WPŁYNĘŁO DO BIURA
2010 -04- 21
BKR

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 21 kwietnia 2010 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

KBF-4100-11-01/2010
P/09/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], zwanej dalej „ustawą o NIK", Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w okresie od 4 stycznia do 16 marca 2010 r. w Ministerstwie Finansów wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 – Obsługa długu krajowego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 marca 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 – Obsługa długu krajowego.

1. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń roczne sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w obu częściach objętych kontrolą. Sprawozdania te zostały sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[2]. Wykazane w nich kwoty są zgodne z ewidencją księgową prowadzoną dla obu części.
   Kontrola 20,8% dochodów na kwotę 448,1 mln zł oraz 37,0% wydatków na kwotę 11.929,8 mln zł wykazała, że zostały one prawidłowo naliczone i zaklasyfikowane do właściwych paragrafów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, określonych

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Dominika Radziwiłła
27-04-2010

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2010 -04- 21
BM19-5029/2010

BM32/11/2010/NIK/WP

w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[3].

2. Gromadzenie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa w częściach 78 i 79 odbywało się zgodnie z zasadami i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[4]. Uzyskane dochody w częściach 78 i 79 w łącznej wysokości 2.152,6 mln zł były niższe od planu z ustawy budżetowej[5] o 19,8 mln zł oraz niższe o 73,7 mln zł, tj. o 3,3% od planu dochodów obu części po nowelizacji budżetu[6]. Były natomiast wyższe od uzyskanych w 2008 r. o 585,1 mln zł, tj. o 37,3%.

2.1. Minister Finansów zrealizował w 2009 r. dochody w części 79 – Obsługa długu krajowego w wysokości 1.896,1 mln zł. Były one niższe od prognozowanych o 130,2 mln zł, tj. o 6,4%.

NIK nie zgłasza uwag do rzetelności planowania dochodów na 2009 r. Niepełne wykonanie planu dochodów było wynikiem zmiany struktury finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, spowodowanej warunkami rynkowymi. W 2009 r. inwestorzy zgłosili większy niż planowano popyt na dwuletnie obligacje sprzedawane z dyskontem, a zatem nieprzynoszące dochodów.[7] Zmniejszył się natomiast popyt na długoterminowe instrumenty kuponowe, dostarczające dochody w postaci nadwyżki ceny emisyjnej ponad cenę nominalną (premii) oraz wykupu przez inwestorów odsetek narosłych od pierwszego dnia emisji[8]. Zmniejszenie dochodów z tego tytułu wyniosło 155,5 mln zł i tylko w niewielkim stopniu zostało skompensowane przez nieplanowane wpływy w wysokości 20,7 mln zł, uzyskane w wyniku odkupu na korzystnych warunkach obligacji długoterminowych na przetargu zamiany[9].

Minister Finansów uzyskał także niższe od planowanych o 8,0 mln zł dochody z pożyczek dla pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych. Było to spowodowane niższym od prognozowanego popytem na pożyczki ze strony podmiotów uprawnionych oraz umorzeniami należności od publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dokonanych na mocy art. 35 ust. 10, 10a i 10b ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji

---

[3] Dz.U. Nr 107, poz. 726 ze zm.
[4] Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.
[5] Dz.U. Nr 10, poz. 58.
[6] Dz.U. Nr 128, poz. 1057.
[7] Na 2009 r. zaplanowano sprzedaż obligacji dwuletnich o wartości nominalnej 14 mld zł, zrealizowano sprzedaż o nominale 42,8 mld zł.
[8] Na 2009 r. zaplanowano emisję spw hurtowych w wysokości 71,7 mld zł, faktyczna sprzedaż wyniosła natomiast 51,7 mld zł, tj. 72,1% planu. Niższa była sprzedaż obligacji kuponowych typu DS (obligacje 10-letnie o stałym oprocentowaniu) i WS (obligacje wieloletnie o stałym oprocentowaniu). W 2009 r. nie powiodła się sprzedaż obligacji kuponowych typu IZ (obligacje indeksowane o zmiennym oprocentowaniu) i WZ (obligacje wieloletnie o zmiennym oprocentowaniu).
[9] W styczniu 2009 r. na przetargu zamiany dokonano odkupu długoterminowych obligacji serii IZ0816 – termin wykupu w 2016 r. oraz WZ0118 – termin wykupu w 2018 r. Cena odkupu obligacji IZ oraz WZ była niższa od wcześniejszej ceny ich sprzedaży przez Ministra Finansów.

publicznych zakładów opieki zdrowotnej[10], po spełnieniu przez te podmioty warunków określonych w ustawie.

2.2. Dochody w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 256,5 mln zł i były wyższe niż przyjęte w znowelizowanej ustawie budżetowej o 56,5 mln zł, tj. o 28,2%. Przekroczenie planu dochodów spowodowane zostało w szczególności nieplanowanymi dochodami w kwocie 46,7 mln zł ze sprzedaży amerykańskich obligacji zerokuponowych, stanowiących zabezpieczenie przedterminowo wykupionych polskich obligacji Brady'ego. Wyższe były także dochody związane z emisją za granicą skarbowych papierów wartościowych z tytułu premii ze sprzedaży obligacji ponad ich cenę nominalną i narosłych odsetek w łącznej kwocie 22,7 mln zł[11] oraz o 12,2 mln zł dochody z tytułu spłaty gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa m.in. w wyniku wpłaty od podmiotu znajdującego się w stanie upadłości (PEC Katowice) i sprzedaży nieruchomości należących do innego dłużnika (Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA). Dochody niższe od planu o 24,7 mln zł uzyskano z tytułu lokat na rachunku walutowym w Narodowym Banku Polski. Było to spowodowane w szczególności niższymi od prognozowanych stopami procentowymi.

Zrealizowane zostały nieplanowane dochody w kwocie 516,2 tys. zł z tytułu odsetek od środków przekazanych agentom fiskalnym na wykup obligacji i zapłatę odsetek. W celu zapewnienia dotrzymania terminów obsługi obligacji środki te są niekiedy przekazywane z 1-2 dniowym wyprzedzeniem. Umowy zawarte z bankami pełniącymi funkcję agenta fiskalnego nie zawierają uregulowań w zakresie lokowania i oprocentowania środków przekazanych z budżetu państwa na obsługę obligacji zagranicznych. Dochody z tego tytułu odprowadził dobrowolnie na rachunek budżetu jeden z dziesięciu banków-agentów. Zdaniem NIK, w umowach z agentami fiskalnymi powinny w miarę możliwości zostać zawarte postanowienia dotyczące oprocentowania przekazanych środków na rzecz Skarbu Państwa.

3. Plany wydatków obu części zostały sporządzone w terminach i szczegółowości wynikających z art. 128 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[12] oraz w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej na rok 2009. W sierpniu 2009 r. wskutek wejścia w życie nowelizacji ustawy budżetowej na 2009 r. limit wydatków w części 79 został zmniejszony o 2.100 mln zł. Aby możliwe było w tych warunkach pokrycie płatności związanych z obsługą skarbowych papierów wartościowych, przypadających na 2009 r., założono przeprowadzenie transakcji pochodnych przenoszących wydatki w wysokości 1.203 mln zł na kolejne lata. W związku z późniejszym zablokowaniem kwot wydatków w innych częściach możliwe stało się wykonanie budżetu państwa bez przeprowadzania tych transakcji w pełnej wysokości.

---

[10] Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

[11] Dochody z emisji skarbowych papierów wartościowych za granicą wyniosły 116,2 mln zł. W ustawie budżetowej dochody te nie były planowane. Nowelizacja ustawy budżetowej określiła dochody z tego tytułu w kwocie 93,5 mln zł.

[12] Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Minister Finansów zwiększył limit kosztów obsługi długu o 1.600,0 mln zł[13], wykorzystując do tego zablokowane środki przeniesione do rezerwy celowej. Było to zgodne z art. 133 ust. 1 i 5 ustawy o finansach publicznych. Dalsze zmiany planu były dokonywane przez Ministra Finansów w wyniku przeniesienia środków między częściami 79 i 78, zgodnie z art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych oraz między rozdziałami i paragrafami w ramach poszczególnych części, zgodnie z art. 148 ust. 1 tej ustawy.

Łączne wydatki na obsługę długu w 2009 r. wyniosły 32.227,8 mln zł i były niższe od planu po zmianach o 13,1 mln zł. Wydatki poniesione w 2009 r. były wyższe od wydatków roku poprzedniego o 7.111,1 mln zł, tj. o 28,3%. Był to najwyższy roczny przyrost kosztów obsługi długu w ostatnich latach, zarówno w ujęciu kwotowym, jak i procentowym. Przyczyną wzrostu było zwiększenie zadłużenia, osłabienie złotego oraz struktura płatności, w której relatywnie większy udział niż w latach poprzednich miał wykup skarbowych papierów wartościowych z dyskontem, stanowiącym jednorazowo wypłacany skumulowany koszt obsługi danego papieru wartościowego.

3.1. Wydatki na obsługę długu krajowego, ujęte w części 79, wyniosły 25.552,5 mln zł, tj. o 11,4 mln zł mniej od planu po zmianach i o 1.008,3 mln zł mniej od planu przyjętego w ustawie budżetowej na 2009 r. (wykonano 96,2% zaplanowanej kwoty). W stosunku do kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej po nowelizacji koszty obsługi długu krajowego były o 1.091,7 mln zł wyższe. Wiązało się to z omówionym wcześniej niezrealizowaniem części transakcji pochodnych pomniejszających wydatki części 79 w związku z wygospodarowaniem środków na zwiększenie limitu wydatków w tej części o 1.600,0 mln zł.

W 2009 r. zostały zawarte transakcje pochodne pomniejszające wydatki 2009 r. o kwotę 300 mln zł. W ich wyniku powiększone zostaną wydatki roku 2010 o 301,2 mln zł. Transakcje te zorganizowano w ten sposób, by wyeliminowane zostało ryzyko stopy procentowej. Kalkulacja wartości pieniądza w czasie dla tych operacji dokonana z wykorzystaniem współczynnika dyskontującego opartego na rentowności bonów skarbowych była dodatnia. Dodatkowo z pozyskanych środków pokryto koszty przetargów zamiany, na których odkupiono obligacje zapadające w 2010 r., zmniejszając tym samym koszty obsługi długu w 2010 r. Uzyskane oszczędności w wydatkach 2010 r. z tytułu wykupu tych obligacji w 2009 r. (307 mln zł) są większe niż płatności z tytułu operacji swap w 2010 r. (301,2 mln zł).
W wyniku badania 41,9% wydatków części 79 na łączną kwotę 10.717,6 mln zł stwierdzono, że wydatki te zostały poniesione w terminach i wysokościach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych oraz umów.

3.2. Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, pierwotnie zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 6.180,0 mln zł zapewniły obsługę zagranicznych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek jedynie przez dziewięć miesięcy roku 2009.

[13] Pierwotnie limit wydatków w części 79 został w dniu 23 listopada 2009 r. zwiększony o 1.740,0 mln zł, ale po korekcie z dnia 22 grudnia 2009 r. kwota zwiększenia została obniżona o 140,0 mln zł do 1.600 mln zł.

Koszty obsługi długu zagranicznego w 2009 r. wyniosły 6.675,2 mln zł. Niedobór środków był spowodowany znacznym osłabieniem się złotego w stosunku do innych walut. Plan wydatków części 78 nie był zmieniony przy nowelizacji budżetu, natomiast decyzjami Ministra Finansów został podwyższony do kwoty 6.677,0 mln zł, tj. łącznie o 497,0 mln zł (o 8%)[14].

Badanie 18,2% wydatków części 78 w łącznej wysokości 1.212,2 mln zł wykazało, że pomimo powyższych trudności Minister Finansów dokonał płatności w terminach i wysokościach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych oraz zawartych umów.

W porównaniu z rokiem 2008 wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w ujęciu złotowym wzrosły o 30,3%, co było zarówno wynikiem deprecjacji złotego w stosunku do euro i dolara amerykańskiego, jak również zaciągnięcia nowych kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych[15].

Niekorzystna relacja kursu polskiej waluty do euro i dolara, jak również niższe stopy procentowe na rynku dolara w stosunku do euro spowodowały, że przypadające na 2009 r. płatności z tytułu transakcji pochodnych, pomniejszające wydatki związane z finansowaniem programu F-16[16] nie zostały zrealizowane w planowanej wysokości. W konsekwencji wynik osiągnięty na tych transakcjach był w 2009 r. (podobnie jak w roku poprzednim) ujemny. Ujemne jest także saldo przepływów z tytułu transakcji pochodnych po pięciu latach ich rozliczania – płatności budżetu państwa przewyższają uzyskane oszczędności o 27,5 mln zł. Zamknięcie tych transakcji nastąpi w 2015 r.

Wyższe od planowanych poniesione zostały również koszty obsługi kredytu FMF, zaciąganego w związku z finansowaniem programu F-16. Kredyt ten był dotychczas, co do zasady, spłacany w pierwszym możliwym terminie ze względu na wysokość oprocentowania. Środki kredytowe w wysokości 57,9 mln USD wykorzystane w dniu 15 grudnia 2008 r. zostały przedterminowo spłacone dopiero 31 lipca 2009 r., a koszty z tytułu odsetek[17] od wykorzystanej kwoty kredytu wyniosły 7,4 mln zł. Ocena opłacalności wykorzystywania kredytu FMF przez okres ponad 7 miesięcy zostanie przedstawiona przy ocenie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

3.3. Na wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w częściach 78 i 79 na 2009 r. zaplanowano kwotę w wysokości 602,7 mln zł, z tego w części 78 kwotę 129,0 mln zł, a w części 79 kwotę 473,7 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r. oraz decyzji Ministra Finansów z września i grudnia 2009 r. ograniczono limit planowanych wydatków w części 78 do 7,4 mln zł, a w części 79 do 1 tys. zł. Wykonano wydatki w kwocie 7,4 mln zł (99,9% planu po zmianach).

---

[14] Minister Finansów decyzjami z 14 października 2009 r. i 28 grudnia 2009 r. dokonał zmniejszenia limitu wydatków w części 79 jednocześnie zwiększając limit wydatków w części 78.

[15] W II połowie 2008 r. na kwotę 0,6 mld EUR z EBI i w 2009 r. na kwotę 1,0 mld EUR z Banku Światowego

[16] Program wyposażenia polskich sił zbrojnych w samoloty wielozadaniowe F-16

[17] Oprocentowanie kredytu wynosi 6,903%.

Najwyższe niezrealizowane wydatki w stosunku do pierwotnego planu (533,7 mln zł) dotyczyły poręczonych i gwarantowanych należności PKP S.A. Podmiot ten samodzielnie spłacił swoje zobowiązania wynikające z I emisji obligacji. Zaplanowanie wydatków z tego tytułu było uzasadnione trudną sytuacją finansową spółki i przewidywanymi utrudnieniami w pozyskaniu finansowania na skutek kryzysu gospodarczego. W wyniku zmiany harmonogramu uruchomienia i spłat kredytu oraz przedłużenia ważności udzielonego poręczenia Skarbu Państwa, nie zostały dokonane planowane wydatki zaplanowane w kwocie 30,5 mln zł z tytułu poręczenia udzielonego Bumar sp. z o.o.

Zaplanowany wydatek z tytułu poręczenia kredytu udzielonego Stoczni Gdynia S.A. w kwocie 31,7 mln zł został zrealizowany. Dłużnik po wezwaniu przez Skarb Państwa do zwrotu środków dokonał jeszcze w 2009 r. stosownej spłaty. W związku z tym odzyskana kwota pomniejszyła wydatki 2009 r.

4. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym części 78 i 79 zostały ujęte w Funkcji 4 *Zarządzanie finansami państwa*, w zadaniu 4.5. *Zarządzanie długiem publicznym*, podzielone na dwa podzadania *4.5.1. Zarządzanie i obsługa długu krajowego* i *4.5.2. Zarządzanie i obsługa długu zagranicznego*. Celem powyższych podzadań była realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta, a miernikiem pełna i terminowa realizacja wydatków na obsługę zobowiązań dłużnika i gwaranta. Powyższy cel został zrealizowany.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o uregulowanie, w miarę możliwości, kwestii oprocentowania środków przekazywanych agentom fiskalnym obligacji zagranicznych na wykup i wypłatę odsetek.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o działaniach podjętych lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosku zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.