WPŁYNĘŁO DO BKR
2011 -04- 14
BKR

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Stanisław Jarosz

Warszawa, dnia 13 kwietnia 2011 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

KBF-4100-11-01/2011
P/10/040

SEKRETARIAT
PODSEKRETARZA STANU
Dominika Radziwiłła

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 3 stycznia do 18 marca 2011 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 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 30 marca 2011 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 2010 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 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej[2]. Wykazane w nich kwoty są zgodne z ewidencją księgową prowadzoną dla obu części.
   Kontrola 56,4% dochodów na kwotę 1.086,1 mln zł oraz 57,7% wydatków na kwotę 19.714,3 mln zł wykazała, że zostały one prawidłowo naliczone i zaklasyfikowane do właściwych paragrafów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej

[1] Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.
[2] Dz.U. Nr 20, poz. 103.

BMJ215/2011/NIK/WP

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2011 -04- 14
BM19 - 5258/2011

klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[3].

2. Łącznie dochody w obu częściach wyniosły 1.927 mln zł i były niższe od planu, ujętego w ustawie budżetowej[4] o 873 mln zł, tj. o 31,2% oraz od dochodów zrealizowanych w 2009 r. o 225,6 mln zł, tj. o 10,4%. Uzyskane środki były przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa zgodnie z zasadami i w terminach, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa[5].

2.1. Minister Finansów zrealizował 70,7% dochodów zaplanowanych w części 79 – Obsługa długu krajowego. Wpływy w wysokości 1.838,2 mln zł były niższe od prognozowanych o 760,9 mln zł. Główną pozycją, która nie została wykonana były dochody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (spw). Były one niższe od planu o 775,2 mln zł, tj. o 30,5%. Ich niepełne wykonanie było efektem mniejszej niż zakładano sprzedaży obligacji kuponowych, przynoszących dochód w postaci narosłych odsetek wykupywanych przez inwestorów[6]. Do zmniejszenia sprzedaży spw przyczyniło się ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa poniżej poziomu przewidywanego w ustawie budżetowej. Minister Finansów zdecydował także o zmianie struktury finansowania poprzez częściowe zastąpienie finansowania krajowego finansowaniem zagranicznym. Pozostałe czynniki wpływające na obniżenie dochodów miały charakter rynkowy. W 2010 r. niższym niż zakładano popytem cieszyły się instrumenty średnioterminowe o stałym oprocentowaniu. Utrzymująca się nadal niechęć inwestorów do ryzyka powodowała, że większym zainteresowaniem cieszyły się obligacje zmiennoprocentowe. Charakteryzowały się one mniejszym ryzykiem stopy procentowej, ale także niższym oprocentowaniem, co przełożyło się niższe dochody uzyskane przez Skarb Państwa.

Niższe od planu o 8,7 mln zł było także wykonanie dochodów z tytułu obsługi krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych. Prognoza dochodów, przyjęta przez Ministra Finansów na podstawie analiz BGK, nie została zrealizowana, gdyż pożyczki udzielane przez ten bank nie cieszyły się takim popytem jak zakładano. Miały miejsce także umorzenia należności od publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dokonywane na podstawie z art. 35 ust. 10, 10 a i 10b ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej[7], po spełnieniu przez te podmioty warunków określonych w ustawie.

---

[3] Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.
[4] Dz.U. Nr 19, poz. 102.
[5] Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.
[6] Na 2010 r. zaplanowano emisję tych papierów wartościowych w wysokości 90 mld zł, faktyczna sprzedaż wyniosła natomiast 74,3 mld zł, tj. 82,6% planu.
[7] Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

W 2010 r. wyższe niż zakładano o 23 mln zł były dochody z poręczeń i gwarancji, ujmowane w części 79. Było to głównie wynikiem ostrożnego planowania i efektów działań windykacyjnych.

2.2. Dochody w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 88,8 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 112,1 mln zł, tj. o 56,8%. Do niepełnej realizacji dochodów przyczyniło się w szczególności uzyskanie mniejszych niż planowano o 86,3% wpływów z odsetek od środków Ministra Finansów na rachunkach walutowych. Wpływ na to miał niższy od prognozowanego stan środków na tych rachunkach[8], niższe ich oprocentowania[9] oraz kształtowanie się średniorocznego kursu euro poniżej planu. Niższy stan środków był wynikiem innego od zakładanego rozkładu w czasie wpływów z emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych, a także wypływów z innych tytułów niż obsługa długu zagranicznego (sprzedaż walut do NBP i przez BGK na rynku, zwrot środków na rachunki programowe środków europejskich oraz swapy walutowe). Minister Finansów utrzymywał środki głównie na rachunkach walutowych a'vista i lokatach terminowych. W 2010 r. po raz pierwszy zastosowany został także nowy instrument zarządzania płynnością, w postaci lokat w Słowackiej Agencji Zarządzania Długiem, działającej w imieniu Ministra Finansów Republiki Słowackiej. Ich oprocentowanie było o 0,04-0,16 pkt. proc. wyższe niż lokat w NBP i BGK. Wykorzystywanie tego instrumentu było zatem celowe i gospodarne. Zawartych zostało jednak tylko 8 lokat na łączną kwotę 3.140 mln EUR. Zarządzanie płynnością walutową budżetu państwa będzie przedmiotem oceny w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 98.

W części 78 budżetu państwa zrealizowane zostały także nieplanowane dochody z tytułu odsetek od środków przekazanych agentom fiskalnym na wypłatę odsetek od obligacji emitowanych na rynkach zagranicznych, przed terminem ich wypłaty. W 2009 r. wyniosły one 0,5 mln zł, a w 2010 r. tylko 0,2 tys. zł. Dochody z tego tytułu były odprowadzane dobrowolnie przez jednego z agentów fiskalnych. Kwestia oprocentowania środków przekazywanych na obsługę spw nie była bowiem uregulowana w żadnej z umów z agentami, świadczącymi usługi na rzecz Skabu Państwa. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r. Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wniosek o uregulowanie w miarę możliwości tej kwestii umowach z agentami. Agenci nie zgodzili się jednak na wprowadzenie stosownych zapisów do umów. Strony wynegocjowały natomiast skrócenie okresu pozostawania środków budżetowych na rachunkach agentów. W przypadku obsługi obligacji nominowanych w EUR, CHF i USD[10] od lutego 2011 r. mają być one przekazywane w dniu wymagalności odsetek. Dłuższe pozostawienie środków na oprocentowanych rachunkach walutowych, przed ich przekazaniem do agentów fiskalnych, powinno przynieść dodatkowe dochody budżetowe.

---

[8] Faktyczny średni stan środków ukształtował się na poziomie 1,8 mld EUR wobec zakładanego 2,9 mld EUR.

[9] Średnioroczne krótkoterminowe stopy LIBOR dla EUR i USD były niższe od planowanych o 0,9 i 0,8 punktu procentowego.

[10] W przypadku obligacji nominowanych w JPY różnica pomiędzy strefami czasowymi powoduje konieczność przekazywania środków na dzień przed datą wymagalności odsetek.

3. Na obsługę długu publicznego zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2010 wydatki w wysokości 34.868,5 mln zł. Zostały one faktycznie poniesione w wysokości 34.143,0 mln zł. Stanowiło to 97,9% planu i 105,9% wydatków zrealizowanych w 2009 r. W kosztach obsługi wzrósł udział zadłużenia zagranicznego. Było to wynikiem rozpoczęcia obsługi obligacji zagranicznych, wyemitowanych w 2009 r. Wzrost zadłużenia zagranicznego w 2009 r. był wyższy niż wzrost zadłużenia krajowego. Wydatki na obsługę długu publicznego w 2010 r. stanowiły 11,5% wydatków budżetu państwa, tj. o 0,7 pkt. proc. więcej niż w 2009 r. Wzrost tej relacji oznacza, że wydatki na obsługę długu rosły szybciej niż wydatki ogółem.

3.1. Wydatki na obsługę długu krajowego, ujęte w części 79, wyniosły 26.757,4 mln zł, tj. o 165,3 mln zł (o 0,6%) więcej niż przyjęto w ustawie budżetowej na 2010 r. oraz o 490,7 mln zł mniej niż założono w planie po zmianach. Niewykorzystana kwota 490 mln zł została zablokowana, zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[11]. W łącznej kwocie zrealizowanych wydatków w części 79 niemal 100% (26.723,3 mln zł) stanowiły koszty obsługi krajowych spw. Na pozostałą kwotę (34,1 mln zł) złożyły się koszty emisji spw i koszty postępowania sądowego, w związku z egzekucją należności z tytułu poręczeń i gwarancji.

Badanie 66,8% wydatków części 79 na łączną kwotę 17.880,6 mln zł wykazało, że zostały one poniesione zgodnie z warunkami i terminami określonymi w listach emisyjnych skarbowych papierów wartościowych oraz w umowach z wierzycielami.

W dniu 24 września 2010 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków z części 78 do 79 w wysokości 656 mln zł. Przeniesienie to zostało dokonane zgodnie z art. 165 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Umożliwiło ono przeprowadzenie nieplanowanych wcześniej operacji swap, obciążających wydatki 2010 r. i zmniejszających wydatki 2011 r. Na dodatkowe operacje wydatkowano kwotę 670,6 mln zł, co pozwoli na zmniejszenie płatności w 2011 r. o 681,8 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z umową zawartą z bankiem, dokonał także płatności odsetkowych, związanych z emisją obligacji dziesięcioletnich o terminie zapadalności w dniu 24 października 2013 r., objętych transakcjami swap w 2004 r. Transakcje te przewidywały zamianę płatności oprocentowanych zmienną stopą procentową na płatności według stopy stałej. Wydatki z tego tytułu wyniosły 4.612,5 tys. zł i były wyższe od planu o 6.382,5 tys. zł. Różnica ta wynikała z odmiennego niż zakładano kształtowania się stóp procentowych, branych pod uwagę przy rozliczaniu transakcji. Pozostała ona jednak neutralna dla łącznej sumy wydatków, ponoszonych na obsługę ww. obligacji. Wyższa suma wydatków z tytułu transakcji swap została zrekompensowana mniejszą sumą płatności odsetek od obligacji przekazywanych na rzecz wierzycieli.

[11] Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

3.2. Plan wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego, przyjęty w ustawie budżetowej w wysokości 8.276,4 mln zł, został w dniu 24 września 2010 r. zmniejszony do kwoty 7.620,4 mln zł, tj. o 656 mln zł. Decyzja ta była zasadna. W części 78 wystąpiły oszczędności związane z brakiem wypłat z tytułu gwarancji zagranicznych. Poniesione wydatki w 2010 r. wyniosły 7.385,6 mln zł, tj. 96,9% planu po zmianach. Niższe ich wykonanie było przede wszystkim wynikiem aprecjacji złotego w stosunku do euro[12], niższego od zakładanego poziomu stóp procentowych na rynkach euro i dolara[13] oraz niższego o 1.943,7 mln zł wykorzystania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych. W listopadzie niewykorzystane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w kwocie 215 mln zł zostały zablokowane, zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Badanie 24,8% wydatków części 78 w łącznej wysokości 1.833,7 mln zł wykazało, że Minister Finansów dokonał płatności w terminach i wysokościach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych oraz zawartych umów kredytowych.

W 2010 r. stopy procentowe na rynku dolara utrzymywały się na niższym poziomie niż na rynku euro. Spowodowało to trzeci rok z rzędu zamknięcie ujemnym wynikiem rozliczeń z tytułu transakcji pochodnych, zawartych w celu zmiany struktury walutowej płatności wynikających z finansowania programu F-16[14]. Na koniec 2010 r., uwzględniając rozliczenia od 2005 r., transakcje te zamknęły się ujemnym saldem w wysokości -52,5 mln zł. Po zwróceniu przez NIK uwagi na tę kwestię, Ministerstwo Finansów wyjaśniło, że zawarcie transakcji o odwrotnym kierunku przepływów w obecnych warunkach rynkowych pociągnęłoby za sobą dalsze koszty.

3.3. W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki w tytułu poręczeń i gwarancji krajowych i zagranicznych w łącznej wysokości 737,4 mln zł, w tym 733,3 mln zł, tj. 99,4% stanowić miały wypłaty poręczeń i gwarancji za zobowiązania Polskich Kolei Państwowych SA. Ministerstwo Finansów przy planowaniu tych wydatków brało pod uwagę sytuację ekonomiczno-finansową spółki oraz skalę jej zobowiązań finansowych wynikających z zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji. Łączna kwota gwarantowanych zobowiązań PKP S.A., wymagalnych w 2010 r. wyniosła ok. 1 mld zł. Analiza projekcji finansowej spółki, opóźnienia w sprzedaży przez spółkę posiadanego majątku trwałego i udziałów w spółkach zależnych oraz trwające od końca 2008 r. ograniczenia w możliwościach pozyskania finansowania zewnętrznego przez przedsiębiorstwa ze strony instytucji finansowych, uzasadniały zarezerwowanie powyższych środków na ewentualne wypłaty budżetowe. Ostatecznie spółka PKP SA uzyskała finansowanie spłaty swoich zobowiązań i nie była konieczna wypłata poręczeń i gwarancji. Na finansowanie to złożyły się środki pozyskane w wyniku emisji obligacji

[12] Średnioroczny kurs EUR/PLN wyniósł 3,99 wobec planowanego 4,08.
[13] Rzeczywiste oprocentowanie na rynku euro było mniejsze od planowanego o 0,8-0,9 pkt. proc., a na rynku dolara amerykańskiego o 0,8-2,0 pkt. proc.
[14] Wieloletni program wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe.

PKP SA, objętych gwarancjami Skarbu Państwa, o wartości 0,4 mld zł, oraz wykup przez Skarb Państwa ze środków Funduszu Kolejowego części akcji PKP Polskich Liniach Kolejowych S.A. oraz udziałów w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. za kwotę 0,5 mld zł. Objęcie przez Skarb Państwa akcji i udziałów w spółkach kolejowych ze środków Funduszu Kolejowego było wprawdzie zgodne z ustawą z dnia 20 maja 2010 r. o Funduszu Kolejowym, jednak odbyło się poza rachunkiem deficytu, w ramach gospodarki pozabudżetowej.

W związku z brakiem wypłat za poręczenia i gwarancje PKP SA, realizacja wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosła w 2010 r. 6,4 mln zł, tj. 0,9% planu. Minister Finansów zapłacił za zobowiązania podmiotów, które z uwagi na swoją sytuację finansową, od lat nie obsługiwały zaciągniętych kredytów[15]. Wypłaty te były zgodne z umowami zawartymi przez Skarb Państwa.

4. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi uwag do realizacji przez Ministra Finansów wydatków w częściach 78 i 79 w układzie zadaniowym. Celem zadań w tych częściach[16] była realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta, a miernikiem pełna i terminowa obsługa tych zobowiązań. Powyższy cel został osiągnięty.

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 oraz o działaniach podjętych lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 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 i uwag, 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.

Z poważaniem

[15] Do podmiotów tych należeli producenci żywności bezglutenowej oraz Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze.

[16] Minister Finansów realizował zadanie 4.5. „Zarządzanie długiem publicznym" (podzadanie 4.5.1. „Zarządzanie i obsługa długu krajowego" i podzadanie 4.5.2. „Zarządzanie i obsługa długu zagranicznego"), mieszczące się w funkcji „Zarządzanie finansami państwa" oraz zadanie 11.2. „Osiąganie zdolności obronnych wynikających z potrzeb bezpieczeństwa", podzadanie 11.2.1. „Programy operacyjne Sił Zbrojnych" w ramach funkcji „Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic"), do którego przypisano wydatki cz. 78 przeznaczone na finansowanie programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" (F-16).