytu w wysokości 46.080,0 mln zł. W okresie od stycznia do października 2015 r. dochody zostały wykonane w kwocie 238.911,1 mln zł, co stanowiło 80,4% kwoty prognozowanej, w tym wpływy z podatku VAT wyniosły 102.369,0 mln zł, tj. 76,0%. W obliczu mniejszych wpływów podatkowych Minister Finansów zdecydował o przygotowaniu nowelizacji ustawy

¹³ Dz. U. z 2015 poz. 1716.

¹⁴ Ministerstwo Finansów, Informacja o rezerwie ogólnej i rezerwach celowych budżetu państwa ujętych w projekcie ustawy budżetowej na rok 2015, październik 2014 r.

budżetowej, argumentując to koniecznością zapewnienia jawności w przedstawieniu sytuacji budżetu państwa.

30 listopada 2015 r. Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów projekt zmiany ustawy budżetowej. 1 grudnia 2015 r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie projektu ustawy, a 3 grudnia 2015 r. przekazała projekt do Sejmu. 16 grudnia 2015 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015.

W nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. prognozę dochodów obniżono o 10.497,8 mln zł (do 286.700,0 mln zł). Wynikało to z:

- a) obniżenia prognozy dochodów w trzech pozycjach o kwotę 14.033,9 mln zł, z czego podatek od towarów i usług o 13.329,0 mln zł, podatek akcyzowy o 618,0 mln zł oraz dochody z tytułu dywidend i wpłaty z zysku o 86,9 mln zł;
- b) podwyższenia prognozy dochodów w czterech innych pozycjach o kwotę 3.536,2 mln zł, z czego podatek dochodowy od osób prawnych (o 1.080,0 mln zł), podatek dochodowy od osób fizycznych (o 638,0 mln zł), cło (o 395,8 mln zł) oraz dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe (o 1.422,4 mln zł).

Dochody z tytułu podatku od towarów i usług według ustawy na 2015 r. stanowiły 45,3% dochodów ogółem budżetu państwa, a po nowelizacji tej ustawy o trzy punkty procentowe mniej (42,3%), w przypadku podatku akcyzowego – odpowiednio 21,4%, a po nowelizacji o 0,6 punktu procentowego więcej (22,0%).

Dochody niepodatkowe prognozowano na 2015 r. w kwocie 25.829,9 mln zł, niższej od planu na rok 2014 (28.148,1 mln zł) i wykonania tych dochodów w 2014 r. (27.231,9 mln zł). Wynikało to z założenia niższych wpływów z tytułu dochodów od państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2015 prognozę dochodów niepodatkowych podwyższono do 27.561,1 mln zł (tj. o 1.731,1 mln zł). Prognoza poszczególnych tytułów niepodatkowych została uaktualniona na podstawie danych o ich wykonaniu od stycznia do października 2015 r. Planowane dochody niepodatkowe stanowiły w 2014 r. 10,1% ogółu dochodów budżetu państwa, a w 2015 r. – 8,7% (ustawa) i 9,6% (nowela).

Możliwość obniżenia limitu wydatków o kwotę 6.597,8 mln zł wynikała z:

- podjętych, na podstawie art. 177 ufp, przez dysponentów części decyzjach o blokowaniu planowanych wydatków – 3.729,4 mln zł;
- nierozdysponowania w ustawowym terminie środków ujętych w rezerwach celowych – 2.868,6 mln zł.

Podjęcie przez dysponentów części decyzji o blokowaniu planowanych wydatków było możliwe dzięki tzw. „naturalnym oszczędnościom” powstałym między innymi w wyniku rozstrzygniętych postępowań przetargowych i realizacji zadań w kwotach niższych niż pierwotnie zakładano albo w związku z koniecznością przeprowadzenia nowego postępowania przetargowego, co spowodowało przesunięcie realizacji niektórych zadań na kolejny rok budżetowy. Oszczędności wynikały także ze zmian w realizacji zadań, co wiązało się z mniejszym zapotrzebowaniem na środki budżetowe. Mniejsze było wykorzystanie środków na: pochodne od wynagrodzeń, uposażenia sędziów w stanie spoczynku, wynagrodzenia sędziów, uposażenia rodzinne, opłaty za administrowanie, czynsze, usługi remontowe i wydatki inwestycyjne, wydatki na zakupy inwestycyjne itp.

W części 79 – Obsługa długu krajowego limit wydatków zmniejszono o 2.148,3 mln zł. Było to rezultatem przede wszystkim niższego niż zakładano poziomu stóp procentowych. W znaczącej kwocie (281,5 mln zł) zmniejszono także

wydatki bieżące w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Zmniejszenia wydatków dokonano w szczególności w zakresie:

- wydatków przeznaczonych na składki na ubezpieczenia społeczne o kwotę 190,0 mln zł w związku z niższą niż zakładano liczbą osób korzystających z urlopów wychowawczych, osób sprawujących osobistą opiekę nad dzieckiem oraz nian sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3;
- wydatków przeznaczonych na świadczenia finansowane z budżetu państwa zlecone do wypłaty Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych o kwotę 80,0 mln zł z uwagi na niższą niż planowano wysokość ekwiwalentu pieniężnego za deputaty węglowe kolejowe i ryczałtu energetycznego oraz mniejszą liczbę osób pobierających świadczenia.

W wyniku nowelizacji zmniejszono również o 209,5 mln zł limit na wydatki obronne, w tym 209,1 mln zł dotyczyło części 29 – Obrona narodowa.

W części 83 – Rezerwy celowe plan wydatków został zmniejszony do poziomu 18.795,3 mln zł. Zmniejszenie dotyczyło przede wszystkim rezerwy przeznaczonej na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich¹⁵, w związku z wykorzystywaniem w pierwszej kolejności środków ujętych w budżetach dysponentów, zmianami harmonogramów realizacji projektów oraz przesunięciami realizacji projektów, w szczególności w zakresie Perspektywy Finansowej 2014-2020. Wymienioną rezerwę zmniejszono o 1.749,0 mln zł, co stanowiło 61,0% kwoty zmniejszenia rezerw celowych ogółem. Z uwagi na upływ terminu podziału większości rezerw celowych wskazanego w art. 154 ust. 1 ufp (15 października), pozostałe zmiany polegały na dostosowaniu planu do rzeczywistego stopnia rozdysponowania rezerw, w tym największe zmniejszenia dotyczyły:

- rezerwy na zmiany systemowe oraz niektóre zmiany organizacyjne, w tym nowe zadania – 311,5 mln zł;
- rezerwy na dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym dofinansowanie realizacji programów polityki zdrowotnej – 214,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 646, 967-982, 989-993, 1262, 1269, 1306-1363)

W związku z nowelizacją ustawy budżetowej kwota wydatków, ustalona zgodnie z art. 112aa ust. 1 ufp, nie uległa zmianie, a w wyniku zmian wydatków i kosztów podmiotów objętych regułą wydatkową, limit wydatków obniżono o 1.693,8 mln zł do kwoty 519.398,6 mln zł (art. 112aa ust. 3 ufp). Limit wydatków budżetu państwa po uwzględnieniu nowelizacji ustawy wyniósł 344.355,6 mln zł i był wyższy o 7.675,6 mln zł od kwoty wydatków planowanych w ustawie budżetowej na 2015 r. (po nowelizacji) – 336.680,0 mln zł.

W Departamencie Polityki Wydatkowej Ministerstwa Finansów utworzono Wydział Monitorowania Reguły Wydatkowej. W 2015 r. wykonanie wydatków jednostek objętych regułą analizowano w ujęciu kwartalnym. Informacja o realizacji kwoty wydatków oraz kwoty limitu wydatków obliczonych, zgodnie z art. 112aa ufp, zostanie, na podstawie art. 182 ust. 4 pkt 6 ufp, zamieszczona w sprawozdaniu z wykonania ustawy budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 798-811, 939-956, 1208-1209)

¹⁵ Pełny tytuł rezerwy ujętej w poz. 8 to Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE.

W art. 30a ustawy budżetowej na rok 2015, w wyniku nowelizacji ustawy, przewidziano możliwość utworzenia rezerwy celowej z wydatków zablokowanych na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp i równocześnie określono jej cel: „z przeznaczeniem na dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi”. Jednocześnie w art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁶ został określony szczegółowy tryb postępowania w zakresie procedury utworzenia i podziału tej rezerwy – utworzenie rezerwy nie wymagało uzyskania opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych. Minister Finansów decyzjami z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz z dnia 31 grudnia 2015 r. utworzył rezerwę celową poz. 91 z przeznaczeniem na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi w wysokości 380,0 mln zł. Minister Rozwoju (będący od 16 listopada 2015 r. dysponentem części 20 – *Gospodarka*, w ramach której zaplanowano dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych) wystąpił, ze stosownymi wnioskami o uruchomienie środków zapisanych w rezerwie celowej. Środki rezerwy zostały rozdysponowane w pełnej wysokości decyzjami Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. oraz z dnia 31 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3532-3550)

W wyjaśnieniach w sprawie uzasadnienia przeznaczenia wyżej wymienionych środków Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej podała, że w świetle przepisów ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych¹⁷ Minister Finansów nie jest upoważniony do oceny, jakie rezerwy strategiczne i z jakiej przyczyny, w danym momencie będzie tworzył lub uzupełniał minister właściwy do spraw gospodarki. W związku z tym wnioski Ministra Rozwoju z dnia 30 grudnia 2015 r. zostały zweryfikowane pod względem zgodności z wymienionymi wyżej ustawami z dnia 16 grudnia 2015 r. i 5 grudnia 2014 r., ustawą o finansach publicznych oraz obowiązującą klasyfikacją budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 1795-1796, 1799-1800)

W latach 2013-2015¹⁸ struktura planowanych wydatków budżetu państwa nie uległa istotnej zmianie. W dziesięciu działach klasyfikacji budżetowej zaplanowano 90% wydatków¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1321-1363)

Relacja planowanego deficytu do prognozowanych dochodów w 2015 r. wynosiła 15,5% (ustawa) i 17,4% (nowela), a w dwóch latach poprzedzających 18,7% (w 2013 r. – nowela) i 17,1% (w 2014 r.). Relacja deficytu wykonanego do wykonanych dochodów wynosiła w 2013 r. 15,1%, 10,2% w 2014 r. i 14,7% w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1320, 1366)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie NIK zgłasza następujące uwagi:

1. *Wieloletni Plan Finansowy Państwa na lata 2014-2017* przygotowano według nowego układu określonego w art. 104 ufp. Pomimo iż składa się on z formalnie wyodrębnionych dwóch części: *Programu konwergencji. Aktualizacja 2014* (70 stron) oraz *Celów głównych funkcji państwa wraz z miernikami stopnia ich*

¹⁶ Dz. U. poz. 1877, ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1229, ze zm.

¹⁸ Rok 2015 – kwoty ujęte w noweli ustawy budżetowej.

¹⁹ W strukturze wydatków budżetu państwa zmalał udział trzech działów: rozliczenia różne, obsługa długu publicznego, pomoc społeczna, wzrósł w czterech: obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, obrona narodowa, szkolnictwo wyższe oraz transport i łączność, a bez zmian pozostał w trzech działach: bezpieczeństwo publiczne i obrona przeciwpożarowa, administracja publiczna oraz wymiar sprawiedliwości.

realizacji (5 stron), to nie ma między nimi czytelnego powiązania. Poza tym trudno odróżnić fragmenty, które mają charakter postulatyczny, od tych które wynikają ze strategii rządu lub są ich uszczegółowieniem, a które mogą być planem o implementacyjnym znaczeniu, który będzie wiązał wykonawców.

Ponadto w drugiej części WFPF 2014-2017 poświęconej głównym funkcjom państwa wraz z miernikami stopnia ich realizacji nie podano związku pomiędzy rezultatami, a alokacją środków publicznych. W związku z tym, aby pozyskać te informacje konieczna jest analiza planu w układzie zadaniowym na konkretny rok. W WFPF na lata 2014-2017 jest mowa o dochodach i wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych, bez wyodrębnienia dochodów, wydatków i wyniku budżetu państwa, które stanowią istotną część sektora. Wdrażając planowanie wieloletnie do systemu finansów publicznych zakładano, że będzie niezbędnym instrumentem nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi, zwiększy przejrzystość i predyktywność polityki fiskalnej.

Zdaniem NIK nie przybliżono się do tych celów. Ogólne kierunki kształtowania polityki fiskalnej, ze szczególnym uwzględnieniem działań na rzecz średnio- i długoterminowej stabilności finansów, wyznaczały aktualizacje programów konwergencji w latach poprzednich i w 2015 r. sytuacja ta nie uległa zmianie. Nie sformułowano twardych ograniczeń budżetowych, które wiązałyby planowanie roczne i wieloletnie. Tym samym nie nastąpiła poprawa w zakresie wzmocnienia nadrzędnej roli planowania wieloletniego, w realnym, wykonawczym aspekcie, nad rocznymi planami, na co NIK zwracała już uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.

Pan Leszek Skiba, Podsekretarz Stanu, wyjaśnił w szczególności, że treść Programu konwergencji jest co roku opracowywana według tego samego układu i w tym samym horyzoncie (tj. na rok bieżący oraz 3 kolejne lata). Wynika to z uzgodnionych przez unijną Radę Ecofin wytycznych dotyczących zawartości programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej (tzw. *Code of conduct*). W 2015 r. – w ramach prac związanych z wprowadzeniem przeglądów wydatków – zainicjowano prace analityczne dotyczące możliwości wzmocnienia średniookresowych ram budżetowych. Według wstępnych analiz Ministerstwa Finansów trwałe włączenie przeglądów wydatków w proces budżetowy oraz skuteczne wykorzystanie tego narzędzia wymagać może zmian w funkcjonujących obecnie mechanizmach planowania rocznego i wieloletniego.

Zdaniem NIK międzynarodowe wymogi określone dla programu konwergencji²⁰ dotyczą określonego rodzaju dokumentu i nie powinny stanowić przeszkody dla zwiększania roli planowania wieloletniego w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 926, 934, 1027-1028, 1056-1057, 963-965)

2. NIK zwraca uwagę, że wbrew zapisowi zamieszczonemu w aktualizacji *Programu konwergencji z 2014 r.* o tym, że wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej „wymusza zmianę filozofii corocznego procesu budżetowego w kierunku zwiększenia roli podejścia *top-down*”²¹, prace nad projektem ustawy budżetowej na rok 2015 były prowadzone, podobnie jak w latach ubiegłych, przy wykorzystaniu podejścia planowania łączącego elementy *top-down* z *bottom-up*. Dysponenci części budżetowych przekazali Ministrowi Finansów wstępne

²⁰ Zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 209 z 02.08.1997 r. str. 1 ze zm.).

²¹ Str. 67.

informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji (podejście *bottom-up*). Wstępna kwota wydatków przekazana przez Ministra Finansów stanowiła limit, co do zasady, niższy niż łączna kwota zgłoszeń wynikająca z planów rzeczowych (podejście *top-down*), gdyż uwzględniała limit wydatkowy sektora finansów publicznych. Na etapie dalszych indywidualnych ustaleń Ministra Finansów z dysponentami części budżetowych mogło dojść do nieznacznego zwiększenia limitu wydatków.

Przy nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. zastosowano natomiast przede wszystkim podejście *bottom-up*, a obniżenie limitu wydatków budżetu państwa odbyło się w oparciu o:

- przedłożone przez samych dysponentów decyzje o blokadach wydatków w poszczególnych częściach budżetowych oraz
- obniżenie limitu wydatków w części 83 – *Rezerwy celowe*, co było możliwe i uzasadnione tym, iż upłynął termin na dokonanie podziału rezerw celowych.

Powyższy tryb postępowania potwierdziła Pani Hanna Majszczyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1029-1030, 1038-1041, 1206-1207, 1217-1221, 1261-1262)

3. Część potencjalnych dochodów budżetu państwa, w latach 2015-2019, około 500 mln zł rocznie (łącznie oszacowany ubytek dochodów budżetowych w latach 2015-2019 to ok. 2.500 mln zł) przesunięto do Krajowego Funduszu Drogowego, poprzez obniżenie stawki podatku akcyzowego od paliw silnikowych o 25 zł/1000 l lub kg i podwyższenie stawki opłaty paliwowej o tę samą wartość²². Zmiana wynikała z potrzeby zwiększenia możliwości finansowych niezbędnych do realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych, innych wydatków finansowanych z tego funduszu oraz maksymalnego wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020.

Zastępca Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych wyjaśnił, że Minister Finansów uczestniczy w corocznym uzgadnianiu i zatwierdzaniu planów finansowych zarówno Funduszu Kolejowego, jak i Krajowego Funduszu Drogowego. Ponadto sprawozdania z realizacji wskazanych powyżej planów przekazywane są do Ministra Finansów.

NIK nie kwestionując legalności podejmowanych działań zwraca uwagę, że przesuwanie części dochodów poza budżet państwa nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 968, 975-976, 1029-1030, 1038-1041, 1149, 1159, 1166)

4. Prognoza dochodów budżetu państwa w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. okazała się nietrafiona. Różnica pomiędzy wstępnym wykonaniem²³ dochodów, a dochodami prognozowanymi w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. wyniosła *in minus* 8.061,1 mln zł, a pomiędzy wstępnym wykonaniem dochodów a ustawą z 16 grudnia 2015 r. wyniosła *in plus* 2.436,7 mln zł. Różnica ta determinowana była dochodami z tytułu podatku od towarów i usług, gdzie różnice wyniosły odpowiednio: *in minus* 11.509,2 mln zł i *in plus* 1.819,8 mln zł. Zmieniono też limit wydatków. Wstępne wykonanie wydatków budżetu państwa

²² Ustawa z dnia 23 października 2014 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o podatku akcyzowym (Dz.U. poz. 1559).

²³ Baza danych MF z wykonania ustawy budżetowej na 2015 r. z 7 kwietnia 2016 r.

było mniejsze od planu wydatków w ustawie z 15 stycznia 2015 r. o 11.534,4 mln zł, a od planu w nowelizacji ustawy z 16 grudnia 2015 r. o 4.936,6 mln zł. Wynikało to głównie z niższego wykonania wydatków w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych, wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa i wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE. Różnica pomiędzy deficytem wstępnie wykonanym a ustawą z 15 stycznia 2015 r. wyniosła 3.473,3 mln zł, natomiast ustalonym w ustawie nowelizującej – 7.373,3 mln zł. Oznacza to, że kwota deficytu została trafniej oszacowana w ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r.

Biorąc powyższe pod uwagę, jak również termin wprowadzenia nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. (ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r., która weszła w życie 29 grudnia 2015 r.), miała ona jedynie formalny charakter. Oznacza to, że w jej wyniku dostosowano kwoty planowanych dochodów i wydatków do przebiegu wykonania budżetu w trakcie roku budżetowego.

NIK wskazuje na dalszą potrzebę doskonalenia planowania budżetowego, zarówno w perspektywie rocznej, jak i średniookresowej.

(dowód: akta kontroli str. 1366-1369)

2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Według wstępnego szacunku GUS²⁴ produkt krajowy brutto wzrósł w 2015 r. o 3,6% w ujęciu realnym, tj. o 0,2 punktu procentowego więcej niż w prognozie przyjętej przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2015 rok. Zgodnie z oczekiwaniami, głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, który zwiększył się o 3,4%. Dwie główne jego składowe, tj. konsumpcja gospodarstw domowych i inwestycje wzrosły odpowiednio (o 3,1% oraz o 6,1% według wstępnych szacunków). Poprawa nastrojów konsumentów i wyższy od prognozowanego wzrost gospodarczy przyczyniły się do ukształtowania się stopy bezrobocia rejestrowanego poniżej stopy szacowanej (9,8% wobec 11,8%).

Wykonanie inflacji w 2015 roku (-0,9%) okazało się wyraźnie niższe od prognozy przyjętej do ustawy budżetowej (1,2%) jesienią 2014 r.²⁵ Największy wpływ na niższą od prognozowanej dynamikę cen konsumpcyjnych miało kształtowanie się cen energii, które ostatecznie okazały się niższe niż przed rokiem. Przyczyną był przede wszystkim spadek cen ropy naftowej na rynkach światowych, który rozpoczął się w drugiej połowie 2014 r. i był kontynuowany w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 900-901, 957-963)

Ze wstępnych danych z wykonania budżetu państwa w 2015 r.²⁶ wynika, że dochody budżetu państwa zrealizowano (289.136,7 mln zł) o 2,0% powyżej uzyskanych dochodów w 2014 r. (283.542,7 mln zł) oraz w wysokości 97,2% prognozy z ustawy na 2015 r. i 100,8% prognozy określonej w noweli ustawy budżetowej. Wzrost wykonania dochodów w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwoty dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych (o 10,9%), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 4,7%) i podatku akcyzowego (o 2,0%). Podatek od towarów i usług (123.120,8 mln zł) zrealizowano w wysokości 91,5% prognozy w ustawie budżetowej, 101,5% prognozy w noweli ustawy i poniżej o 1.141,4 mln zł od wykonania w 2014 r.

²⁴ W niniejszym wystąpieniu podano dane makroekonomiczne opublikowane przez GUS w styczniu 2016 r.

²⁵ Nowelizacja Ustawy budżetowej na 2015 r. dokonana w grudniu 2015 r. nie obejmowała wskaźników makroekonomicznych.

²⁶ Baza danych MF z wykonania ustawy budżetowej na 2015 r. z 7 kwietnia 2016 r.

Wykonanie dochodów niepodatkowych wzrosło z 27.231,9 mln zł w 2014 r. do 27.710,3 mln zł w 2015 r., przede wszystkim z tytułu wzrostu dywidend i wpłat z zysku (o 50,7%) oraz cła (o 20,0%).

Należności pozostałe do zapłaty wyniosły na koniec 2015 r. 85.517,4 mln zł, a zaległości 76.943,7 mln zł. Około 78-79% należności i zaległości (odpowiednio 66.440,5 mln zł oraz 60.729,4 mln zł) wystąpiło w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (w tym przede wszystkim z tytułu podatku od towarów i usług²⁷), a około 12,5-13,0% dotyczyło budżetów wojewodów (część 85)²⁸.

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. (331.743,4 mln zł) były wyższe o 6,2% od wykonanych w 2014 r. (312.519,5 mln zł). W stosunku do planu po zmianach, wyniosły 98,5%, a w odniesieniu do limitu wydatków określonego w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. 96,6%. Wzrost wykonania wystąpił w czterech grupach ekonomicznych:

- dotacje i subwencje ze 152.259,6 mln zł w 2014 r. do 169.049,2 mln zł w 2015 r.;
- wydatki majątkowe z 15.253,8 mln zł w 2014 r. do 20.056,3 mln zł w 2015 r.;
- wydatki bieżące jednostek budżetowych z 60.030,3 mln zł w 2014 r. do 61.944,3 mln zł w 2015 r.;
- środki własne UE z 17.259,9 mln zł w 2014 r. do 18.195,7 mln zł w 2015 r.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. zobowiązania państwowych jednostek budżetowych ogółem wyniosły 21.618,8 mln zł. Wystąpiły we wszystkich grupach ekonomicznych wydatków, przy czym w najwyższych kwotach w grupie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa (18.560,7 mln zł) oraz w grupie wydatków bieżących jednostek budżetowych (2.836,3 mln zł). W odniesieniu do pierwszej grupy dotyczyły odsetek, dyskonta i innych rozliczeń dotyczących skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych związanych z obsługą długu krajowego i zagranicznego, a drugiej – dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy, składek na ubezpieczenie społeczne oraz zakupu usług pozostałych. Zobowiązania wymagalne powstałe w latach ubiegłych wyniosły 16,3 mln zł, a w roku bieżącym 17,8 mln zł i wynikały między innymi z kar i odszkodowań wypłacanych na rzecz osób prawnych i fizycznych, składek na rzecz organizacji międzynarodowych oraz kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego.

W 2015 r. zrealizowane dochody zabezpieczały wydatki w 87,2%, co oznacza, pogorszenie w relacji do roku 2014 (90,7%), niemniej jednak jest to wynik nieco lepszy niż w 2013 r. (86,9%).

Deficyt budżetu państwa w 2015 r. wyniósł 42.606,7 mln zł i był o 47,0% wyższy od deficytu w 2014 r. (28.976,8 mln zł). Główną przyczyną wyższego deficytu było zwiększenie dotacji do FUS (11.702,9 mln zł), która była niższa w 2014 r. w związku z wprowadzoną w tym roku zmianą w systemie emerytalnym.

(dowód: akta kontroli str. 1365-1407)

System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR jako narzędzie informatyczne wspomagające obsługę budżetu państwa wdrażany jest etapami od 2005 r. Rezultatem ostatniej modyfikacji systemu było uruchomienie wersji TREZOR 3.0, która po raz pierwszy wykorzystana była do realizacji obsługi budżetu państwa na rok budżetowy 2015. Nowa wersja systemu umożliwiła w szerszej skali

²⁷ Odpowiednio 46.437,0 mln zł i 42.775,3 mln zł.

²⁸ Odpowiednio 10.674,5 mln zł i 9.985,7 mln zł.

zrezygnowanie z formy papierowej druków w zakresie planowania, wykonywania budżetu państwa oraz sprawozdawczości budżetowej.

Roczny harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2015 r. został zatwierdzony w dniu 21 kwietnia 2015 r.

W 2015 r., od dnia podpisania harmonogramu, zatwierdzono w systemie TREZOR 6.919 wniosków o modyfikację harmonogramu wydatków na łączną kwotę 13,0 mld zł. Na poziomie Ministerstwa Finansów zatwierdzono również 10.398 wniosków o dodatkowe zapotrzebowanie (w 2014 r. 11.880), które dotyczyły zmniejszenia lub zwiększenia limitów dziennych, w przyznanym limicie miesiąca i wynikały ze zróżnicowanych przesłanek wskazanych przez dysponentów.

Środki budżetowe w 2015 r. przekazywane były dysponentom dość równomiernie – od stycznia do czerwca przekazano 163,2 mld zł (49,1%), a w II półroczu 169,0 mld zł (50,9%), rozkład ten był bardziej wyrównany niż w 2014 r., kiedy to w I półroczu przekazano 51,6% a w II półroczu 48,4%.

Ministerstwo Finansów w 2015 r. przekazało dysponentom 332,2 mld zł (w roku 2014 było to 313,2 mld zł)²⁹. Z kwoty tej wydatkowano 331,7 mld zł, a pozostałe środki (0,5 mld zł) zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa. Od 2010 r. obowiązywała zasada automatycznego zwrotu na koniec dnia roboczego z rachunków dysponentów kwot powyżej 5 tys. zł na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W związku z tym nie występował problem nadmiaru środków pozostających na koniec dnia na rachunkach bieżących dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 3563-3603)

W planie wydatków budżetu państwa na 2015 r. wprowadzone zostały zmiany w 137 częściach budżetu państwa na łączną kwotę 19.390,1 mln zł³⁰. Zwiększeń planowanych wydatków dokonano w 133 częściach budżetowych, a zmniejszeń w 60 częściach. Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 117 częściach budżetu państwa i był zwiększony o 4.488,3 mln zł oraz zmniejszony o 2.108,6 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 54 częściach budżetowych, w wyniku czego dysponenci części mogli zmniejszyć wydatki majątkowe o kwotę (*per saldo*) 109,7 mln zł³¹. Nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmiany w 14 częściach budżetowych na łączną kwotę zmniejszeń 188,2 mln zł oraz zwiększeń 183,1 mln zł. Uzasadnienia odmowy były indywidualne, jednak wielokrotnie Minister Finansów informował o konieczności podejmowania działań zmierzających do zracjonalizowania i ograniczenia wydatków budżetowych, a wobec stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, na możliwość blokowania planowanych wydatków (art. 177 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 3192-3345)

Dysponenci dokonali w trakcie 2015 r. blokad wydatków w 92 częściach budżetowych na kwotę 5.278,5 mln zł (w 2014 r. blokad dokonano w 53 częściach na kwotę 6.416,9 mln zł). Blokady dokonywane były w przypadkach stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań (art. 177 ufp)³².

²⁹ Według stanu na 31 grudnia.

³⁰ Zmiany te nie uwzględniają przeniesień dokonanych przez dysponentów części budżetowych w ramach danej części i działu budżetu państwa (zmiany dokonane bez obowiązku informowania Ministra Finansów).

³¹ W 2014 r. na podstawie udzielonych zgód przez Ministra Finansów kwota wydatków majątkowych mogła ulec zwiększeniu (*per saldo*) o kwotę 251,6 mln zł, a w 2013 r. mogła ulec zmniejszeniu o kwotę 52,6 mln zł.

³² Na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 ufp blokad dokonało 14 dysponentów na kwotę 177,1 mln zł, art. 177 ust. 1 pkt 3 ufp 83 dysponentów na kwotę 4.783,1 mln zł, a na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp 16 dysponentów na 318,3 mln zł.

Podjęte decyzje o blokowaniu planowanych wydatków w poszczególnych częściach budżetowych w 2015 r. umożliwiły obniżenie limitu wydatków przy opracowaniu nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. o kwotę 3.729,2 mln zł oraz utworzenie nowych rezerw celowych, w tym na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 3346-3414)

W 2015 r. Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, udzielił 237 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2015 i lata następne na kwotę 3.322,7 mln zł³³. Z udzielonych na 2015 r. promes³⁴ w kwocie 3.178,3 mln zł Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na kwotę 2.075,5 mln zł (65,3% udzielonych na 2015 r. zapewnień, w 2014 r. 45,5%). Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/projektów objętych zapewnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 2796-3191)

W 2015 r. kwota rozdysponowanych środków z rezerwy ogólnej wyniosła 192,8 mln zł, tj. 97,4% kwoty ujętej w ustawie budżetowej. Pomimo że ponad dwukrotne zwiększenie kwoty rezerwy ogólnej w stosunku do lat poprzednich uzasadnione było eskalacją konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, zdecydowana większość tych środków została rozdysponowana na inne cele. Na zadania związane z tym konfliktem z rezerwy ogólnej przeznaczono jedynie 8,4 mln zł³⁵, tj. 4,2% kwoty ujętej w ustawie budżetowej.

Pani Hanna Majszczyk, Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że rezerwą ogólną dysponuje Rada Ministrów i zdecydowana większość decyzji Ministra Finansów uruchamiających środki z tej rezerwy dotyczyła realizacji zarządzeń Prezesa Rady Ministrów. Największe kwoty z rezerwy ogólnej przeznaczono na pokrycie zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z wdrożeniem procedury umożliwiającej czasowe niepobieranie opłat za przejazd autostradą A1 na odcinku Gdańsk-Toruń (26,9 mln zł) oraz na finansowanie potrzeb szpitali, tj. zakupy aparatury, sprzętu medycznego, zadania o charakterze inwestycyjnym i remontowym (łącznie 41,3 mln zł).

Podziału rezerwy ogólnej dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (41,7 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (147,8 mln zł) oraz na podstawie uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa³⁶ (3,3 mln zł). Rezerwa ogólna została rozdysponowana przez właściwe organy, wskazane w art. 155 ufp, oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia. Zwiększenie planu wydatków dotyczyło 28 części budżetowych, w tym 15 województw.

(dowód: akta kontroli str. 1437-1510, 1842, 2118-2179)

W 2015 r. z rezerw celowych rozdysponowano 18.049,0 mln zł. Stopień ich rozdysponowania był wyższy niż w latach 2011-2014 i wyniósł 83,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej (przed nowelizacją), na co wpływ miało przeznaczenie części środków z rezerw na inne cele niż przewidziane w ustawie budżetowej. Zgodnie

³³ Liczba i wartość według stanu na 31 grudnia 2015 r. po korektach, zmianach i anulowaniach decyzji.

³⁴ W doktrynie przyjmuje się, iż udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ufp jest rodzajem promesy finansowania określonych zadań.

³⁵ Podana kwota obejmuje kwoty przyznane przez Prezesa Rady Ministrów zarządzeniami o numerach: 2, 19, 26, 28, 30, 49, 96, 141.

³⁶ Dz. U. Nr 45 poz. 257.

z art. 154 ust. 9 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zmieniono w części lub całości przeznaczenie wydatków ujętych w 24 rezerwach na kwotę 1.431,8 mln zł, co stanowiło 6,6% limitu części 83 – *Rezerwy celowe*. Skala dokonanych zmian przeznaczenia była większa niż w latach 2011-2014. W wyniku dokonanych zmian największe kwoty przeznaczono na finansowanie zadań w zakresie górnictwa kamiennego³⁷ (687,9 mln zł), pomoc producentom rolnym, którzy ponieśli szkody spowodowane suszą (277,0 mln zł) oraz dotację dla PKP Polskie Linie Kolejowe SA³⁸ (185,4 mln zł). Na cele określone w ustawie budżetowej przeznaczono 76,8% środków. Najwięcej środków pozostało niewykorzystanych³⁹ w rezerwach na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej (2.504,1 mln zł) oraz na uzupełnienie środków na składkę do budżetu UE (400,0 mln zł)⁴⁰. Powyższe uzasadniały: późniejsze rozpoczęcie realizacji projektów w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020, spowodowane zatwierdzeniem programów operacyjnych przez Komisję Europejską dopiero na przełomie 2014 i 2015 roku, oraz przesunięcia realizacji projektów wymagających przeprowadzenia postępowania przetargowego na 2016 r. Opóźnienia w procesie ratyfikacji przez niektóre państwa członkowskie nowej decyzji o systemie środków własnych UE, co wpłynęło na przesunięcie terminu wpłaty składki do budżetu UE w części dotyczącej nowych mechanizmów korekcyjnych dla państw płatników netto, uzgodnionych na posiedzeniu Rady Europejskiej w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1621, 1701-1712, 1723-1727, 1741-1786, 1796-1824, 1828-1836)

W ostatniej dekadzie grudnia 2015 r. utworzone zostały nowe rezerwy celowe w łącznej kwocie 480 mln zł, z tego na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa (poz. 88) w kwocie 100,0 mln zł i rezerwy strategiczne (poz. 91) w kwocie 380,0 mln zł. W pierwszym przypadku rezerwę utworzono na podstawie art. 177 ust. 6 ufp, po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych z dnia 23 lipca 2015 r. Pierwotnie Ministerstwo Finansów zamierzało utworzyć rezerwę w znacznie wyższej kwocie (1.638,3 mln zł) z przeznaczeniem na dokonanie pełnej i ostatecznej płatności za tzw. vouchery B, tj. odroczone płatności finansujące program wieloletni „*Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe*” (F-16). Zamierzano zwiększyć, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, plan wydatków w części 29 – *Obrona narodowa*, ponieważ kwota zaplanowana w ustawie budżetowej na spłatę voucherów B, ujęta w budżecie tej części, okazała się niewystarczająca w związku ze wzrostem kursu dolara amerykańskiego. Planowano sfinansować ten dodatkowy wydatek ze środków zablokowanych w części 79 – *Obsługa długu krajowego*. Ostatecznie Ministerstwo Finansów dokonało spłaty części odroczonej płatności w kwocie 400,9 mln USD, z zaciągniętego kredytu FMF (*Foreign Military Financing*), a następnie spłaty kredytu FMF w ramach rozchodów budżetu państwa, co zostało omówione w punkcie 4.1.1. wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1728-1740, 2119-2120, 2126-2130, 3604-3615, 3973-3974, 3981-3985)

³⁷ Tj. zadań, o których mowa w art. 8a ust. 3 i art. 11f ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2015 r. poz. 410, ze zm.).

³⁸ Dotacja dla PKP Polskie Linie Kolejowe SA, na wypłatę rekompensaty z tytułu normalizacji rachunkowości w związku z kosztami utrzymania Służby Ochrony Kolei za 2012 r.

³⁹ W stosunku do kwot ujętych w ustawie budżetowej na 2015 r. z dnia 15 stycznia 2015 r. (przed nowelizacją).

⁴⁰ Rezerwa na uzupełnienie środków na składkę do budżetu UE, po zmianie przeznaczenia, ostatecznie została wykorzystana na finansowanie zadań w zakresie górnictwa kamiennego.

Na koniec 2015 roku, po uwzględnieniu nowelizacji ustawy budżetowej oraz zmian dokonanych w trakcie roku, w rezerwach celowych budżetu państwa pozostało 1.226,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1511)

Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 26.027,2 mln zł, tj. 68,2% zaplanowanej kwoty, z tego najwięcej na Wspólną Politykę Rolną (11.740,6 mln zł) oraz Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 (6.451,7 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 1565-1573, 1974-1978)

Badanie 72 decyzji, w tym dotyczących uruchomienia środków z rezerwy ogólnej (10), rezerw celowych budżetu państwa (46) i rezerw celowych budżetu środków europejskich (16) oraz 30 przypadków odmowy uruchomienia środków z rezerw wykazało, że decyzje te były wydawane bez zbędnej zwłoki, zgodnie z obowiązującymi przepisami, na podstawie umotywowanych wniosków dysponentów, po przeprowadzeniu analizy wniosków pod względem podstaw materialnoprawnych przekazania środków, zgodności potrzeby zawartej we wniosku z celem rezerwy, możliwości sfinansowania potrzeb w ramach już posiadanych przez dysponenta środków, w tym poprzez przeniesienia w trybie art. 171 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 1713-1722, 1837-2067, 3435-3442)

Zgodnie z planem działalności Ministra Finansów na rok 2015, w ramach realizacji celu polegającego na wypracowaniu rozwiązań umożliwiających włączenie przeglądów wydatków publicznych do procesu budżetowego, a także zgodnie z założeniami nakreślonymi w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015-2018. opracowano w Ministerstwie Finansów (po przeglądach przeprowadzonych we współpracy z przedstawicielami innych ministerstw oraz ekspertów Banku Światowego i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju) dwa dokumenty: „Przeglądy wydatków publicznych. Cele, metodyka, organizacja” oraz „Analiza elastyczności wydatków budżetowych w Polsce .Podsumowanie wyników współpracy z OECD” oraz dokonano przeglądu wydatków w dwóch obszarach: wsparcie rodzin o niskich dochodach i polityka wspierająca mieszkalnictwo. Inicjatorem pilotażowych przeglądów wydatków było Ministerstwo Finansów. Formułując propozycje tematów dotyczących mieszkalnictwa oraz wsparcia rodzin o niskich dochodach kierowano się w szczególności poziomem wydatków w obszarach, które miały zostać objęte pilotażami (ok. 1,2-2% PKB), znaczeniem z punktu widzenia priorytetów Rady Ministrów, możliwościami współpracy z podmiotami posiadającymi wiedzę i doświadczenie w zakresie prowadzenia przeglądów wydatków (OECD i Bankiem Światowym), a także deklarowanym zakresem współpracy z ministerstwami właściwymi w zakresie formułowania polityk publicznych objętych przeglądami. Komitet Sterujący przyjął raporty z przeglądu wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa i wsparcia rodzin o niskich dochodach oraz w październiku i listopadzie 2015 r. zatwierdził wnioski i rekomendacje. Informacja na temat zatwierdzonych wniosków i rekomendacji z przeglądów wydatków publicznych została przedstawiona Ministrowi Finansów.

Z wyjaśnienia Ministra Finansów wynika, że wnioski i rekomendacje z przeglądu wydatków publicznych w obszarze mieszkalnictwa, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa rozpoczęło wdrażać w 2015 r. W rezultacie przeprowadzonego przeglądu w ustawie budżetowej na rok 2016 nie zostały zaplanowane wydatki z budżetu państwa na Fundusz Termomodernizacji i Remontów (rekomendacja nr 4 w programie wsparcia termomodernizacji i remontów), a od stycznia 2016 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa prowadzi prace analityczne zmierzające do przygotowania programu wspierającego budowę tanich mieszkań na wynajem

(główna rekomendacja dotycząca realokacji środków publicznych). W rezultacie trzeciego z pilotaży, dotyczącego sztywności wydatków budżetowych ustalono mechanizmy pozwalające na zmniejszenie sztywności wydatków publicznych.

W grudniu 2015 r. Departament Polityki Wydatkowej przygotował wstępną listę obszarów i zagadnień do objęcia przeglądami wydatków w 2016 r. Prace nad listą były kontynuowane na początku 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 643-770, 789-790, 813-827, 935-938, 1027-1080, 1408-1437)

W dniach 20-30 kwietnia 2015 r. na podstawie art. 176 ust. 1 ufp Minister Finansów z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi przeprowadził ocenę prawidłowości oszacowania potrzeb kadrowych Agencji Rynku Rolnego z uwzględnieniem zadań wygasających związanych ze zmianami w przepisach prawnych Unii Europejskiej i przepisach krajowych oraz nowymi zadaniami dotyczącymi procedowanego projektu ustawy o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych oraz niektórych innych ustaw. Ocena została przeprowadzona na wniosek Stałego Komitetu Rady Ministrów. Informacja o przeprowadzeniu oceny została przekazana Radzie Ministrów.

(dowód: akta kontroli str. 647, 771-786, 814-815, 1065, 1081-1105, 1189-1198, 1271-1272, 1408-1411)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania wykonaniem budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Niemniej jednak NIK zgłasza następujące uwagi:

1. Prace nad pilotażem przeglądu efektywnościowego prowadzone w latach 2012-2013 w Ministerstwie Finansów nie dały możliwości dokonania przeglądu wydatków sektora finansów publicznych, ani oceny efektywności w poszczególnych kategoriach wydatków publicznych (np. całości wydatków na ochronę zdrowia). W związku z tym w drugiej połowie 2014 r. (9 lipca 2014 r.) w Ministerstwie Finansów utworzono Departament Polityki Wydatkowej i rozpoczęto w nim prace nad wprowadzeniem przeglądu wydatków publicznych. W 2015 r. prace nad przeglądem wydatków pozostawały nadal w początkowej fazie, tj. gromadzenia doświadczenia, opracowania metodyki przeglądów, dokonania pierwszych przeglądów oraz sformułowania wniosków i rekomendacji. Zdaniem NIK dopiero realne wykorzystanie rekomendacji, pozwoli ocenić skuteczność przeprowadzanych przeglądów i ich wpływ na poprawę efektywności wydatków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 645-646, 813-814, 935-938, 1408-1437)

2. W trybie art. 176 ufp, w Ministerstwie Finansów w 2014 roku nie przeprowadzono analizy, a w 2015 r. – tylko jedną na zlecenie Stałego Komitetu Rady Ministrów. Pan Leszek Skiba, Podsekretarz Stanu, poinformował między innymi, że ocena tego typu stanowi jeden z wielu instrumentów, z których Minister Finansów korzysta w procesie planowania oraz realizacji ustawy budżetowej. Decydując o sposobie przeprowadzenia oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi Minister Finansów kieruje się kryterium skuteczności podejmowanych działań oraz adekwatności narzędzi do konkretnej sytuacji i potrzeb.

Zdaniem NIK nie ulega wątpliwości, że tryb określony w art. 176 ufp ma charakter fakultatywny i może być jednym z wielu narzędzi wykorzystywanych przez Ministra Finansów w procesie planowania i wykonywania ustawy budżetowej, a pracownicy wykonują szereg bieżących

czynności analitycznych, w tym opiniują projekty aktów prawnych. Niemniej jednak omawiany tryb powinien być stosowany w szerszym zakresie, skoro ustawodawca wdrożył go do systemu prawa. W ocenie NIK jest to jeden z mechanizmów, który obok przeglądu wydatków – będącego wciąż w fazie wdrażania – powinien stanowić narzędzie wspomagające i doskonalące planowanie budżetowe.

(dowód: akta kontroli str. 937, 1224, 1253-1254, 1271-1272, 1283)

3. W suplemencie stanowiącym uzupełnienie „Raportu otwarcia” Ministerstwa Finansów⁴¹ podano między innymi *„Zbudowany dużym kosztem system obsługi budżetu państwa TREZOR jest systemem o bardzo ograniczonych funkcjonalnościach (...), a wszelkie decyzje rozwojowe w zakresie systemu finansów publicznych (...) będą wymagały bardzo istotnej modyfikacji tego systemu (...). Jest to system, który z trudem nadąża za obecnym sposobem planowania i wykonywania budżetu, nie obejmując przy tym jego wszystkich elementów (np. budżetu środków europejskich, rozliczeń z budżetem UE)”*.

W dokumencie odnotowano także wady i braki systemu, tj. między innymi trudności w eksploatacji, zasadnicze braki modułu sprawozdawczego, brak komunikacji z systemami finansowo-księgowymi, brak w systemie budżetu środków europejskich, brak możliwości generowania raportów, brak szybkiego wyszukiwania.

Ustalenia kontroli NIK wykazały ponadto, że system obsługi budżetu państwa TREZOR 3.0 nie posiada funkcjonalności przewidzianej do sporządzenia sprawozdań budżetowych, o których mowa w § 6 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴², tj. sprawozdań sporządzanych przez dysponentów części na dzień kończący uprawnienie do dysponowania daną częścią.

Pani Hanna Majczyk, Podsekretarz Stanu, odnosząc się do „Raportu otwarcia” podała, że wszystkie działania związane z procesem budżetowym, w tym w zakresie planów finansowych oraz harmonogramu, sprawozdawczości budżetowej i finansowej, a także z obsługą płatności są w sposób ciągły i na bieżąco realizowane w systemie TREZOR przez około 3.600 dysponentów środków budżetu państwa hierarchicznie powiązanych ze sobą. Każdego dnia z systemu korzysta około 10,4 tys. użytkowników spośród około 33,7 tys. zarejestrowanych.

Wskazała ponadto, że ze względu na dużą złożoność procesów realizowanych przy pomocy systemu jak i potrzebę ich wystandaryzowania oraz uwzględnienia wzajemnych korelacji, rozwój systemu TREZOR został podzielony na etapy. W kolejnym etapie przewiduje się rozbudowę tego systemu między innymi o budżet środków europejskich oraz w zakresie narzędzi analitycznych. Niemniej wymaga to w pierwszej kolejności zabezpieczenia środków finansowych. Działania te są i będą prowadzone w sposób ciągły.

Pani Anna Napiórkowska, Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa, wyjaśniając kwestię braku możliwości sporządzenia w systemie TREZOR sprawozdań przez dysponentów części na dzień kończący uprawnienie do dysponowania daną częścią, podała, że generalnie zmiany dotyczące organu dysponującego częścią budżetu państwa dokonywane były na koniec miesiąca. Oznacza to, iż w myśl wyżej wymienionego przepisu organ, który jest dysponentem części budżetu państwa na koniec okresu sprawozdawczego sporządza sprawozdanie, które

⁴¹ Minister Finansów dnia 18 lutego 2016 r. przekazał Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów suplement stanowiący uzupełnienie opracowania zatytułowanego „Raport otwarcia” z dnia 03 lutego 2016 r.

⁴² Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.

zawiera dane wykazane w sprawozdaniu sporządzonym przez organ poprzednio dysponujący częścią budżetu państwa, co powoduje, iż dane w sprawozdaniu są wykazywane narastająco. Takie też rozwiązanie zostało przewidziane w systemie TREZOR. Wskazała równocześnie, że zmiany, które zostały wprowadzone w 2015 roku w strukturze Rady Ministrów miały odmienną specyfikę (weszły w większości w życie z dniem ogłoszenia, z mocą od dnia 16 listopada 2015 r.). Projektując system informatyczny nie da się przewidzieć działań specyficznych czy niestandardowych. Budując elastyczność rozwiązań informatycznych należy uwzględnić zarówno częstotliwość czy incydentalność wystąpienia danej sytuacji, jak również koszty ich budowy. Przyjęte rozwiązania uwzględniają zatem optymalne możliwości, z punktu widzenia korzyści/kosztów.

NIK zauważa, że wprowadzenie zmian w strukturze Rady Ministrów w trakcie miesiąca, skutkujących utworzeniem nowych ministerstw w drodze przekształcenia lub zniesienia dotychczas istniejących, nie było zjawiskiem specyficznym czy niestandardowym, bo już w latach wcześniejszych występowały takie sytuacje. Przykładowo, można podać że:

- 18 listopada 2011 r. Prezes Rady Ministrów określił szczegółowy zakres działania Ministra Administracji i Cyfryzacji oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴³ a następnie Rada Ministrów rozporządzeniami z 21 listopada 2011 r. (z mocą od 18 listopada 2011 r.) utworzyła Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴⁴,
- 27 listopada 2013 r. Prezes Rady Ministrów określił szczegółowy zakres działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju⁴⁵ oraz równocześnie Rada Ministrów rozporządzeniem z 27 listopada 2013 r. utworzyła Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz zniósła Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴⁶.

(dowód: akta kontroli str. 3597-3632)

3. Wykorzystanie ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2015 limitów i upoważnień w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu
faktycznego

Ustalone w art. 3 ustawy budżetowej przychody budżetu państwa na kwotę 421.538,8 mln zł oraz rozchody budżetu państwa, po pomniejszeniu⁴⁷ o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym roku budżetowym oraz o operacje dokonywane pomiędzy rachunkami Ministra Finansów, na kwotę 372.023,3 mln zł zostały w wyniku nowelizacji obniżone odpowiednio o 130.794,9 mln zł i 134.689,5 mln zł. Saldo przychodów i rozchodów zostało

⁴³ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 248, poz. 1479). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 248, poz. 1494 ze zm.)

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji (Dz. U. Nr 250 poz. 1501) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 21 listopada 2011 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 250 poz. 1503 ze zm.).

⁴⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U. poz. 1391).

⁴⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z 27 listopada 2013 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁴⁶.

⁴⁷ Zgodnie z art. 52 ust. 1a ufp, w 2015 r. pomniejszenie dotyczy zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych w tym samym roku budżetowym oraz o operacji dokonywanych pomiędzy rachunkami Ministra Finansów.

w ustawie po nowelizacji określone w kwocie 53.415,3 mln zł. Zrealizowane⁴⁸ przychody, wyniosły 259.272,4 mln zł, rozchody 213.433,9 mln zł, a saldo 45.838,4 mln zł. Zmniejszenie zrealizowanych przychodów i rozchodów w porównaniu do wielkości planowanych było skutkiem niższych potrzeb pożyczkowych, w tym niższego deficytu budżetowego.

Limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych (SPW), określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na poziomie 85.000,0 mln zł, został wykorzystany w wysokości 37.600,7 mln zł, to jest w 44,2%. Skarbowe papiery wartościowe przeznaczone na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów nie były w 2015 r. emitowane. W związku z tym nie był wykorzystany limit określony w art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na poziomie 15.000,0 mln zł.

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, ustalony w art. 6 ustawy budżetowej na 2015 r. na kwotę 200.000,0 mln zł, został wykorzystany w kwocie 8.879,1 mln zł, to jest w 4,4%. Głównym czynnikiem, który wpłynął na wielkość planowanego limitu poręczeń i gwarancji na 2015 r. była skala założonego finansowania Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) oraz przedsięwzięć spółek Grupy PKP, a także uwzględnienie możliwości wykorzystania limitu dla działań, które mogą być podjęte w przypadku pogorszenia warunków działania polskiego systemu finansowego, poprzez możliwość wspierania podmiotów należących do tego sektora na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych⁴⁹ oraz ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym⁵⁰. W 2015 r. Minister Finansów udzielił na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne 10 gwarancji, w tym 7 gwarancji związanych było z finansowaniem modernizacji infrastruktury należącej do spółek Grupy PKP, trzy dotyczyły inwestycji finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego.

Na podstawie ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym została udzielona jedna gwarancja w wysokości 250 mln zł na rzecz Narodowego Banku Polskiego za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank).

Wykorzystanie ustawowego limitu poręczeń i gwarancji w 2015 r. wyniosło 4,4%.

Limit zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych, określony w art. 7 ustawy budżetowej na 2015 r. w wysokości 15.000,0 mln zł, został wykorzystany w kwocie 6.326,4 mln zł, to jest w 42,2%. Limit ten ustalany jest co roku w wysokości pozwalającej na ewentualne objęcie ubezpieczeniem KUKE S.A. transakcji eksportowych o dużych wartościach jednostkowych. W związku z trudną sytuacją na rynkach wschodnich, w tym utrzymującym się konfliktem rosyjsko-ukraińskim, w 2015 r. KUKE S.A. udzieliła mniej ubezpieczeń w stosunku do przewidywanych na etapie planowania, co skutkowało ograniczonym wykorzystaniem limitu.

⁴⁸ Wyłączenia w 2015 r. z tytułu przepływów na rachunkach konsolidacyjnych w BGK środków z zawiązanych i rozwiązanych w tym samym roku ON i depozytów terminowych (2.248.899 mln zł) oraz przepływów pomiędzy własnymi rachunkami, przeprowadzanych w związku z operacjami walutowymi (77.916 mln zł).

⁴⁹ Dz. U. Nr 40, poz. 226, ze zm.

⁵⁰ Dz. U. z 2014 r. poz. 158, ze zm.

Ustalony w art. 8 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej limit na udzielenie KUKE S.A. pożyczek na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych w kwocie 440,0 mln zł został wykorzystany w 24,2%. Minister Finansów udzielił spółce pożyczki na kwotę 106,6 mln zł.

W art. 8 pkt 1 ustawy budżetowej Minister Finansów upoważniony został do dokonywania w 2015 r. ze środków budżetu państwa wypłat z tytułu kredytów i pożyczek, udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządowi innych państw, do kwoty 1.500,0 mln zł. Kwota planowana zakładała wypłaty z tytułu kontraktów już objętych finansowaniem i wypłaty w ramach kredytów, których zawarcie zakładano w roku budżetowym. Wykorzystanie limitu wyniosło 153,7 mln zł, to jest 10,2% i dotyczyło umów zawartych w latach wcześniejszych, natomiast w 2015 r. nie dokonano wypłat z nowo zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 392 - 393, 2489-2490, 2586-2591)

Na podstawie art. 8 pkt 2 lit. a i b ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego do kwoty 2.000,0 mln zł na zwiększenie funduszy uzupełniających Banku oraz dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do kwoty 2.000,0 mln zł. W 2015 r. Minister Finansów nie udzielił takich pożyczek, gdyż instytucje te nie wystąpiły o ich udzielenie.

Limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego ustalono do kwoty 300,0 mln zł (art. 8 pkt 2 lit. c ustawy budżetowej). W 2015 r. Minister Finansów udzielił dwóch pożyczek na łączną kwotę 38,3 mln zł, w związku z tym limit został wykorzystany w 12,8%.

W art. 8 pkt 2 lit. e ustawy budżetowej Minister Finansów został upoważniony do udzielenia pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo do kwoty 12.000,0 mln zł. W 2015 r. Minister Finansów udzielił czterech nowych pożyczek na łączną kwotę 5.524,1 mln zł, to jest wykorzystał limit w 46,0%.

W art. 8 pkt 2 lit. f ustawy budżetowej określono limit dla Funduszu Zapasów Agencyjnych⁵¹ w wysokości 400 mln zł na sfinansowanie w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 31 marca 2015 r. zadań Agencji Rezerw Materiałowych, o których mowa w art. 28c pkt 2, 4 i 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, to jest na magazynowanie zapasów agencyjnych, ubezpieczenie zapasów agencyjnych oraz pokrycie kosztów⁵² działalności Agencji Rezerw Materiałowych związanych z wykonywaniem zadań w zakresie tworzenia

⁵¹ W art. 29a ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym określono że Fundusz Zapasów Agencyjnych jest państwowym funduszem celowym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Fundusz gromadzi środki na tworzenie i utrzymywanie zapasów agencyjnych oraz finansuje realizację zadań Agencji w zakresie tworzenia i utrzymywania zapasów agencyjnych. Dysponentem Funduszu jest Prezes Agencji. Dz. U. z 2014 r. poz. 1695.

⁵² Umowa pożyczki została zawarta na podstawie art. 28f ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym (Dz. U. z 2014 r. poz. 1695 ze zm.), art. 14 ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 900) oraz art. 8 pkt 2 lit. f ustawy budżetowej na rok 2015.

i utrzymywania zapasów agencyjnych. Pożyczka ta została przyznana w dniu 16 stycznia 2015 r. w kwocie 38,0 mln zł i spłacona do dnia 10 kwietnia 2015 r.

W art. 8 pkt 2 lit. g określono limit planowanej pożyczki na finansowanie ostatnich 5% płatności w ramach programów celu Europejska Współpraca Terytorialna do kwoty 50 mln zł. Pożyczka ta nie została udzielona, gdyż minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego nie zgłosił zapotrzebowania na te środki.

(dowód: akta kontroli str. 166, 359)

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 1 ustawy budżetowej w 2015 r. Minister Finansów zawarł dziewięć transakcji *Cross Currency Swap*⁵³ na parze walut EUR/CHF o wartości nominalnej 900 mln EUR, uzyskując w ramach płatności początkowej kwotę 936,8 mln CHF. Odwrotne płatności końcowe będą miały miejsce w 2020 i 2022 r. Minister Finansów uzyskał kwotę we frankach szwajcarskich po stawce 0%, stąd operacje te nie będą generowały wydatków budżetu państwa z tytułu odsetek. Jednocześnie w horyzoncie trwania tych transakcji (2016-2022), Minister Finansów uzyska wpływ w euro, które pomniejszą wydatki w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Skala tego zmniejszenia będzie uzależniona od kształtowania się kursu złotego do euro. Przedmiotowe transakcje pozwoliły na pozyskanie części środków na obsługę wydatków z tytułu obligacji w euro wyemitowanych w 2015 r.⁵⁴, a także na pozyskanie po stopie 0% środków we frankach szwajcarskich na wykup zapadających w 2015 r. obligacji o wartości nominalnej 1.500 mln CHF.

Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 30 ust. 2 ustawy budżetowej Minister Finansów dokonał w 2015 r. transakcji na instrumentach pochodnych zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących rozchody budżetu państwa. W grudniu 2015 r. zawartych zostało 14 transakcji FX swap⁵⁵, w wyniku których pozyskano 4.327,1 mln zł. Koszt dokonanej wymiany wyniósł 6,6 mln zł, a średnia rentowność transakcji FX swap wyniosła 1,196%. Przeprowadzenie tych transakcji pozwoliło na pozyskanie środków złotych, w sytuacji ich niedoboru w planie przepływów finansowych oraz braku przetargów sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (SPW) w tym okresie, po koszcie niższym od alternatywnej pożyczki z rynku międzybankowego.

Prefinansowanie zadań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) określono w załączniku nr 19 ustawy budżetowej. Planowane przychody ustalono na 496,2 mln zł, rozchody na 194,7 mln zł a saldo na 301,5 mln zł. Kwoty te w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej zostały ustalone na wyższym poziomie, to jest przychody na 594,4 mln zł, rozchody na 334,7 mln zł a saldo w wysokości 259,7 mln zł. Zrealizowane przychody wyniosły 684,9 mln zł, rozchody 289,5 mln zł, a saldo 395,3 mln zł. Ujmowane w tej części budżetu państwa rozchody nie stanowią samodzielnego limitu rozchodów; są jednym z elementów rozchodów budżetu

⁵³ Transakcja typu *Cross Currency Swap* polega na początkowej i końcowej wymianie kwoty nominalnej po tym samym kursie walutowym oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną i zapłaconą przez Ministra Finansów pomniejsza wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego.

⁵⁴ W dniu 30 marca Minister Finansów wyemitował 12-letnie obligacje o wartości nominalnej 1,000 mln euro, które będą obsługiwane począwszy od 2016 r. Daty wymiany płatności odsetkowych w ramach *Cross Currency Swap* zostały dopasowane do dat płatności kuponowych od ww. obligacji.

⁵⁵ Transakcja FX swap polega na wymianie walut na złote i wymianie odwrotnej po upływie okresu, na jaki transakcja została zawarta po kursie ustalonym w dniu jej zawarcia. Różnica pomiędzy płatnością złotową dokonaną (rozchody) i otrzymaną (pomniejszenie dochodów) przez Ministra Finansów stanowi koszt transakcji.

państwa, który w 2015 r. stanowił 0,1% zrealizowanych rozchodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 2193-2334)

Limit rozchodów określony w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej na 372.023,2 mln zł, zmniejszony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 237.333,8 mln zł, wykonany został na poziomie 89,9% planu po nowelizacji (57,3% planu pierwotnego). Ponad 47,3% rozchodów stanowiły wykupy długu w kwocie 100.271,4 mln zł. Największe różnice między planem a wykonaniem dotyczyły rozchodów zaplanowanych w zbiorczej pozycji „pozostałe przychody i rozchody”, które po wykonaniu były wykazywane w odpowiednich do charakteru transakcji pozycjach rozchodów. Dotyczyło to w szczególności niewykorzystania kwoty zaplanowanej w wysokości 15.000 mln zł na dodatkowe, uznawane na etapie planowania za potencjalne, potrzeby pożyczkowe, takie jak pożyczki dla BFG i BGK, wyższe pożyczki dla FUS, przedterminowe wykupy krajowych obligacji i zagranicznych. Określone w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej kwoty rozchodów, po wyłączeniach, o których mowa w art. 52 ust. 1a ufp, stanowiły dla Ministra Finansów nieprzekraczalny limit. Jednak dysponował on znaczną swobodą, pozostawioną przez ustawodawcę, w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa, głównie w wyniku określenia na poziomie 30.000 mln zł tzw. „pozostałych przychodów i rozchodów”. Założone w ustawie budżetowej na 2015 r. kwoty pozostałych rozchodów obejmowały potencjalne operacje, w szczególności wykup w 2015 r. obligacji zapadających w 2016 r., wyższy niż planowano wykup obligacji oszczędnościowych, dodatkowe potencjalne potrzeby pożyczkowe netto - przede wszystkim pożyczki udzielane z budżetu państwa na podstawie zawartych w ustawie upoważnień, a także wyższy stan środków na koniec roku. Wykonane kwoty z wymienionych operacji znalazły się w odpowiednich pozycjach w załączniku nr 5 i dotyczyły wykupu obligacji zapadających w 2015 r. w kwocie 16.420,5 mln zł, wyższego o 87,7 mln zł, wykupu obligacji oszczędnościowych, wzrostu rozchodów z tytułu potrzeb pożyczkowych netto (pozycje: prefinansowanie, zarządzanie płynnością sektora publicznego) i środków na rachunkach budżetowych.

Plan przychodów budżetu państwa był zdeterminowany przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. został on ustalony na kwotę 290.749,3 mln zł. Wykonane przychody wyniosły 259.272,3 mln zł, to jest 89,2% planu.

Kwota wolnych środków, o której mowa w art. 38a pkt 2 ufp, na koniec 2015 r. wyniosła⁵⁶ 23.933 mln zł i była niższa od kwoty z końca 2014 r. o 16.134 mln zł (to jest o 40,2%).

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działaniach Ministra Finansów dokonanych w celu realizacji limitów ustawowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

4.1. Potrzeby pożyczkowe netto w 2015 r.

Opis stanu
faktycznego

Potrzeby pożyczkowe netto⁵⁷ zaplanowane zostały w znowelizowanej ustawie budżetowej na kwotę 58.764,9 mln zł.

⁵⁶ Według danych na dzień 7 kwietnia 2016 r.

⁵⁷ Potrzeby pożyczkowe netto nie obejmują potrzeb budżetu państwa wynikających z wykupów skarbowych papierów wartościowych i kredytów. Całość tych potrzeb jest ujęty w potrzebach pożyczkowych brutto. W 2015 r. potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 159.975,8 mln zł. Wynikały one – poza potrzebami pożyczkowymi netto, z wykupów długu krajowego i zagranicznego, którego termin zapadalności przypadał na 2015 r., w kwocie 106.128,7 mln zł.

W największym stopniu na planowane potrzeby pożyczkowe wpływał deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiący razem 53.415,5 mln zł (to jest 90,9% potrzeb) oraz finansowanie FUS z rozchodów, na które składały się pożyczki w wysokości 5.524,1 mln zł⁵⁸ oraz refundacja FUS składek odprowadzanych do OFE, w kwocie 3.081,6 mln zł⁵⁹ (razem 15,1% potrzeb). Zwiększając w 2015 r. na potrzeby pożyczkowe netto wpłynęło także zarządzania środkami europejskimi (ujemne saldo przychodów i rozchodów) zaplanowane⁶⁰ na 7.088,6 mln zł.

Na pomniejszenie planowanych potrzeb pożyczkowych wpływały przede wszystkim środki złotowe zgromadzone w końcu 2014 r. na finansowanie potrzeb 2015 r. (1.646,2 mln zł) oraz środki zgromadzone na rachunkach konsolidacyjnych w BGK w ramach zarządzania płynnością sektora finansów publicznych, zaplanowane w załączniku nr 3 do znowelizowanej ustawy budżetowej na 8.800 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 131, 353-354)

Faktyczne potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 53.847,1 mln zł i były niższe od kwot przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 4.917,9 mln zł. Głównym powodem było odmienne od planu kształtowanie się deficytu budżetu państwa.

Wyniósł on 42.606,7 mln zł i był niższy o 7.373,3 mln zł od planu po nowelizacji (oraz o 3.473,3 mln zł od planowanego w ustawie budżetowej). Deficyt budżetu środków europejskich (bśe) zrealizowany w wysokości 3.232,7 mln zł był niższy o 202,8 mln zł od planu po nowelizacji. Stanowił on w 2015 r. 6,0% potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Suma tych deficytów wyniosła 45.839,1 mln zł i pomimo iż niższa od planowanej, determinowała 85,1% potrzeb pożyczkowych netto w 2015 r.

Suma deficytów budżetu państwa i bśe w 2015 r. była wyższa od zrealizowanych w roku poprzednim o 16.545 mln zł, to jest o 56,5%.

Za 2015 r. wyniósł 2,5% PKB (Polska wypełniła kryterium fiskalne⁶¹ konwergencji nominalnej, określające relację deficytu sektora do PKB na poziomie 3% i od 19 czerwca 2015 r. nie jest już objęta procedurą nadmiernego deficytu).

(dowód: akta kontroli str. 3747)

Zwiększenie potrzeb pożyczkowych z tytułu finansowania potrzeb ZUS w części 98 budżetu państwa w 2015 r. wyniosło 8.622,5 mln zł, to jest 16,1% potrzeb pożyczkowych. W porównaniu do kwoty planowanej w części 98 budżetu państwa zrealizowane finansowanie było nieznacznie (o 0,2%) wyższe. Na pożyczki zrealizowane w planowanej wysokości przeznaczono 5.524,1 mln zł, a na refundację składek do OFE kwotę 3.098,4 mln zł, to jest wyższą o 16,8 mln zł od zaplanowanej w ustawie po nowelizacji.

⁵⁸ Limit pożyczek dla ZUS w ustawie budżetowej został ustalony na kwotę 12.000,0 mln zł, lecz w załączniku nr 5 przyjęto kwotę 5.524,1 mln zł.

⁵⁹ W ustawie budżetowej kwota refundacji została pierwotnie ustalona na kwotę 2.722,9 mln zł. Wartość refundacji została oszacowana przy uwzględnieniu liczby osób, które do końca lipca 2014 r. złożyły oświadczenie o przekazywaniu składki do OFE. W znowelizowanej ustawie budżetowej liczba osób została zweryfikowana i wartość refundacji została podwyższona.

⁶⁰ W załączniku nr 5 (tabela 2) do ustawy budżetowej tytuł „zarządzanie środkami europejskimi” był ujęty jako źródło finansowania potrzeb, pomimo ujemnego salda przychodów i rozchodów w tej pozycji. W nowelizacji ustawy budżetowej, a także w wykonaniu, pozycja ta jest już uwzględniona w układzie zmodyfikowanym w stosunku do ustawy, tj. w potrzebach pożyczkowych. Modyfikacja ma charakter statystyczny i wynika z przeniesienia pozycji „zarządzanie środkami europejskimi” z finansowania do potrzeb netto. Zmiana to została wprowadzona we wrześniu 2015 r. począwszy od projektu budżetu na 2016 r. (w związku z ujemnym saldem tej pozycji i ma charakter trwały w definiowaniu potrzeb pożyczkowych).

⁶¹ W dniu 19 czerwca 2015 r. Rada Ecofin zakończyła wobec Polski procedurę nadmiernego deficytu. Polska wypełniała również przez cały 2015 r. kryterium stabilności cen oraz kryterium stóp procentowych.

Saldo pożyczek udzielonych ZUS, które na koniec 2014 r. wynosiło 39.801,9 mln zł, w ciągu 2015 r. wzrosło do kwoty 45.326,0 mln zł. W takiej też wysokości kwota pożyczek jest wykazywana w należnościach Skarbu Państwa. Zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶², wartość należności aktualizuje się poprzez dokonanie odpisu aktualizującego, uwzględniając stopień prawdopodobieństwa ich zapłaty, między innymi w odniesieniu do należności nieprzeterminowanych o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności, w przypadkach uzasadnionych rodzajem prowadzonej działalności.

Umowy pożyczek udzielanych ZUS są regularnie aneksowane. Najstarsza niespłacona umowa pochodzi z 2009 r. i została w marcu 2016 r. po raz kolejny aneksowana z terminem spłaty na marzec 2017 r. Zdaniem NIK, należności z tytułu pożyczek dla ZUS są należnościami nieściągalnymi. Brak jest podstaw do uznania, że pożyczki te zostaną zwrócone. Niedobór środków w FUS na wypłaty rent i emerytur ma bowiem charakter strukturalny. Przekazywanie środków w formie pożyczek, które nie zostaną spłacone, jest *de facto* dotowaniem FUS, a ujmowanie przekazywanych w ten sposób środków w rozchodach nie oddaje właściwie ekonomicznego charakteru operacji.

Również z rozchodów odbywał się transfer środków do FUS z tytułu refundacji ubytku składek przekazywanych do OFE, zrealizowany w kwocie 3.098,4 mln zł. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych⁶³, wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Planowane wpływy z prywatyzacji miały wynieść 1.200 mln zł, z czego na obligatoryjne odpisy⁶⁴, planowano przeznaczyć 911 mln zł, a na refundację dla FUS ubytku składek – kwotę 2.722,9 mln zł. Tymczasem wpływy z prywatyzacji wyniosły 43,6 mln zł i po dokonaniu obligatoryjnych odpisów w wysokości 25,7 mln zł okazały się niewystarczające nawet na dokonanie pełnego odpisu na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa, obliczanego jako 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w poprzednim roku (co stanowiło 84,4 mln zł, w rzeczywistości z powodu braku środków przekazano jedynie 17,9 mln zł. W związku z brakiem wpływów z prywatyzacji, nie można było również dokonać refundacji składek na rzecz FUS. W rozliczeniu załącznika Nr 5 do ustawy budżetowej refundacja składek dla FUS została ujęta jako ujemne wpływy z prywatyzacji. Oznaczało to *de facto* zaliczenie finansowania ubytku składek do rozchodów budżetu państwa, zamiast do wydatków.

NIK podtrzymuje stanowisko przedstawiane w latach poprzednich, że środki na finansowanie ZUS powinny być ujmowane w wydatkach, zamiast w rozchodach gdyż mają *de facto* charakter dotacji. Oznacza to, że deficyt budżetu państwa w 2015 r., po uwzględnieniu finansowania potrzeb ZUS z wydatków, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem zamiast z rozchodów, powinien wynieść

⁶² Dz. U. z 2013 r. poz. 330 tekst jednolity.

⁶³ Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

⁶⁴ Wpływy z prywatyzacji pomniejszone o: odpisy na państwowe fundusze celowe (art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji - Dz. U. z 2015 r. poz. 747 ze zm.), odpis na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy (art. 56 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz. U. z 2015 r., poz. 121 ze zm.), odpis na rachunek rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych (art. 30 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne - Dz. U. z 2015 r. poz. 1052, ze zm.).

51.289,2 mln zł. Razem z deficytem bśe wyniósłby on 54.520,9 mln zł i stanowiłby w relacji do PKB.

(dowód: akta kontroli str. 19, 24, 54-92)

Na wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2015 r. wpływało również zarządzanie środkami europejskimi⁶⁵ (konsolidacja walutowa) w 2015 r. Z budżetu środków europejskich została w 2015 r. przekazana w zarządzanie kwota 13.211,5 mln euro oraz 79,4 mln CHF, to jest razem 55.080,3 mln zł, natomiast zwrot do budżetu środków europejskich wyniósł 64.969,3 mln zł. Saldo tych środków (rochody wyższe o 9.889,0 mln zł od przychodów) ukształtowało się na poziomie przyjętym w ustawie budżetowej po nowelizacji, natomiast w porównaniu do pierwotnej ustawy budżetowej saldo (oraz potrzeby pożyczkowe z tego tytułu) było wyższe o 2.800,4 mln zł. Było to efektem przychodów zrealizowanych w 2015 r. w kwocie niższej od planowanej, co było wynikiem przyspieszenia w 2014 r. refundacji przez Komisję Europejską poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 3755)

W ramach rozliczeń pomiędzy budżetem państwa i budżetem środków europejskich oraz zgodnie z przyjętą w dniu 30 czerwca 2015 r. wewnętrzną procedurą przekazywania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności bśe na rozliczenie potrzeb pożyczkowych bśe z lat ubiegłych, w 2015 r. z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na rachunek służący finansowaniu deficytu budżetowego została przekazana kwota 1.664,6 mln zł, która zmniejszyła wysokość potrzeb pożyczkowych.

(dowód: akta kontroli str. 304-310, 353)

W 2015 r. wystąpiły także inne potrzeby pożyczkowe, stanowiąc razem około 0,7% potrzeb. Wynikały one z udzielenia z budżetu państwa pożyczek innych niż dla ZUS oraz z rozchodów ponoszonych z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF) w wysokości 298,8 mln zł.

Jednostkom samorządu terytorialnego na realizację programów naprawczych⁶⁶ udzielone zostały w 2015 r. dwie pożyczki (łącznie 38,3 mln zł) oraz spłacona w ciągu roku pożyczka przeznaczona dla Funduszu Zapasów Agencji.

(dowód: akta kontroli str. 166, 359)

Z tytułu udziału Polski w międzynarodowych instytucjach finansowych z rozchodów budżetu państwa zostały w 2015 r. dokonane płatności na podwyższenie kapitału w Europejskim Banku Inwestycyjnym (51,7 mln euro), Międzynarodowej Korporacji Finansowej (369 tys. euro) i Międzynarodowym Banku Odbudowy i Rozwoju (18,4 mln USD), wpłaty z tytułu uzupełnień funduszy Międzynarodowego Stowarzyszenia Rozwoju (2,4 mln SDR) oraz udziału w Wielostronnej Inicjatywie Umorzenia Długów najuboższych państw świata (870 tys. zł).

Wysokość potrzeb pożyczkowych w 2015 r. została istotnie zmniejszona w wyniku przeprowadzenia drugiego etapu konsolidacji środków jednostek sektora finansów

⁶⁵ Mechanizm zarządzania środkami europejskimi powstał w Ministerstwie Finansów we wrześniu 2013 r. jako sposób wykorzystania środków unijnych na potrzeby zarządzania płynnością. W ramach procedury zarządzania przyjęto, że środki walutowe wpływające z UE, są przekazywane na przychody i służą zarządzaniu płynnością, natomiast środki złotowe niezbędne do rozliczenia programów operacyjnych i WPR są niezależne od wpływów z UE i przekazywane są w miarę potrzeb z rozchodów.

⁶⁶ Zgodnie z art. 224 ust. 1 ufp jednostce samorządu terytorialnego może być udzielona pożyczka z budżetu państwa, jeżeli jednostka samorządu terytorialnego realizuje postępowanie naprawcze lub przystępuje do jego realizacji a z analizy programu postępowania naprawczego wynika, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej tej jednostki oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych zadań, zachowane zostaną zasady określone w art. 242-244 ufp, na koniec roku, w którym upływa termin spłaty pożyczki oraz zapewniona zostanie spłata pożyczki wraz z odsetkami.

publicznych. Z dniem 1 stycznia 2015 r.⁶⁷ obowiązek lokowania wolnych środków został rozszerzony na kolejne jednostki sektora finansów publicznych: instytucje gospodarki budżetowej, państwowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej, a także SPZOZ dla których organem założycielskim jest minister, centralny organ administracji rządowej, wojewoda lub uczelnia medyczna. Wprowadzony został także obowiązek gromadzenia środków pieniężnych składanych do depozytu sądowego na rachunkach depozytowych Ministra Finansów otwartych w BGK (zamiast na rachunkach sądów w bankach komercyjnych). W wyniku konsolidacji Minister Finansów pozyskał łącznie, według stanu na koniec 2015 r. środki w wysokości 36.676 mln zł, to jest wyższej niż na koniec 2014 r. o 8.463 mln zł. Środki te były zdeponowane na 31 grudnia 2015 r. na depozytach terminowych w kwocie 26.662 mln zł oraz depozytach overnight w kwocie 10.014 mln zł. Wysoki przyrost środków na rachunkach overnight w 2015 r. - o 5.882 mln zł, wynikał z głównie z faktu, że środki należące do sądów są utrzymywane wyłącznie na tych rachunkach (na koniec 2015 r. wyniosły one 4.143,2 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 168-170, 137-145, 304)

Wydatki związane z pozyskaniem przez Ministra Finansów środków z konsolidacji wyniosły w 2015 r. 534,1 mln zł. Stanowiły one wydatki na odsetki od depozytów, wynagrodzenie dla BGK za czynności związane z obsługą rachunków oraz refundację opłat i prowizji. Minister Finansów uzyskał z tego tytułu dochody⁶⁸ w kwocie 21 mln zł. Nadwyżka kosztów nad dochodami wyniosła 513 mln zł.

Pozyskanie środków z konsolidacji pozwoliło na niedokonywanie emisji długu w wysokości 34,7 mld zł. Biorąc pod uwagę, że średnia rentowność sprzedawanych w 2015 r. SPW wyniosła 2,344%, emisja długu o takiej wartości oznaczałaby konieczność poniesienia kosztów na obsługę tego długu w kwocie 813,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 536-629)

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych w 2015 r. wpływało także przekazanie na przychody budżetu państwa nadwyżki⁶⁹ Funduszu Skarbu Państwa w kwocie 31,6 mln zł oraz środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych⁷⁰ w wysokości 42,4 mln zł, z czego 17,9 mln zł pochodziło ze środków przekazywanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa z prywatyzacji. Zgodnie z postanowieniami art. 25a ust. 1 i art. 30 ust. 1a ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, do dnia 30 czerwca Minister Skarbu Państwa przekazuje na rachunek rezerw poręczeniowych środki pochodzące z przychodów z prywatyzacji, w kwocie stanowiącej 0,5% łącznej kwoty poręczeń i gwarancji udzielonych w roku poprzednim. Wartość poręczeń i gwarancji udzielonych w 2014 r. wyniosła 16.878,3 mln zł, zatem kwota podlegająca przekazaniu w 2015 r. to 84,4 mln zł.

⁶⁷ Ustawa z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1626).

⁶⁸ Dochody Ministra Finansów powstają z różnicy oprocentowania lokat ON pomiędzy oprocentowaniem płaconym jednostkom sektora finansów publicznych, a oprocentowaniem uzyskanym przez Ministra Finansów.

⁶⁹ Zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nadwyżka środków Funduszu Skarbu Państwa jest przekazywana na przychody budżetu państwa. Stan środków zgromadzonych na rachunku Funduszu, na dzień 30 czerwca każdego roku budżetowego, pomniejszony o znane w tym dniu zobowiązania dotyczące tego roku, nie może przekraczać 1/4 przychodów uzyskanych od dnia 1 lipca roku poprzedniego do dnia 30 czerwca roku, w którym następuje rozliczenie. Nadwyżka podlega przekazaniu na przychody budżetu państwa do dnia 31 lipca każdego roku.

⁷⁰ Zgodnie z dokonaną 6 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. z 2014 r., poz.84), środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych mogą być wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa.

Wpływy z tego tytułu w całym 2015 r. wyniosły 17,9 mln zł i stanowiły 21% kwoty, która powinna wpłynąć na rachunek.

Ministerstwo Finansów w korespondencji kierowanej do Ministerstwa Skarbu Państwa informowało o obowiązku realizacji zapisów ustawowych, podając aktualne saldo zaległości z tego tytułu. Minister Skarbu Państwa poinformował Ministra Finansów o braku możliwości uregulowania w pełnej wysokości kwoty swoich zobowiązań z uwagi na przebieg procesów prywatyzacyjnych prowadzonych przez Ministerstwo oraz iż środki przekazywane będą sukcesywnie w miarę pozyskiwania przychodów z prywatyzacji. Ponadto Minister Finansów wystąpił o podjęcie działań legislacyjnych w celu dostosowania do stanu faktycznego postanowień ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa, w tym umożliwienie Ministrowi Skarbu Państwa wywiązanie się z nałożonych ustawą obowiązków, stosownie do posiadanych środków. Minister Skarbu Państwa przekazał treść proponowanych zmian ustawy, natomiast Departament Gwarancji i Poręczeń odniósł się do nich w trybie roboczym.

W 2015 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych⁷¹. W przypadku konieczności wydatkowania środków z rachunku, na cele określone w art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 wyżej wymienionej ustawy, w Ministerstwie Finansów przyjęta została procedura określająca sposób i terminy składania zapotrzebowań na te środki.

(dowód: akta kontroli str. 304, 2491-2769)

4.1.1. Potrzeby pożyczkowe związane z finansowaniem programu F-16

W 2015 r. pojawiła się nieplanowana wcześniej (ani w ramach deficytu budżetu państwa ani poza nim) potrzeba pożyczkowa związana z finansowaniem programu zakupu samolotów F-16. W rozliczeniu potrzeb pożyczkowych netto finansowanie tego celu zostało ujęte jako nieplanowane rozchody, które zmniejszyły saldo środków służących finansowaniu potrzeb, chociaż *de facto* były potrzebą pożyczkową.

Program ten wprowadzony został ustawą z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji⁷². Zasady finansowania tego programu określono w umowie PL-D-SAD z dnia 18 kwietnia 2003 r., realizowanej przez Ministra Finansów. Zgodnie z art. 3 ust. 1-3 ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. program miał być finansowany z budżetu państwa w ramach limitów wydatków określonych w ustawach budżetowych. Niezależnie od tych wydatków, na sfinansowanie programu mogły być zaciągane w imieniu Skarbu Państwa zobowiązania finansowe⁷³.

W 2015 r. zakończone zostało finansowanie programu F-16 na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. W dniu 30 września 2015 r. przypadał termin wymagalności odroczonej płatności na rzecz głównego

⁷¹ Zgodnie z art. 29 ustawy o poręczeniach i gwarancjach, Minister Finansów wykonuje, ze środków budżetu państwa, zobowiązania z tytułu udzielonych przez SP poręczeń lub gwarancji. W uzasadnionych przypadkach Minister Finansów wykonuje zobowiązania z tego tytułu, także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w BGK.

⁷² Dz. U. Nr 89, poz. 972, ze zm.

⁷³ Z wyłączeniem ograniczeń wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, co wynikało z art. 3 ust. 5 wyżej wymienionej ustawy. Ograniczenia, o których mowa w ustawie o finansach publicznych dotyczyły możliwości zaciągania pożyczek i kredytów wyłącznie na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa to jest na pozyskanie środków niezbędnych do: sfinansowania deficytu budżetu państwa; spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań; sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek, wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa; prefinansowania wydatków.

dostawcy. Zgodnie z umową finansową PL-D-SAD, płatności na rzecz głównego dostawcy mogły być albo w całości pokrywane albo odraczane. W przypadku odroczenia płatności agencja DSCA⁷⁴ wystawiała „voucher B” stanowiący przyrzeczenie zapłaty należnej kwoty w określonym terminie, a także zapłaty odsetek stanowiących oprocentowanie „voucherów B”. Dostawca odsprzedawał „voucher B” wybranemu przez siebie bankowi za 100% wartości nominalnej, uzyskując swoją należność. W dacie zapadalności „voucherów B” Polska mogła spłacić je w gotówce albo ze środków kredytu FMF. Podpisanie umowy kredytu FMF było warunkiem skorzystania z systemu odroczonej płatności. Kredyt ten stanowił zabezpieczenie zobowiązań z tytułu „voucherów B”, ponieważ agencja DSCA mogła je wystawiać jedynie wówczas, gdy Polska upoważni ją do dokonania ciągnięcia kredytu FMF pokrywających wartość nominalną „voucherów B” oraz wszystkie koszty, w tym odsetki. System odroczonej płatności został wykorzystany w maksymalnym stopniu. Wartość nominalna przypadających do wykupu w 2015 r. „voucherów B” wynosiła 1.833,8 mln USD.

Termin wykupu voucherów B przypadał na wrzesień 2015 r. W części 29 – *Obrona narodowa* zaplanowane zostały wydatki na sfinansowanie spłaty odroczonej płatności w kwocie 1.833,8 mln USD, to jest 5.363,34 mln zł. W związku z deprecjacją złotego i umocnieniem się kursu dolara w 2015 r. ostateczny koszt płatności wzrósł w stosunku do planu ujętego w ustawie budżetowej o 1.472,9 mln zł, a po uwzględnieniu płatności na rzecz pozostałych dostawców, płatności wyniosły 1.842,1 mln zł.

W lipcu 2015 r. Minister Finansów nadal przewidywał spłatę brakującej kwoty z wydatków. Decyzją z 16 lipca 2015 r. dokonał blokady wydatków części 79 – *Obsługa długu krajowego* w kwocie 1.638,3 mln zł. Ostatecznie jednak podjął decyzję o spłacie voucherów B z kredytu FMF. Pani Hanna Majszczuk Podsekretarz Stanu wyjaśniła, że *w toku wykonywania budżetu państwa, w związku z bieżącą oceną sytuacji, Minister Finansów wykorzystał dostępne instrumenty prawne, podejmując działania, które nie dopuszczają do przekroczenia maksymalnego deficytu budżetu państwa określonego w ustawie. Dlatego też, w sytuacji narastającego ryzyka niezrealizowania dochodów podjęto decyzję o rozwiązaniu najbezpieczniejszym dla państwa.*

(dowód: akta kontroli str. 3604-3615)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów w zakresie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie NIK zgłasza następujące uwagi.

1. W 2015 r., tak jak w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje. Dotyczyło to refundacji przekazanych do FUS środków, które nie znalazły pokrycia we wpływach z prywatyzacji oraz dofinansowywania ZUS w formie pożyczek. Transfer środków na uzupełnienie ubytku składek odprowadzanych do OFE nastąpił poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych i został ujęty w rozliczeniu załącznika Nr 5 do ustawy budżetowej jako ujemne wpływy z prywatyzacji. Oznaczało to *de facto* zaliczenie finansowania ubytku składek do rozchodów budżetu państwa, zamiast do wydatków. Analogicznie, poprzez rozchody, następowało zasilanie FUS w środki pozwalające na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo. NIK wielokrotnie wskazywała, że Ministerstwo Finansów nie wykazuje tych kwot w wydatkach, chociaż niedobór środków w FUS na wypłaty rent i emerytur ma charakter strukturalny, a wpływy z prywatyzacji nie są wystarczające na transfer środków do FUS. Gdyby operacje te zostały, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem, ujęte

⁷⁴ Rządowa agencja amerykańska, za pośrednictwem której rząd USA dokonywał rozliczeń finansowych.

w wydatkach, deficyt budżetu państwa w 2015 r. wyniósłby 51.289,2 mln zł, zamiast 42.606,7 mln zł.

2. Wartość należności z tytułu udzielanych od 2009 r. i niespłacanych pożyczek dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinna zdaniem NIK zostać zaktualizowana, zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości, jako należności o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności. Z wyjaśnień dyrektora Departamentu Budżetu Państwa Pani Anny Napiórkowskiej wynika, że *analiza dotycząca spłaty pożyczek udzielanych ZUS prowadzona jest na bieżąco. W trakcie prac związanych z zakończeniem roku budżetowego 2015, nie wcześniej niż przed podjęciem uchwały Rady Ministrów w sprawie zamknięcia rachunków budżetu państwa za dany rok, zostanie przeprowadzona ponowna analiza związana z ewentualną koniecznością dokonania odpisu aktualizującego.*
3. Zapisy ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego (...) wprowadziły dualizm w zakresie sposobu finansowania zakupu samolotów F-16 i innych składników majątku objętych umową PL-D-SAC. Polegał on na możliwości finansowania nabycia majątku trwałego z wydatków budżetu państwa lub z rozchodów. W przypadku sfinansowania zakupu majątku w ramach wydatków ujętych w budżecie państwa występowała zgodność charakteru ekonomicznego transakcji ze źródłem finansowania, natomiast przy finansowaniu zakupu z rozchodów takiej zgodności nie było. Ustawa powyższa nie przesądzała o terminach, kwotach i ostatecznych źródłach finansowania programu F-16. Nie kwestionując legalności zawartych umów oraz ostatecznie ustanowionych i dopuszczonych powyższą ustawą źródeł finansowania realizacji programu F-16 (w tym nabycia 48 samolotów wielozadaniowych) NIK zwraca uwagę, że nabycie majątku trwałego nie w pełni odpowiadało wydatkom inwestycyjnym z budżetu państwa, lecz zostało częściowo sfinansowane z rozchodów. Było to niezgodne z naturą transakcji nabycia majątku Skarbu Państwa. Skutkiem powyższego sfinansowania nabycia majątku z rozchodów budżetu państwa, a nie z wydatków, było zaniżenie w sensie ekonomicznym wydatków i deficytu budżetu państwa w 2015 r. o 1.842,1 mln zł. Konsekwencją przyjętej konstrukcji finansowania programu F-16, w tym nabycia majątku Skarbu Państwa w postaci samolotów wielozadaniowych, była nieprzejrzystość finansów publicznych i kwalifikacja części wydatkowanych środków do rozchodów w oderwaniu od treści ekonomicznej umowy rzeczowej PL-D-SAC.

Minister Finansów, finansując wykup voucherów B kredytem, uniknął wzrostu deficytu budżetu państwa, jednak poniósł w wyniku tego koszty wykorzystania kredytu w kwocie 0,3 mln zł.

Ujęcie operacji finansowania voucherów B z rozchodów budżetu państwa spowodowało zmniejszenie kwoty środków walutowych pozostających na rachunku budżetu państwa.

4.2. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Na finansowanie potrzeb pożyczkowych netto zaplanowano w ustawie budżetowej po nowelizacji kwotę przychodów w wysokości 58.764,9 mln zł, w tym z rynku krajowego planowano pozyskać 60% wpływów, a z rozliczeń walutowych 40%. Zrealizowana kwota przychodów wyniosła 53.847,1 mln zł, i była mniejsza o 4.917,9 mln zł to jest o 8,3% (oraz mniejsza o 11,8% od przyjętego w ustawie), ale proporcje pozyskania finansowania z rynku krajowego i zagranicznego zostały zachowane na planowanym poziomie. Niższe niż planowane w ustawie budżetowej finansowanie potrzeb było rezultatem zmniejszenia potrzeb pożyczkowych.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych w 2015 r. przebiegało w warunkach stabilnej sytuacji na krajowym rynku pieniężnym. Pozytywnie na warunki pozyskania środków w kraju i na rynkach zagranicznych wpływała stabilna, dobra ocena ratingowa nadana Polsce przez cztery agencje⁷⁵, a także zniesienie wobec Polski w czerwcu 2015 r. procedury nadmiernego deficytu. Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynkach krajowym i zagranicznym zostało zapewnione w wyniku sprzedaży obligacji, zaciągnięcia kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych oraz wykorzystania środków zgromadzonych w latach wcześniejszych na rachunku złotowym i walutowym.

Pozyskane na rynku krajowym środki służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto wyniosły 32.539,9 mln zł, z czego 96,4 zł% stanowiło saldo emisji i wykupów SPW, a 3,6% stanowiło saldo środków na rachunkach budżetowych. Saldo to stanowiło różnicę pomiędzy kwotami pozyskanymi w 2014 r., które służyły finansowaniu potrzeb 2015 roku (11.472,7 mln zł), a kwotami, które zostały zgromadzone na finansowanie 2016 r. (10.289,6 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 353)

Wpływy ze sprzedaży obligacji skarbowych na 35 krajowych przetargach przeprowadzonych od stycznia do października oraz 29 aukcjach zamiany prowadzonych w okresie od marca do grudnia 2015 r. były wynikiem sprzedaży obligacji hurtowych o oprocentowaniu stałym (78,9%), obligacji hurtowych o oprocentowaniu zmiennym (18,1%) oraz obligacji detalicznych (3,0%). Rentowności sprzedawanych w 2015 r. skarbowych papierów wartościowych ukształtowały się poniżej planowanych, a także niżej od rentowności z roku poprzedniego. Najwyższe kwoty wpływów (45.612,3 mln zł) uzyskano ze sprzedaży papierów pięcioletnich, których rentowność wyniosła średnio 2,182% wobec rentowności planowanej 3,08% i wynoszącej 3,225% w roku poprzednim. Kolejnym źródłem pozyskania środków była sprzedaż obligacji dziesięcioletnich na kwotę 23.445,8 mln zł o średniej rentowności 2,604% wobec planowanej 3,59% i 3,771% w roku poprzednim. W 2015 r. rosnące znaczenie miała sprzedaż obligacji detalicznych, która wyniosła 3.251,6 mln zł i była najwyższa od 2010 r. Było to rezultatem podjęcia działań zmierzających do wzmocnienia tego segmentu rynku, w szczególności poprzez oferowanie preferencyjnego oprocentowania w porównaniu z rynkiem hurtowym, okresowe wprowadzanie do oferty obligacji oszczędnościowych dostosowanych do preferencji nabywców indywidualnych (krótki termin do wykupu, brak opłat za przedterminowy wykup, sprzedaż niestandardowych krótkookresowych obligacji oszczędnościowych). Sprzedaż obligacji detalicznych pozwoliła na pozyskanie w grudniu, to jest w miesiącu, gdy Minister Finansów nie emitował obligacji, kwoty prawie 0,5 mld zł.

Przy planowaniu źródeł pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych założono kontynuację trwającego w 2014 r. spadkowego trendu stóp procentowych. Rzeczywiste poziomy stóp procentowych na rynku krajowym okazały się niższe od zrealizowanych w 2014 r. i niższe od założonych o około 90 punktów bazowych, przyczyniając się do obniżenia kosztów. Minister Finansów dążył do bardziej równomiernego rozkładu kosztów. Wysokość kuponów obligacji od nowych emisji obligacji była zbliżona do ich rentowności tak, aby ograniczyć kumulację kosztów obsługi z tytułu dyskonta przy ich wykupie.

(dowód: akta kontroli str. 632)

⁷⁵ W 2015 r. rating Polski, nadany przez cztery agencje ratingowe, z którymi Ministerstwo Finansów miało podpisane umowy, nie uległ zmianie i wynosił odpowiednio A- w Fitch Rating oraz Standard&Poor's Rating Services, A2 w Moody's Investors Service oraz A w Japan Credit Rating Agency.

Na rynkach zagranicznych przychody służące finansowaniu potrzeb pożyczkowych netto wyniosły w przeliczeniu na złote 21.307,2 mln zł, z czego z salda emisji i wykupów obligacji i kredytów pochodziła kwota finansowania wynosząca 3.665,8 mln zł, a pozostała kwota w wysokości 17.641,3 mln zł dotyczyła przepływów na rachunku walutowym. Kwota tych przepływów służących finansowaniu potrzeb w 2015 r. oznaczała, że na ten cel wykorzystano środki zgromadzone na lokatach walutowych w poprzednim okresie. Na wysokość tej kwoty wpłynęło rozliczenie w 2015 r. programu F-16.

Źródłem pozyskania środków na rynkach zagranicznych były trzy emisje obligacji w euro i jedna we frankach szwajcarskich o wartości w przeliczeniu na złote 18.949 mln zł, jednak w wyniku rozchodów wynikających z wykupów obligacji oraz przedterminowego wykupu obligacji, saldo środków z emisji i wykupów zagranicznych SPW było ujemne (-1.654,4 mln zł) i nie stanowiło źródła finansowania potrzeb pożyczkowych netto.

Rentowność na rynkach zagranicznych długu ukształtowała się na poziomach niższych niż dla wyemitowanego w 2015 r. zakładano, zarówno na rynku EUR, jak i CHF (nie przeprowadzano emisji w dolarach). Wyniosła ona dla papierów nominowanych w euro od 1,02% dla emisji obligacji dwunastoletnich, 1,59% dla obligacji dziesięcioletnich (przy rentowności obligacji dziesięcioletnich na rynku krajowym wynoszącej 2,6%) oraz 0,94% dla obligacji sześcioletnich (gdy na rynku krajowym uzyskiwały rentowność 2,2%). Emisja obligacji trzyletniej na rynku szwajcarskim charakteryzowała się rentownością ujemną wynoszącą -0,21%. Była to pierwsza w historii polska emisja z ujemną rentownością i jednocześnie największa zagraniczna emisja obligacji z ujemną rentownością na rynku szwajcarskim. Porównanie rentowności wskazuje, że pozyskiwanie środków z emisji obligacji na rynku zagranicznym nadal było tańsze niż finansowania na rynku krajowym, choć obarczone ryzykiem kursowym.

(dowód: akta kontroli 632)

Saldo środków, pozyskane w wyniku nowo zaciągniętych kredytów w MIF oraz spłat dokonanych kredytów w 2015 r. było dodatnie i wyniosło 5.320,3 mln zł, zapewniając finansowanie potrzeb netto w 9,9%. Było to najtańsze źródło finansowania, bowiem jego oprocentowanie było oparte o 3-miesięczy Libor (który średnio kształtował się nieznacznie powyżej zera) powiększonego marżę, wynoszącą (w zależności od umowy) maksymalnie około 0,6%. Wykorzystanie tych kredytów nastąpiło w maksymalnym możliwym stopniu, nawet powyżej wartości założonych w planie.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych spowodowało w 2015 r. wzrost długu krajowego o 31.960 mln zł, a długu zagranicznego o 9.809 mln zł (bez różnic kursowych, które spowodowały wzrost długu w wyrażeniu złotowym o 8.782 mln zł). Przyrost długu spowodowany finansowaniem potrzeb pożyczkowych wyniósł w ujęciu nominalnym 53,8 mld zł. W celu zapewnienia efektywności rynku skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów prowadził politykę emisyjną, mającą na celu tworzenie płynnych serii obligacji benchmarkowych o wartości jednostkowej 5 mld EUR. Na koniec 2015 r. na rynku krajowym taki charakter miało 12 serii (w tym cztery serie obligacji o oprocentowaniu zmiennym) spośród 16 serii ogółem. Ponadto w 2015 r. Minister Finansów podejmował działania zmierzające do utrzymywania obecności Polski na wybranych zagranicznych rynkach finansowych. Przeprowadzono trzy emisje benchmarkowe w euro o łącznej wartości nominalnej 3,75 mld EUR. Przeprowadzono też jedną we frankach szwajcarskich o wartości 580 mln CHF.

(dowód: akta kontroli str. 632, 3760, 3827-3828, 3897-3905)

4.3. Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich

Kwota finansowania budżetu środków europejskich środkami przekazanymi na ten cel z budżetu państwa od 2010 r. wynosiła⁷⁶ na koniec 2015 r. 23.609 mln zł, z czego na finansowanie programów operacyjnych przypadło 16.939,4 mln zł, a na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) 6.669,6 mln zł. W ramach rozliczeń latach 2014 - 2015 zwrócono do budżetu państwa część kwot w wysokości 3.664,6 mln zł. Oznacza to, że saldo finansowania deficytu bśe przez budżet państwa w latach 2010-2015 wyniosło według stanu na 31 grudnia 2015 r. 19.944,4 mln zł.

Na rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. pozostawały środki pochodzące z budżetu środków europejskich w kwocie 2.292,3 mln euro, co odpowiadało wartości 9.768,6 mln zł (przy kursie 4,2615 w dniu 31.12.2015 r.). Oznacza to, że na koniec 2015 r. różnica pomiędzy finansowaniem przez budżet państwa (19.944,4 mln zł) a powyższą kwotą wyniosła 10.175,8 mln zł. Kwota ta nie znajdowała pokrycia w zgromadzonych środkach pochodzących z UE.

NIK ocenia, że czasowe przekazywanie wolnych środków z bśe w zarządzanie było korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością, gdyż pozwalało na optymalizację wykorzystania posiadanych środków. Zauważa jednak, że Minister Finansów nie zapewnił przejrzystości w zakresie deficytu bśe oraz źródeł jego finansowania. Wynikało to z braku sprecyzowanych zasad zaliczania środków z Unii Europejskiej na dochody budżetu państwa oraz przekazywania środków pomiędzy budżetami, co w zakresie zarządzania środkami było doraźnie korygowane procedurami wprowadzanymi w trakcie 2014 r. i 2015 r. Ministerstwo Finansów nie prezentowało zobowiązań bśe wobec budżetu państwa w rachunku narastającym. Dopiero w czasie kontroli zostały zweryfikowane kwoty środków przekazane na finansowanie WPR, co pozwoliło na prezentację całościowego ujęcia przepływu środków pomiędzy budżetami.

(dowód: akta kontroli str. 13, 288-310)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów dotyczących finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie NIK zauważa, że deficyt budżetu środków europejskich był w 2015 r. finansowany ze środków budżetu państwa w kwocie 3.232,7 mln zł. Oznaczało to poniesienie przez budżet państwa w 2015 r. kosztów oszacowanych⁷⁷ na 39,0 mln zł. Nie obciążają one jednak wyniku finansowego budżetu środków europejskich, zniekształcając tym samym rzeczywisty wynik przepływów. Brak procedur finansowania deficytu budżetu środków europejskich ze środków budżetu państwa powoduje brak przejrzystości co do rozliczenia finansowania deficytu bśe.

5. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

W 2015 r. do zarządzania płynnością Minister Finansów wykorzystywał szeroki wachlarz instrumentów, w tym kumulowanie środków i ich utrzymywanie na oprocentowanych lokatach złotych i walutowych w NBP oraz BGK, przetargi zamiany oraz przedterminowy wykup obligacji zagranicznych, transakcje FX swap zawarte w celu wykorzystania aktywów w walutach obcych do zarządzania płynnością złotową, operacje Cross Currency Swap służące pozyskaniu odpowiedniej waluty, lokaty wolnych środków jednostek sektora finansów

⁷⁶ Według danych na 30 marca 2016 r.

⁷⁷ Średni deficyt budżetu środków europejskich wykazywany w okresie 5 miesięcy wyniósł 3.276 mln zł. Koszt pozyskania środków w takiej wysokości został wyliczony przy założeniu finansowania ich najtańszymi obligacjami 2-letnimi, których rentowność wynosiła 2,86%.

publicznych na rachunku Ministra Finansów w BGK zakładane w ramach konsolidacji złotowej, środki walutowe pochodzące z konsolidacji walutowej, sprzedaż skonsolidowanych środków walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów zarówno na rynku walutowym za pośrednictwem BGK, jak i w NBP oraz pożyczki z rynku międzybankowego.

Średni poziom płynnych aktywów złotych budżetu państwa w 2015 r. wyniósł 9.294 mln zł (11.098 mln zł w 2014 r.), a walutowych stanowił równowartość 36.124,5 mln zł (22.525,8 mln zł w 2014 r.). Oznacza to, że średni stan pozyskanych płynnych środków wzrósł o 11.794,7 mln zł. W zdecydowanej większości nie pochodziły one jednak z emisji długu, lecz z konsolidacji środków złotych (od 2011 r.) i walutowych (od 2013 r.). Takie pozyskanie środków było rozwiązaniem korzystnym dla budżetu państwa, gdyż oznaczało pozyskanie środków oprocentowanych niżej niż w przypadku standardowych emisji długu. Środki z konsolidacji złotowej były pozyskiwane po koszcie około 1,48%, podczas gdy najtańsze możliwe do pozyskania na rynku krajowym środki z emisji obligacji dwuletnich miały rentowność wynoszącą 1,729%. Środki pozyskane w ramach konsolidacji walutowej pochodziły z refundacji wydatków budżetu środków europejskich, przekazywanych przez Komisję Europejską, co oznacza, że dla budżetu ich koszt był zerowy.

W ciągu roku poziom tych środków charakteryzował się znaczną zmiennością, która wynikała przede wszystkim z nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w poszczególnych miesiącach (wysoki deficyt budżetowy w lutym i grudniu, wysoki deficyt budżetu środków europejskich w styczniu i grudniu, duże wykupy SPW na rynku krajowym w styczniu, kwietniu, lipcu i październiku, na rynkach zagranicznych w maju, lipcu, sierpniu, październiku oraz wysokie zapotrzebowanie na środki złotowe w ramach zarządzania środkami europejskimi w grudniu 2015 r.

Nierównomierny rozkład wykupów kasowych długu w ciągu roku jest konsekwencją harmonogramu wykupów i wielkości emitowanych serii obligacji, to jest przyjętej polityki emisyjnej, wynikającej z dążenia do emitowania obligacji benchmarkowych, o znacznej wartości. Dodatkowo na kumulację potrzeb wpływały wypłaty odsetek od obligacji. Razem najwyższe kwoty na wykupy i wypłaty odsetek zostały zrealizowane w październiku⁷⁸, w łącznej wysokości 30,5 mld zł.

Instrumentem wykorzystywanym do wyrównania poziomów wykupów długu w poszczególnych miesiącach i zarządzania płynnością były przetargi zamiany oraz operacje przedterminowego wykupu obligacji. Jeszcze w 2014 r. dokonano zamiany obligacji zapadających w 2015 r. o wartości 24.224,9 mln zł, wydając w zamian papiery wartościowe o dłuższym terminie zapadalności. Na rynku zagranicznym, korzystając z dobrej sytuacji płynnościowej w zakresie posiadanych środków walutowych, przeprowadzono we wrześniu 2014 r. przedterminowy wykup obligacji o wartości 354 mln USD (1.149,3 mln zł). Z kolei w 2015 r. dokonano zamiany obligacji zapadających w 2016 r. na kwotę 16.420 mln zł oraz przeprowadzono przedterminowy wykup obligacji o wartości 730 mln EUR (3.096,4 mln zł).

Rozkład czasowy potrzeb pożyczkowych netto w 2015 r. charakteryzował się znaczną nierównomiernością. W pierwszym półroczu potrzeby wyniosły 9.656,9 mln zł, co stanowiło 17,8% rocznych potrzeb. W drugim półroczu kwota potrzeb wyniosła 44.138,8 mln zł, to jest 82,2% potrzeb rocznych. Wynikało to przede wszystkim ze zróżnicowanych w tych okresach wpływów, pozyskanych w ramach drugiego etapu konsolidacji środków sektora finansów publicznych,

⁷⁸ Wykupy krajowych i zagranicznych SPW wyniosły odpowiednio 19,6 mld i 2,9 mld zł, a wydatki w tym miesiącu odpowiednio 7,5 mld i 0,5 mld zł.

a także ze zróżnicowania przepływów w ramach konsolidacji walutowej. Z konsolidacji środków sektora finansów publicznych pozyskano w pierwszym półroczu saldo środków zmniejszające potrzeby pożyczkowe w wysokości 10.478,7 mln zł, podczas gdy w drugim półroczu już tylko 2.024,7 mln zł. W ramach konsolidacji walutowej w pierwszej połowie roku pozyskano na zarządzanie płynnością saldo środków około 9.400 mln zł, natomiast w II połowie roku oddano do budżetu środków europejskich kwoty wyższe o 19.323,9 mln zł niż pozyskane.

Najwyższy miesięczny poziom potrzeb pożyczkowych netto, wynoszący 22.125,2 mln zł, to jest prawie 40% potrzeb całorocznych odnotowano w grudniu 2015 r. Złożyły się na to głównie: suma deficytów (8.774,2 mln zł), kwota środków przekazanych do ZUS (1.204,4 mln zł) oraz kwota zwrócona w tym miesiącu do budżetu środków europejskich na wydatki tego budżetu (10.696 mln zł). Kolejnym miesiącem, w którym wystąpiły wyraźne kumulacje potrzeb był czerwiec, w którym zrealizowano około 22% rocznych potrzeb pożyczkowych głównie z tytułu deficytu budżetu państwa (6.511 mln zł), zasilenia ZUS (2.101,1 mln zł) oraz konsolidacji walutowej (3.215,1 mln zł).

Instrumentem służącym zarządzaniu płynnością było utrzymywanie płynnych aktywów na lokatach złotych i walutowych. W wyniku prefinansowania potrzeb pożyczkowych roku 2015, już w 2014 r. gromadzono środki w szczególności na sfinansowanie skumulowanych potrzeb występujących na początku roku. Kwota środków złotych przechodzących na 2015 r. wyniosła⁷⁹ 3.943 mln zł, a środków walutowych 28.581 mln zł. Razem stan środków na prefinansowanie potrzeb 2015 r. wyniósł 32.524 mln zł. Środki te były przeznaczone przede wszystkim na sfinansowanie wysokich stanów deficytu (w samym tylko lutym deficyt budżetu państwa wyniósł 10.751,6 mln zł, to jest 25% wykonania rocznego, a deficyt bśe 2.293,3 mln zł).

Z kolei na prefinansowanie potrzeb roku 2016 zgromadzono w 2015 r. na lokatach złotych⁸⁰ środki w wysokości 2.040 mln zł oraz środki walutowe 13.643,5 mln zł (równowartość 3,2 mld euro). Razem stan środków w końcu 2015 roku wyniósł 15.683,5 mln zł i był niższy o 41,4% (16.574 mln zł) od stanu środków zgromadzonych na prefinansowanie potrzeb 2015 r.

Utrzymywanie oprocentowanych lokat złotych w NBP i BGK (średni poziom wyniósł 9,1 mld zł) przyniosło dochody w wysokości 140,1 mln zł. Szacowany koszt utrzymania środków na lokatach, przy założeniu pozyskania środków w wyniku sprzedaży instrumentu o najkrótszym terminie zapadalności – obligacji dwuletnich typu OK o średniej rentowności 1,729% - wyniósł 160,7 mln zł i przewyższał o 20,6 mln zł dochody z lokat.

Utrzymanie wysokiego poziomu lokat złotych było możliwe między innymi poprzez wykorzystywanie na ten cel nadwyżek środków pochodzących z konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Średni dzienny poziom środków zgromadzonych na depozytach terminowych wyniósł w 2015 r. 29.045 mln zł (w 2014 r. 26.265 mln zł), a na lokatach overnight 3.960 mln zł (1.607 mln zł w 2014 r.). Koszt pozyskanych w ramach konsolidacji złotej środków wyniósł 534,1 mln zł, podczas gdy podobny poziom środków w 2014 r. obciążył budżet państwa wydatkami w kwocie 647,1 mln zł. Obniżenie kosztów utrzymania środków z konsolidacji, pomimo znaczącego rozszerzenia zakresu konsolidacji w 2015 r. było spowodowane spadkiem stóp rynku pieniężnego w porównaniu do roku poprzedniego. Średnie oprocentowanie depozytów

⁷⁹ W ujęciu memoriałowym, biorąc pod uwagę środki przekazane w grudniu 2014 r. na wynagrodzenia „z góry” kwota ta wynosiła 11.473 mln zł. Razem ze środkami walutowymi kwota wynosiła 37.054 mln zł.

⁸⁰ W ujęciu memoriałowym kwota wyniosła 9.849,1 mln zł, z czego jeszcze w grudniu 2015 r. przekazano na wydatki „z góry” 6.418 mln zł razem ze środkami walutowymi środki stanowiły 20.061,5 mln zł.

terminowych, oparte o stopę WIBID, wyniosło 1,43%, podczas gdy rok wcześniej wynosiło 2,14% (koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji byłby wyższy - średnia rentowność sprzedanych w 2014 r. obligacji hurtowych o stałym oprocentowaniu wynosiła 2,205%).

Średni stan lokat walutowych wynosił 36.142,5 mln zł. Najwyższy stan lokat wystąpił w maju 2015 r. i wyniósł 46.082,2 mln zł, a najniższy w grudniu – w kwocie 21.577 mln zł. Od środków zgromadzonych na rachunkach lokat walutowych Minister Finansów otrzymał dochody z odsetek w wysokości 21,1 mln zł.

Dla finansowania potrzeb płynnościowych Minister Finansów wykorzystał posiadane środki walutowe i dokonał w 2015 r. sprzedaży walut o wartości 14.6573,0 mln euro, to jest 61.738,8 mln zł. Już w pierwszych miesiącach, wobec niewystarczających środków na rachunkach złotych na sfinansowanie potrzeb, Minister Finansów dokonał w okresie styczeń-luty 2015 r. sprzedaży 2,4 mld euro do NBP oraz za pośrednictwem BGK.

Wykorzystanie walut na potrzeby złotowe pozwoliło na zapewnienie zwrotu kwot do budżetu środków europejskich a także ograniczenie emisji obligacji na rynku krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 112)

W związku z wystąpieniem w planie przepływów finansowych budżetu państwa w okresie od 11 grudnia 2015 r. niedoboru środków złotych i pozostawianiem środków na lokatach walutowych w kwocie 5,2 mld euro oraz 1,5 mld USD, Minister Finansów dokonał wymiany dolarów na złote, zawierając 14 transakcji FX swap, których wartość wyniosła 1.200 mln USD, z czego 13 transakcji o wartości 1.100 mln USD zostało rozliczonych w 2015 r. W rozliczeniu 13 transakcji Minister Finansów otrzymał 4.327,1 mln zł, o którą to kwotę zostały pomniejszone rozchody 2015 r. Ostatnia transakcja o wartości 100 mln USD została rozliczona w styczniu 2016 r. i z tego tytułu wpłynęła kwota 386,7 mln zł, która pomniejszyła rozchody 2016 r.). Rentowność transakcji FX swap, uwzględniająca koszt zaciągnięcia pożyczki w złotych oraz utracone korzyści z tytułu niezawązania lokaty w dolarach, pozostawała w przedziale 1,140% - 1,219%, a średnia wyniosła 1,196%. Koszt dokonanej wymiany⁸¹ wyniósł 6,6 mln zł.

W pojedynczych przypadkach potencjalnego braku środków na rachunku budżetu państwa, Minister Finansów wykorzystywał kwoty zgromadzone w ramach konsolidacji środków sektora finansów publicznych na rachunku lokat ON w BGK. Operacje zasilenia rachunku budżetu państwa tymi środkami pozwoliły na bezkosztowe wykorzystanie kwoty 6.300 mln zł. Największa taka operacja miała miejsce w okresie 22 stycznia - 24 marca, gdy dla zarządzania pozyskano kwotę 5.050 mln zł oraz w dniu 29 grudnia, gdy pozyskano 1.250 mln zł (zwrot środków nastąpił w dniu 8 stycznia 2016 r.

W dniu 30 stycznia 2015 r., w celu zagwarantowania utrzymania płynności Minister Finansów zaciągnął w BGK pożyczkę typu overnight na kwotę 100 mln zł. Oprocentowanie pożyczki wyniosło 1,5%, przy oprocentowaniu rynkowym (depozyty na rynku międzybankowym) wynoszącym 2,05%.

(dowód: akta kontroli str. 287)

Kontrola przepływów finansowych związanych ze sprzedażą i wykupem SPW

W celu zbadania przepływów finansowych związanych ze sprzedażą i wykupem obligacji oraz prawidłowości dokonywania naliczeń i ewidencjonowania płatności

⁸¹ Koszt stanowi różnicę pomiędzy rozchodami w 2016 r., kiedy przeprowadzono transakcje odwrotne a pomniejszeniem rozchodów w 2015 i 2016 r.

z tego tytułu, kontrolą objęto wszystkie operacje (przychody i rozchody) dokonane na obligacjach hurtowych w październiku 2015 r. W tym okresie przeprowadzone zostały operacje przetargu zamiany obligacji z dnia 8 października 2015 r., wykupu obligacji DS1015 (w dniu 24 października 2015 r. i przetargu sprzedaży obligacji OK0717, PS0421, DS0726 (w dniu 29 października 2015 r.). Łącznie szczegółowym badaniem objęto przychody o wartości 13.496,2 mln zł oraz rozchody o wartości 24.851,2 mln zł.

Na podstawie pełnej dokumentacji dotyczącej każdego przetargu przeprowadzonego w październiku oraz ewidencji operacji na rachunku bieżącym budżetu państwa ustalono, że płatności związane z tymi przetargami operacjami zostały dokonane w pełnej wysokości i w terminach wynikających z przepisów prawa, umów, listów emisyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 632)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów dla zapewnienia płynności budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednak NIK zwraca uwagę, że utrzymywanie lokat złotych oznaczało ponoszenie kosztów ich pozyskania, wyższych w 2015 r. od dochodów z lokat o około 20,6 mln zł.

6. Wykonanie budżetu w części 97 – Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

Dodatnie saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, zaplanowane w znowelizowanej ustawie budżetowej⁸² na 259,7 mln zł, było na koniec 2015 r. wyższe i wyniosło 395,4 mln zł.

Rok 2015 był ostatnim rokiem wdrażania wybranych⁸³ działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach perspektywy finansowej UE 2007-2013. W związku z przedłużeniem do 16 października 2015 r. terminu zakończenia realizacji operacji i złożenia wniosku o płatność ostateczną w ramach działania „Podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej”, dotyczących⁸⁴ budowy mikroinstalacji prosumenckich (w przypadku operacji realizowanej w jednym etapie), wykorzystanie środków na finansowanie pożyczek, których wypłata zakończyła się w listopadzie 2015 r., wyniosło 289,5 mln zł i było wyższe od planu rozchodów określonego w załączniku nr 19 do ustawy budżetowej na 2015 r. o 94,8 mln zł. Nie stanowiło to jednak przekroczenia limitu, ponieważ zgodnie z art. 52 ust. 1 ufp., nieprzekraczalny limit stanowią tylko łączne rozchody. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej w grudniu 2015 r. plan rozchodów został zwiększony do kwoty 334,7 mln zł. Zrealizowane rozchody stanowiły 86,5% planu po zmianach. Przychody zaplanowane pierwotnie w wysokości 496,2 mln zł zwiększono do 594,4 mln zł. Spłaty pożyczek na koniec 2015 r. stanowiły kwotę 684,8 mln zł, to jest 115,2% planu po zmianach.

Po kontroli P/15/015 „Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej”, Najwyższa Izba Kontroli jako nieprawidłowość zakwalifikowała sporządzanie sprawozdań Rb-N niezgodnie z zasadami sformułowanymi w par. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie

⁸² W załączniku nr 14 do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015.

⁸³ Działaniami PROW objętymi prefinansowaniem są: podstawowe usługi dla gospodarki i ludności wiejskiej, odnowa i rozwój wsi, wdrażanie lokalnych strategii rozwoju, wdrażanie projektów współpracy, funkcjonowanie lokalnej grupy działania.

⁸⁴ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 marca 2015 r. (Dz. U. poz. 466).

sprawozdań w zakresie operacji finansowych⁸⁵ i sformułowała między innymi wnioski odnoszące się do części 97 budżetu państwa. Dotyczyły one skorygowania sprawozdania Rb-N o kwoty uruchomionych i spłaconych pożyczek w 2009 r. oraz sporządzanie sprawozdań Rb-N w oparciu o ewidencję księgową prowadzoną w BGK.

Minister Finansów dokonał wnioskowanych korekt, jednak sprawozdanie Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych według stanu na koniec IV kwartału 2015 r. sporządzone zostało jak dotychczas, to jest na podstawie danych z poprzednich sprawozdań z uwzględnieniem zmian z tytułu uruchomionych pożyczek i ich spłat w 2015 r. W informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych skierowanej do Najwyższej Izby Kontroli przez Ministra Finansów podano, że w Ministerstwie zostaną podjęte działania w celu uwzględnienia prowadzenia ewidencji księgowej w uzgadnianej z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowie dotyczącej obsługi pożyczek z budżetu państwa na finansowanie wyprzedzające działań PROW w perspektywie finansowej 2014-2020.

W sprawozdaniu o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z) za IV kwartał 2015 r. w części 97 budżetu państwa nie wykazano zobowiązań ze względu na ich zerowy stan. Sprawozdania sporządzone zostały w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2193-2334)

7. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny

7.1. Dług Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Dług Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wyniósł 834.541,0 mln zł i w ciągu roku wzrósł o 54.602,6 mln zł, to jest o 7,0%.

Dług ten był o 29,7 mld zł, to jest o 3,7% wyższy, niż prognozowany w przygotowanej we wrześniu 2014 r. „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2015–2018” (dalej „Strategia”). W szczególności nietrafna była prognoza wartości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, które na koniec 2015 r. wyniosło 291,3 mld zł, przy zaplanowanej w „Strategii” kwocie 256,5 mld zł (wykonanie było wyższe o 34,8 mld zł, to jest o 13,6%). Na wyższą niż zaplanowano wartość zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa zwiększająco o 36 mld zł wpłynęły różnice kursowe, a zmniejszająco - o 1,2 mld zł – odmienna od założonej w „Strategii” struktura długu w walutach. Przygotowując „Strategię” opartą na założeniach projektu ustawy budżetowej przyjęto, że zmiany kursu złotego spowodują na koniec 2015 r. spadek długu Skarbu Państwa o 11,7 mld zł, natomiast faktyczne zmiany kursu złotego spowodowały wzrost długu Skarbu Państwa.

Na wzrost długu w 2015 r. w stosunku do stanu na koniec roku poprzedniego wpływ miało między innymi finansowanie potrzeb pożyczkowych, w tym głównie deficytu budżetu państwa i deficytu budżetu środków europejskich w wysokości 45,8 mld zł, transferów do FUS w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE w kwocie

⁸⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dz. U. poz. 1773.

⁸⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

3,1 mld zł oraz pożyczek udzielonych FUS w wysokości 5,5 mld zł. Różnice kursowe spowodowały wzrost długu Skarbu Państwa o 8,8 mld zł⁸⁷.

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2015 r. została obliczona na podstawie zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych, po prawidłowym wyeliminowaniu zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. W długu Skarbu Państwa obliczonym na koniec 2015 r. uwzględniono także, niewykazane w żadnym sprawozdaniu Rb-Z, zobowiązania budżetu państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody w wysokości 3,5 mln zł. Zobowiązania budżetu państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody wynikają z przepisów ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o zasadach realizacji przedpłat na samochody osobowe⁸⁸ i stanowią one zobowiązania wymagalne budżetu państwa, zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 4 lit a ustawy o finansach publicznych. Minister Finansów prawidłowo wykazał to zobowiązanie jako dług Skarbu Państwa. Informacje o liczbie nieodebranych przedpłat przekazywane są co miesiąc do Ministerstwa Finansów przez Bank PKO BP.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu papierów wartościowych w sprawozdaniu Rb-Z części 98 budżetu państwa za IV kwartał 2015 r. została wykazana w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej Załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸⁹. Dane o wysokości zobowiązań z tytułu SPW są zgodne z prowadzoną przez Ministra Finansów ewidencją długu krajowego, uwzględniającą poza wynikami przetargów SPW i ich wykupami również saldo transakcji SBB⁹⁰ na koniec 2015 r., a także informacje Domu Maklerskiego PKO BP o stanie zadłużenia z tytułu obligacji detalicznych. Wartość przyjętych depozytów jest zgodna z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Dane o wysokości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa wynikają z informacji NBP o zobowiązaniach Skarbu Państwa z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych w MIF oraz informacji BGK o zadłużeniu z tytułu obligacji wyemitowanych za granicą.

Według kryterium miejsca emisji zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wyniosło 543.259,0 mln zł, to jest 65,1% długu Skarbu Państwa ogółem, a zadłużenie zagraniczne 291.282,0 mln zł, to jest 34,9% długu Skarbu Państwa ogółem. Dla porównania na koniec 2014 r. wskaźnik ten wyniósł 35,5%. Spadek udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa w 2015 r. w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. o 0,6 punktu procentowego był zgodny z założeniami w stosunku do tego wskaźnika zawartymi „Strategii”⁹¹.

Dług Skarbu Państwa wobec rezydentów i nierezydentów wyniósł odpowiednio 350.089,4 mln zł i 484.451,7 mln zł. Dług Skarbu Państwa wobec nierezydentów piąty rok z rzędu przekracza poziom 50% i obecnie wynosi 58,1% (58,6% na koniec 2014 r.). Główną przyczyną wzrostu udziału zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa oraz długu Skarbu Państwa wobec nierezydentów w długu Skarbu

⁸⁷ Wpływ różnic kursowych został wyliczony jako różnica pomiędzy przyrostem długu w walutach obcych w 2015 r. (14,4 mld zł) a saldem finansowania zagranicznego w poszczególnych instrumentach według nominalu (5,6 mld zł).

⁸⁸ Dz. U. Nr 156, poz. 776, ze zm.

⁸⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

⁹⁰ Transakcje warunkowe typu sell-by-back wykonywane za pośrednictwem BGK.

⁹¹ Średni udział długu nominowanego w walutach obcych w długu ogółem według założeń „Strategii ... w latach 2015-2018”, po przejściowym jego wzroście w wyniku umorzenia części obligacji krajowych w 2014 r., miał być ograniczony by w horyzoncie Strategii osiągnąć 30%.

Państwa w latach 2014-2015 było umorzenie obligacji dokonane w 2014 r. w związku z reformą systemu emerytalnego. Z umorzonych SPW o wartości 130.187,6 mln zł tylko 25 mln zł dotyczyło obligacji zagranicznych.

Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2015 r. wzrósł w stosunku do stanu na koniec 2014 r. o 41.180,0 mln zł, to jest o 8,0%⁹², w tym zadłużenie z tytułu SPW wzrosło o 31.854,2 mln zł. Zadłużenie z tytułu rynkowych SPW (krajowe obligacje hurtowe i obligacje trzyletnie zmiennoprocentowe) wzrosło o 30.442,3 mln zł i wynikało głównie ze zwiększenia o 23.565,9 mln zł zadłużenia z tytułu obligacji pięcioletnich stałoprocentowych oraz o 15.897,3 mln zł z tytułu obligacji wieloletnich zmiennoprocentowych. Jednocześnie o 8.147,3 mln zł zmniejszyło się zadłużenie z tytułu obligacji zerokuponowych oraz o 1.174,8 mln zł z tytułu obligacji dziesięcioletnich stałoprocentowych. Zadłużenie z tytułu nabywanych przez osoby prywatne obligacji oszczędnościowych na koniec 2015 r. wzrosło o 1.411,9 mln zł. Na koniec 2015 r. zwiększyło się o 8.325,8 mln zł pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa, czego głównym powodem był wzrost o 8.322,7 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów w ramach konsolidacji finansów publicznych do kwoty 19.541,3 mln zł⁹³. Zobowiązania te wzrosły w związku z rozszerzeniem katalogu jednostek sektora finansów publicznych objętych konsolidacją oraz z obowiązkiem przekazywania Ministrowi Finansów depozytów sądowych.

Na koniec 2015 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych, którzy nabyli krajowe skarbowe papiery wartościowe (to jest obligacje rynkowe i oszczędnościowe) wyniosło 206.759,5 mln zł. Jest to poziom o 10.773,6 mln zł, to jest o 5,5%, wyższy niż rok wcześniej. Według stanu na koniec 2015 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych stanowiło 39,5% zadłużenia z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. W stosunku do stanu na koniec 2014 r. proporcja ta zmniejszyła się nieznacznie, o 0,4 punktu procentowego (z 39,8%). Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych powoduje zwiększenie ryzyka niestabilności finansowania w związku z potencjalną możliwością szybkiego wycofania się inwestorów zagranicznych z rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych. Zgodnie z założeniami „Strategii” udział długu w walutach obcych w długi Skarbu Państwa będzie ograniczany, docelowo poniżej poziomu 30%, w tempie uzależnionym od warunków rynkowych.

Na koniec 2015 r. zadłużenie zagraniczne wzrosło o 14.422,6 mln zł, to jest o 5,2%. Na znaczny wzrost zadłużenia zagranicznego w 2015 r. wpływ miało zwiększenie zadłużenia nominowanego w euro (o 4.719,7 mln euro), stanowiącego 74,2% zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa (wzrost o 3,4 punktu procentowego)⁹⁴, przy jednoczesnym nieznacznym umocnieniu się złotego do euro w ciągu roku (spadek kursu złotego w 2015 r. o 0,02%). Zmiany te spowodowały wzrost równowartości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa nominowanego w euro o 20.076,0 mln zł. Zadłużenie nominowane w dolarach amerykańskich w 2015 r. zmniejszyło się o 2.227,4 mln dolarów amerykańskich i udział tego zadłużenia w długi zagranicznym Skarbu Państwa zmniejszył się do poziomu 17,0%

⁹² Dług krajowy Skarbu Państwa stanowi sumę zadłużenia z tytułu SPW (tj. zadłużenia z tytułu rynkowych SPW oraz zadłużenia z tytułu obligacji oszczędnościowych) oraz pozostałego zadłużenia krajowego Skarbu Państwa.

⁹³ Na koniec 2015 r. wartość zobowiązań z tytułu konsolidacji środków złotych wyniosła 36.676,3 mln zł w tym zobowiązań z tytułu depozytów sądowych 4.143,2 mln zł. Depozyty państwowych funduszy celowych i innych jednostek wchodzących w skład Skarbu Państwa, które pomniejszają wartość długu Skarbu Państwa, wyniosły 17.135,0 mln zł.

⁹⁴ Według założeń „Strategii ... w latach 2015-2018” udział długu nominowanego w euro w długi nominowanym w walutach obcych miał wynosić co najmniej 70% z możliwością przejściowych odchyień.

(o 1,9 punktu procentowego). Przy jednoczesnym znacznym osłabieniu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego (o 11,2%) spadek zadłużenia nominowanego w dolarach amerykańskich w wyrażeniu złotowym wyniósł 2.809,4 mln zł. Zmniejszając na wartość długu zagranicznego Skarbu Państwa wpłynął spadek zadłużenia w frankach szwajcarskich (o 1.295,0 mln franków szwajcarskich) i w jenach japońskich (o 25.578,1 mln jenów japońskich), który spowodował, że udziały zadłużenia w tych walutach w długu zagranicznym Skarbu Państwa spadły do poziomów 4,2% (z 5,7%) i 4,6% (z 4,7%). Pomimo osłabienia się złotego w stosunku do franka szwajcarskiego (o 11,1%) i jena japońskiego (o 10,4%), zmniejszenie zadłużenia nominowanego w tych walutach obniżyło zagraniczny dług Skarbu Państwa łącznie o 2.844,0 mln zł (dług nominowany w frankach szwajcarskich zmniejszył się o 3.355,0 mln zł, dług nominowany w jenach japońskich wzrósł o 510,9 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 3712-3741, 632)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa.

7.2. Państwowy dług publiczny oraz dług instytucji rządowych i samorządowych⁹⁵

Państwowy dług publiczny (PDP) na koniec 2015 r. wyniósł 877.275,5 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 50.503,3 mln zł, to jest o 6,1%. Relacja PDP do PKB⁹⁶ na koniec 2015 r. wyniosła 49,0%, to jest o 0,9 punktu procentowego więcej niż w na koniec 2014 r.

Wartość PDP na koniec 2015 r. była wyższa o 27,3 mld zł od planowanego poziomu określonego w „Strategii”. W dokumencie tym przewidywano, że na koniec 2015 r. wartość PDP miała wynieść 850 mld zł, a jego relacja do PKB 48,0%.

Wzrost wartości PDP w 2015 r. był przede wszystkim konsekwencją wzrostu o 50.030,2 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków utrzymał tendencję wzrostową, jednak odnotowany w 2015 r. wzrost tego zadłużenia był najniższy od 2002 r. Na koniec 2015 r. wyniósł 68.346,6 mln zł i zwiększył się o 82 mln zł, to jest o 0,1%. Na zmianę PDP nie wpłynęło udzielenie w 2015 r. kolejnych pożyczek dla FUS, których wartość łącznie z udzielonymi w latach poprzednich wyniosła 45.326,0 mln zł według stanu na koniec 2015 r. Pożyczki te przy obliczaniu PDP ulegają konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych (nie są uwzględniane w wartości PDP).

Wartość PDP została prawidłowo obliczona na podstawie zbiorczych danych przekazanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-N dla grup jednostek sektora finansów publicznych. Wartość PDP obliczono po przeprowadzeniu prawidłowej konsolidacji zobowiązań, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dług instytucji rządowych i samorządowych liczony według metodologii unijnej na koniec 2015 r. wyniósł 921.405,1 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 53.484,4 mln zł, to jest o 6,2%. W relacji do PKB stanowił 51,5%, to jest o 1 punkt procentowy więcej niż w 2014 r.

Na koniec 2015 r. wartość zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych była wyższa o 21,1 mld zł, niż przyjęta w „Strategii”.

Głównym powodem różnicy między PDP a długiem liczonym według metodologii unijnej jest nieujęcie w PDP skonsolidowanego w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, które

⁹⁵ Według stanu na 31 marca 2016 r.

⁹⁶ Szacunek wstępny GUS wartości PKB w 2015 r. z dnia 29 lutego 2016 r. – 1.790,1 mld zł.

wyniosło 33.312,4 mln zł. Ponadto w długi obliczanym według metodologii unijnej uwzględnia się zadłużenie przedsiębiorstw państwowych zaliczonych do sektora instytucji rządowych i samorządowych, które na koniec 2015 r. wyniosło 13.087,0 mln zł.

(akta kontroli str. 632)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji i prezentacji danych dotyczących długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego według stanu na koniec 2015 r.

8. Należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów, pożyczek i gwarancji

Opis stanu
faktycznego

Na koniec 2015 r. należności z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów wyniosły 57.643,0 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. o 5.675,7 mln zł.

Na wzrost należności wpłynęło przede wszystkim udzielenie czterech nowych pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 5.524,1 mln zł. Ponadto należności z tytułu pożyczek Skarbu Państwa wzrosły w związku z udzieleniem Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. nowej pożyczki w wysokości 106,6 mln zł z przeznaczeniem na pokrycie wypłat odszkodowań i kwot gwarancji ubezpieczeniowych z tytułu zawartych umów ubezpieczenia i gwarancji udzielonych przez Korporację.

W 2015 r. wzrost należności odnotowano również z tytułu kredytów zagranicznych udzielonych przez Skarb Państwa, których stan na koniec roku wyniósł 6.271,2 mln zł i wzrósł w stosunku do stanu na koniec 2014 r. o prawie 464,0 mln zł. Przyczyniły się do tego przede wszystkim wypłaty kolejnych transz kredytu dla Angoli i Etiopii, przyrost odsetek a także różnice kursowe naliczone z tytułu zaległych kredytów udzielonych Mozambikowi, Sudanowi i Irakowi.

Najwyższy udział w należnościach zaległych z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych stanowiły należności zaległe od Iraku, które na koniec 2015 r. wyniosły 4.014,3 mln zł. Strona iracka oczekuje umorzenia 80% długu – zgodnie z zasadami określonymi przez Klub Paryski w Agreed Minutes z 2004 r.⁹⁷ Jednakże ze względu na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu przez Radę Unii Europejskiej (do czerwca 2015 r.) oraz negatywny wpływ umorzenia irackiego zadłużenia na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, Minister Finansów podtrzymał dotychczasowe stanowisko o odłożeniu w czasie decyzji w kwestii redukcji zadłużenia. Zaplanowane konsultacje na poziomie eksperckim w sprawie restrukturyzacji długu Iraku, które miały odbyć się w Warszawie w 2015 r. zostały odwołane z powodu braku możliwości uczestnictwa przedstawicieli irackiego ministerstwa finansów.

Zwiększając na stan należności wpłynęła wypłata kwoty 184,9 mln zł z tytułu zrealizowanej umowy gwarancji udzielonej Narodowemu Bankowi Polskiemu za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie

⁹⁷ W dniu 21 listopada 2004 roku kraje członkowskie Klubu Paryskiego podpisały Agreed Minutes określający zasady restrukturyzacji i spłaty irackiego zadłużenia. Rozliczenie irackiego długu następowało na podstawie umów bilateralnych zawieranych pomiędzy Republiką Iraku a poszczególnymi wierzycielami, w oparciu o postanowienia Agreed Minutes. W bilateralnych umowach oddłużeniowych wierzyciele Republiki Iraku mogą ewentualnie uzgadniać indywidualne rozwiązania oddłużeniowe, pod warunkiem, że ostateczny wynik redukcji nie odbiegałby od poziomu założonego przez Klub Paryski. Polska nie jest członkiem Klubu Paryskiego jednakże strona iracka, w związku ze swoimi zobowiązaniami wobec członków Klubu, nie może proponować lepszych warunków spłat zadłużenia krajom spoza tego Klubu.

wynikające z udzielonego kredytu na przywrócenie płynności. Ponadto wzrost należności o 84,4 mln zł w stosunku do 2014 r. z tytułu pomocy publicznej udzielonej w formie gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa wynikał z ponownego przeliczenia kwoty wierzytelności Stoczni Gdynia S.A. w celu zgłoszenia jej w postępowaniu upadłościowym wszczętym po zakończeniu postępowania kompensacyjnego.

Zmniejszenia stanu należności były wynikiem spłat i umorzeń wierzytelności. W 2015 r. Islandia dokonała wcześniejszej spłaty pożyczki, udzielonej w 2009 r. na sfinansowanie programu stabilizacji gospodarczej. Najwyższe umorzenia dotyczyły części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych⁹⁸ i wyniosły 142,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 2371-2490)

Sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) na koniec IV kwartału 2015 r. dla części 98 sporządzone było na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2335-2370)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W prowadzonych przez Ministra Finansów działaniach windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

Gwarancja dla Narodowego Banku Polskiego (NBP) za zobowiązania SK Banku została udzielona przez Skarb Państwa 20 sierpnia 2015 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Ocena zasadności tej decyzji będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec SK Banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów. Wpłata z tytułu gwarancji w wysokości 184,9 mln zł spowodowała powstanie należności Skarbu Państwa. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło danych pozwalających na miarodajne oszacowanie realności zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa z tytułu powyższej wierzytelności.

V. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. 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.

⁹⁸ Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 763) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1011).

⁹⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1773 j.t.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i 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 wykorzystania uwag 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 27 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski


.....
podpis