



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
PIOTR KOWNACKI**

KBF-41010-1/06
P/05/044

dyr H. Świątko
28/4

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2006 r.

Dyr P. Marzec
re. ongi
27.04

**Pani
Zyta Gilowska
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Finansów**

Szanowne Pani Premier,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2005 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego.

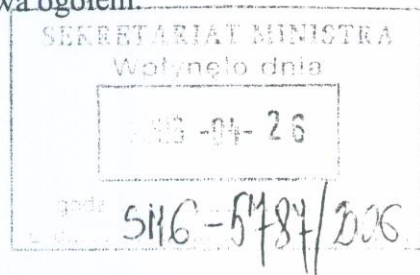
W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 kwietnia 2006 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Premier niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2005 r. w częściach 78 - Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 - Obsługa długu krajowego.

Plany dochodów i wydatków dla kontrolowanych części budżetu zostały sporządzone w granicach kwot określonych w ustawie budżetowej oraz w terminie i szczegółowości wynikającej z art. 89 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych¹.

Gromadzenie i odprowadzanie dochodów budżetu państwa w obu skontrolowanych częściach następowało na zasadach i w terminach określonych w odpowiednich przepisach. Uzyskane dochody wyniosły łącznie 3.487.860 tys. zł i były o 2.083.388 tys. zł, tj. o 148,3% wyższe niż w 2004 r. Stanowiły one 1,9% dochodów budżetu państwa ogółem.

¹ DzU z 2003 r. nr 15, poz. 148 ze zm.



Obsługa zarówno długu krajowego, jak i zagranicznego była w 2005 r. dokonywana w pełni i terminowo. Wydatki z tego tytułu wyniosły 24.976.209 tys. zł. i były o 2.301.982 tys. zł (tj. o 10,2%) wyższe niż w roku poprzednim. Udział wydatków z tytułu obsługi zadłużenia Skarbu Państwa w wydatkach ogółem w 2005 r. wyniósł 12,0% i był o 0,5 pkt. proc. wyższy niż przed rokiem. Kształtował się on natomiast o 0,3 pkt. proc. poniżej średniej z ostatnich pięciu lat, tj. z okresu 2000-2004.

Celowość i gospodarność zaciągania i spłat zadłużenia Skarbu Państwa w 2005 r., które były podstawą uzyskania większości dochodów oraz poniesienia części wydatków objętych kontrolą, będzie przedmiotem oceny NIK, sformułowanej w odrębnym wystąpieniu pokontrolnym w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2005 r. w części 98.

1. Sprawozdawczość budżetowa i ewidencja finansowo-księgowa w częściach 78 i 79 budżetu państwa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń roczne sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w obu częściach objętych kontrolą oraz Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 78. Sprawozdania te zostały sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 19 sierpnia 2005 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej². Prezentują one prawidłowy i rzetelny obraz dochodów i wydatków zrealizowanych w 2005 r., a wykazane w nich kwoty są zgodne z ewidencją księgową.

Także sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych w części 79 zostało sporządzone zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia i ewidencją księgową prowadzoną dla tej części. W sprawozdaniu tym w pozycjach *należności pozostałe do zapłaty* oraz *zaległości netto* wykazana została kwota 169.874,70 zł z tytułu niezapłaconych na dzień 31 grudnia 2005 r. odsetek od pożyczek dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej (PZOZ). Podstawą jej ujęcia była syntetyczna ewidencja prowadzona przez Departament Należności i Zobowiązań Finansowych Państwa oraz potwierdzenie przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który na zlecenie Ministra Finansów prowadzi nadzór, obsługę i analityczną ewidencję tych pożyczek. Kwota ta odbiega od kwoty przedstawionej przez BGK w informacji dla kontrolerów NIK. Bank podał w niej, że zaległe odsetki od pożyczek dla PZOZ na koniec 2005 r. wyniosły 32.943,75 zł. Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno w trakcie rozpoczętej w BGK kontroli dokonać wyjaśnienia istniejącej rozbieżności i w razie potrzeby skorygować sprawozdanie Rb-27.

W trakcie kontroli szczegółowej analizie poddano 60 dowodów księgowych, na podstawie których zaewidencjonowano dochody w kwocie 734.956,1 tys. zł, stanowiące 21,1% dochodów zrealizowanych łącznie w częściach 78 i 79 budżetu państwa oraz wydatki

² DzU nr 170, poz. 1426.

w kwocie 6.192.223,4 tys. zł, stanowiące 24,8% wydatków poniesionych łącznie w tych częściach budżetu. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w zakresie sporządzania i ewidencjonowania w księgach rachunkowych dowodów księgowych, jak również przestrzegania zasad prowadzenia ksiąg rachunkowych określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych⁴.

2. Część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

2.1. W ocenie NIK, Ministerstwo Finansów w sposób prawidłowy gromadziło dochody budżetowe w części 78 budżetu państwa. Dochody te wyniosły 405.305 tys. zł i były o 334.197 tys. zł, tj. o 470% wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej. Pomimo istniejącej rozbieżności między planem a wykonaniem, NIK nie kwestionuje rzetelności planowania dochodów na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2005. Podstawową przyczyną jej wystąpienia była nieprzewidywana wówczas modyfikacja polityki zarządzania długiem, jaka została dokonana od połowy 2005 r. w związku opracowaniem przez Ministerstwo oraz przyjęciem przez Radę Ministrów nowej „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2006-2008”. Modyfikacja polegała na zwiększeniu finansowania zagranicznego, mającego na celu przede wszystkim ograniczenie kosztów obsługi długu w długim horyzoncie czasowym poprzez zwiększenie finansowania po historycznie niskich wówczas stopach procentowych na rynkach zagranicznych (szczególnie w strefie euro). Celem takiego działania było także obniżenie poziomu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym do poziomu chłonności krajowego sektora, co miało zniwelować negatywny wpływ podaży długu publicznego na poziom stóp procentowych. Rzetelność przyjętych założeń co do możliwości uzyskania zakładanych efektów zostanie oceniona w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli wykonania budżetu państwa w części 98. Wprowadzona zmiana już w 2005 r. spowodowała wystąpienie nieplanowanych dochodów w części 78 wskutek:

- uzyskania odsetek z tytułu zwiększonej sumy środków na rachunkach walutowych w Narodowym Banku Polskim łącznie w wysokości 144.943 tys. zł⁵ oraz w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 31.820 tys. zł⁶,

³ DzU z 2002 r. nr 76, poz. 694 ze zm.

⁴ DzU z 2001 r. nr 153, poz. 1752 ze zm.

⁵ Co odpowiadało 1.457,9% planu ustalonego na poziomie 9.942 tys. zł.

⁶ Na etapie ustalania planu dochody te nie były w ogóle planowane.

- uzyskania premii przy sprzedaży obligacji 4 emisji we frankach szwajcarskich i jednej emisji w euro, odpowiadającej nadwyżce ceny po jakiej sprzedawane są obligacje (ceny emisyjnej) nad ich ceną nominalną oraz wykupienia przez inwestorów narastających odsetek, w sytuacji gdy obligacje były przez nich nabywane po dniu emisji. Łączna kwota uzyskanych w ten sposób nieplanowanych dochodów wyniosła 168.172 tys. zł

Kontrola łącznie 15 tytułów dochodów, stanowiących 48,8% dochodów ogółem zrealizowanych w części 78, wykazała, że były one pozyskiwane w terminach i wysokościach wynikających z dokumentów źródłowych, tj. umów kredytowych, listów emisyjnych oraz umów gwarancji.

- 2.2. Wydatki zrealizowane w 2005 r. w części 78 budżetu państwa wyniosły 3.689.723 tys. zł i były o 11,7% niższe niż w 2004 r. Limit ustalony w ustawie budżetowej (5.695.300 tys. zł) został zrealizowany w 64,8%. W związku z występującymi oszczędnościami Minister Finansów dokonał zmian w planie. W ich efekcie poniesione wydatki stanowiły 99,0% planu po zmianach.

NIK pozytywnie ocenia ograniczenie przez Ministerstwo wydatków w części 78 o ok. 450 mln zł, w wyniku przedterminowego wykupu wysoko oprocentowanego zadłużenia w Klubie Paryskim. Oszczędności uzyskano także m.in. wskutek niewykorzystania kredytów na przejściowe finansowanie tej operacji do czasu zapewnienia finansowania ostatecznego (ponad 405 mln zł), niższego wykorzystania kredytów oferowanych przez międzynarodowe instytucje finansowe⁷ (ok. 225 mln zł) oraz ukształtowania korzystniejszej niż zakładano struktury walutowej i czasowej emisji papierów wartościowych⁸ (ok. 64 mln zł).

Kontrola prawidłowości płatności, stanowiących 64,0% wydatków w części 78, wykazała, że wydatki te były dokonywane terminowo, w wysokościach wynikających z umów kredytowych, listów emisyjnych obligacji wyemitowanych za granicę, umów w ramach Klubu Paryskiego oraz umów gwarancji spłaty kredytów zagranicznych.

3. Część 79 – Obsługa długu krajowego

- 3.1. W 2005 r. dochody w części 79 budżetu państwa wyniosły 3.082.555 tys. zł i były wyższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 1.712.088 tys. zł, tj. o 124,9%.

NIK nie wnosi zastrzeżeń do sposobu zaplanowania dochodów w części 79. Zwiększone dochody były głównie efektem większej niż zakładano sprzedaży obligacji po dniu ich emisji, skutkującej koniecznością wykupienia przez inwestorów narosłych odsetek.

⁷ Bank Światowy, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Bank Rozwoju Rady Europy.

⁸ Np.: plan na 2005 r. zakładał obsługę nowych (z 2005 r.) emisji następująco: 46 mln USD i 7 mln EUR (197 mln zł), a wykonano 30 mln EUR i 375 mln JPY (133 mln zł).

Ponadto przy niektórych emisjach uzyskana została premia, która jest wynikiem nadwyżki ceny płaconej przez nabywcę obligacji ponad jej wartość nominalną. Precyzyjne zaplanowanie wielkości odsetek i premii jest trudne, gdyż zależą one przede wszystkim od bieżących warunków rynkowych oraz popytu na poszczególne emisje obligacji. W związku z tym dochody zaplanowano ostrożnie. W 2005 r. korzystnie na zwiększenie premii oraz odsetek z tytułu sprzedaży obligacji wpłynęło obniżenie stóp procentowych oraz popyt na obligacje kuponowe, których sprzedaż w odróżnieniu od bonów skarbowych i obligacji zerokuponowych jest źródłem dochodów części 79.

Kontrola 15 pozycji dochodów, stanowiących 17,4% dochodów zrealizowanych w 2005 r. w tej części, wykazała, że uzyskane wpływy odpowiadały terminom i kwotom wynikającym z dokumentów źródłowych.

- 3.2. W ustawie budżetowej na rok 2005 w części 79 zaplanowano wydatki w wysokości 20.970.000 tys. zł. W trakcie roku 2005 plan ten został zwiększony o kwotę 356.000 tys. zł. Wykonane wydatki cz. 79 wyniosły 21.286.486 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do operacji wykupu na przetargach zamiany części obligacji zapadających w 2006 r., która była główną przyczyną zwiększenia planu wydatków w 2005 r. W jej wyniku dokonano zamiany papierów wartościowych droższych w obsłudze na instrumenty o niższym oprocentowaniu.

W trakcie kontroli dokonano sprawdzenia 15 płatności, stanowiących 18,1% wydatków ogółem, na które złożyły się wypłaty dokonane na podstawie umów poręczenia Skarbu Państwa, wypłaty dyskonta, odsetek i premii od skarbowych papierów wartościowych oraz wynagrodzenie agentów emisji obligacji detalicznych. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Wydatki w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej były realizowane w terminach płatności i w wysokościach wynikających z umów i harmonogramów spłat poręczonych zobowiązań, listów emisyjnych określających warunki emisji krajowych obligacji skarbowych oraz umów i wystawionych na ich podstawie faktur.

NIK zwraca jedynie uwagę na sposób wydatkowania środków publicznych w związku z wypłatą z tytułu poręczenia kredytu zaciągniętego przez Agencję Rynku Rolnego. ARR nie dokonała w terminie spłaty kredytów w wysokości 240 mln zł. Kredyty te zostały spłacone przez Ministerstwo Finansów 10 dni później, tj. w dniu 25 listopada 2005 r. Za okres między terminem wymagalności a terminem wypłaty poręczenia ARR zapłaciła bankowi odsetki w wysokości 367,5 tys. zł, co było działaniem niegospodarnym. Przez pierwsze 7 dni były to odsetki naliczane według stawki podstawowej dla kredytu wynoszącej 4,6895%. Stawka ta była o 0,6895 pkt. proc. wyższa niż maksymalne oprocentowanie lokat złotych, jakie Ministerstwo otrzymywało wówczas

w Narodowym Banku Polskim. Po upływie 7 dni odsetki zostały naliczone w podwyższonej wysokości 7,6895%. W ocenie NIK, przy sprawniejszym obiegu dokumentów i informacji między ARR, MF i bankiem kredytującym, możliwe było przyspieszenie terminu wypłaty poręczenia i ograniczenie wysokości zapłaconych odsetek.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2003 r. NIK zwracała uwagę na potrzebę unikania sytuacji, w której podmioty sektora finansów publicznych byłyby obciążane podwyższonymi odsetkami w związku z przeciągającą się w czasie zapłatą z tytułu poręczenia⁹, nieuzasadnioną brakiem środków na rachunkach. Wniosek ten został częściowo zrealizowany, gdyż okres między dniem wymagalności poszczególnych płatności a dniem zapłaty z tytułu umowy poręczenia został skrócony z 21 do 10 dni. Zdaniem NIK, należy jednak całkowicie wyeliminować przypadki ponoszenia podwyższonych odsetek przez podmioty sektora finansów publicznych.

4. Po kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2004 r. w cz. 78 i 79 NIK sformułowała wnioski dotyczące: skorygowania ewidencji dochodów oraz sprawozdania budżetowego Rb-27 w części 78, podjęcia działań w celu zawarcia umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia określającej warunki spłaty pożyczek udzielonych w 2000 r. kasom chorych oraz rozważenia możliwości zmiany dotychczasowego sposobu planowania wydatków w cz. 78 i 79 na spłatę poręczonych i gwarantowanych zobowiązań w celu ograniczenia występujących rozbieżności pomiędzy planem i wykonaniem tych wydatków.

NIK uznaje, że dwa pierwsze wnioski zostały wykonane. Realizacja wniosku trzeciego, z uwagi na to, że został sformułowany już po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2005, będzie przedmiotem przyszłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie we współpracy z podmiotami sektora finansów publicznych, korzystającymi z poręczeń lub gwarancji Skarbu Państwa, działań, które pozwolą na wyeliminowanie przypadków ponoszenia podwyższonych odsetek z tytułu nieuregulowanych zobowiązań w okresie między terminem ich wymagalności a terminem uruchomienia poręczenia lub gwarancji,
- 2) wyjaśnienie z Bankiem Gospodarstwa Krajowego przyczyn rozbieżności dotyczących stanu zaległych należności z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych publicznym zakładom opieki zdrowotnej, w informacjach przekazanych Ministerstwu Finansów i NIK, oraz w razie potrzeby skorygowanie sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów w części 79 budżetu państwa.

⁹ Wystąpienie pokontrolne nr KBF-41011-1/04 P/03/043 z dnia 23 kwietnia 2004 r.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, uprzejmie prosi Panią Premier o przedstawienie w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosku lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Pani Premier 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.

Łp 124 wyrocy na cieniu

Plus-