



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

Dr Andrzej Kwiatkowski
K. Kwiatkowski
25.04.14,

KBF-4100-001-11/2014
P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA	
Wpłynęło dnia	
2014 -04- 25	GM
BMI 9	MF-RWPD- 48181

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. 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. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88714 z 30 grudnia 2013 r. 2. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88715 z 30 grudnia 2013 r. 3. Sławomir Stężewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88713 z 30 grudnia 2013 r. 4. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88733 z dnia 7 stycznia 2014 r. 5. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88732 z dnia 7 stycznia 2014 r. 6. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88712 z dnia 30 grudnia 2013 r. 7. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88716 z dnia 30 grudnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 651-658, 2056-2059)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów, od 27 listopada 2013 r. Jan Vincent-Rostowski, Minister Finansów od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Projekt ustawy budżetowej na rok 2013 został opracowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ufp), z wyjątkiem załącznika nr 11, w którym nie podano podstaw prawnych utworzenia programów wieloletnich. Uwzględnione zostały także założenia projektu budżetu państwa na rok 2013. W nocie budżetowej na rok 2013 dokonano, w porównaniu do lat poprzednich, zmian polegających na uproszczeniu i zmniejszeniu ilości formularzy planistycznych. Minister Finansów zapewnił wykonanie tymczasowej reguły wydatkowej.

Ustalone w nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. dochody zrealizowano powyżej prognozy o 1,2%, wydatki poniżej limitu o 1,8%, a deficyt poniżej dopuszczalnej granicy o 18,2%³.

Rezerwa ogólna rozdysponowana została zgodnie z art. 155 ufp. Tworzenie nowych rezerw, zmiany przeznaczenia i rozdysponowanie rezerw celowych dokonywane było zgodnie z art. 154 i 177 ufp. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia wydatków

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2013 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³ Dane z wykonania budżetu państwa w 2013 r. według stanu na 10 marca 2014 r.

dysponentów innych części budżetowych z rezerwy ogólnej i rezerw celowych wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki. Wnioski dysponentów o uruchomienie środków z rezerw rozpatrywane były rzetelnie. Sprawdzana była celowość i legalność zwiększenia planu wydatków. Ewidencja rezerw prowadzona była prawidłowo, a sprawozdania zostały sporządzone rzetelnie i terminowo.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niską skuteczność działań w celu poprawy jakości planowania i prognozowania parametrów makroekonomicznych. W efekcie konieczna była nowelizacja ustawy budżetowej. Procesy te należą do skomplikowanych i wymagają doskonalenia w dłuższej perspektywie czasu niż rok budżetowy.

Realizacja budżetu przebiegała w warunkach niższego niż założono na etapie opracowywania ustawy budżetowej wzrostu gospodarczego i w konsekwencji realizacji niższych dochodów budżetu państwa. W tych niekorzystnych uwarunkowaniach Minister Finansów zapewnił finansowanie zwiększonych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Tak jak w latach ubiegłych w 2013 r. stosowane były rozwiązania kreatywne obniżające deficyt. Polegały one na konstruowaniu operacji w ten sposób by, zamiast w wydatkach, były one ujmowane w rozchodach. W 2013 r. do takich operacji należało finansowanie poprzez pożyczki trwale nie zrównoważonego Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, przekazanie FUS refundacji z tytułu ubytku składek przekazanych do OFE oraz dokapitalizowanie Banku Gospodarstwa Krajowego obligacjami w wysokości 2 mld zł po uprzednim zmniejszeniu kapitału o 1 mld zł i przekazaniu tych środków na dochody budżetowe.

Zarządzanie płynnością budżetu państwa przebiegało bez zakłóceń. Przyczyniło się do tego skumulowanie znacznych stanów środków uzyskanych w wyniku emisji skarbowych papierów wartościowych. Dodatkowo wprowadzenie konsolidacji walutowej pozwoliło na racjonalne wykorzystanie środków walutowych będących w dyspozycji Ministra Finansów w celu przejściowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz wpłynęło na ograniczenie przyrostu zobowiązań zagranicznych.

Minister Finansów rzetelnie zestawiał wartość zadłużenia Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego. Przyrost długu Skarbu Państwa w 2013 r. był wyższy niż w poprzednim roku, jednak był niższy niż średni przyrost długu Skarbu Państwa z ostatnich jedenastu lat. Mógł być on niższy o 2 mld zł, gdyby Minister Finansów nie dokonał przedwczesnego dokapitalizowania BGK.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W dniu 31 maja 2013 r. Minister Finansów zgodnie z upoważnieniem zawartym w art. 138 ust. 6 ufp wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2013⁴. Przyjęto, że do opracowania projektu ustawy budżetowej wykorzystanych będzie 17 formularzy planów rzeczowych zadań (o jeden więcej niż w 2012 r.), 45 formularzy projektu budżetu (o trzy mniej niż rok wcześniej) i 3 formularze dla układu zadaniowego (o jeden mniej niż rok wcześniej). W porównaniu do 2012 r. ujednolicono wzory formularzy planistycznych, obejmujących poszczególne formy organizacyjno-prawne jednostek sektora finansów publicznych – państwowy fundusz celowy oraz agencję wykonawczą, instytucję gospodarki budżetowej i niektóre państwowe osoby prawne.

W terminach wyznaczonych przez Ministra Finansów dysponenti części budżetu państwa opracowali i przedstawili projekty planów rzeczowych zadań oraz projekty budżetu w danej części klasyfikacji budżetowej. Dokumenty te zostały opracowane na podstawie między innymi:

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 628.

- 1) założeń do projektu budżetu państwa przyjętych przez Radę Ministrów 12 czerwca 2012 r.;
- 2) wstępnych kwot wydatków ustalonych przez Ministra Finansów dla poszczególnych części budżetowych.

Projekt planu wydatków budżetu państwa został opracowany z uwzględnieniem treści art. 112a ust. 1 ufp⁵, tj. z zastosowaniem dyscyplinującej tymczasowej reguły wydatkowej. Realny wzrost wydatków elastycznych oszacowano w wysokości 0,2 punktu procentowego ponad inflację, tj. poniżej ustawowego progu 1%. Planowane wydatki prawnie zdeterminowane do planowanych wydatków ogółem w 2013 r. stanowiły 74,4% (w 2012 r. – 75,1%).

Minister Finansów przedstawił 2 września 2012 r. projekt ustawy budżetowej na rok 2013 wraz z uzasadnieniem Radzie Ministrów, która 27 września 2012 r. podjęła uchwałę o jego przyjęciu. Rada Ministrów, z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ufp, projekt ustawy budżetowej przekazała 29 września 2012 r. do Sejmu.

(dowód: akta kontroli str. 2176-2180, 2438-2458, 3090-3160)

Dochody budżetu państwa, prognozowane w projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 przygotowanym przez Ministra Finansów z dnia 2 września 2012 r. (299.185,3 mln zł) w stosunku do ustawy budżetowej uchwalonej ostatecznie przez Sejm 25 stycznia 2013 r.⁶ (299.385,3 mln zł), zostały zwiększone o 200 mln zł, a wydatki o 163,5 mln zł, tj. z 334.787,3 mln zł do 334.950,8 mln zł. W toku prac nad projektem ustawy zmiana wielkości dochodów i wydatków była niższa niż 0,1%. Deficyt budżetu państwa zaplanowany w projekcie ustawy w kwocie 35.602,0 mln zł został obniżony do kwoty 35.565,5 mln zł (o 36,5 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 2205-2224, 2672-2729)

W dniu 16 lipca 2013 r. Rada Ministrów podjęła decyzję w sprawie nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013. W celu przygotowania projektu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 ustawą zawieszono obowiązywanie progów ostrożnościowych (art. 86 ufp), a z dniem 1 stycznia 2014 r. usunięto pierwszy próg ostrożnościowy⁷.

(dowód: akta kontroli str. 2081-2102, 2672-2686)

Konieczność zmiany ustawy budżetowej została uzasadniona złą koniunkturą w otoczeniu zewnętrznym Polski, co przy ograniczeniu popytu w związku z prowadzoną konsolidacją finansów publicznych przełożyło się na pogorszenie się sytuacji na rynku pracy i ograniczenie popytu krajowego, a w konsekwencji znacznie niższe niż prognozowano wpływy z tytułu dochodów podatkowych.

W ustawie z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013⁸ obniżono prognozę dochodów do kwoty 275.729,4 mln zł (o 23.655,9 mln zł) i limit wydatków do 327.294,4 mln zł (o 7.656,4 mln zł) oraz zwiększono deficyt do 51.565,0 mln zł (o 15.999,5 mln zł). W uzasadnieniu do projektu zmiany ustawy budżetowej urealniono wskaźniki makroekonomiczne do bieżącej sytuacji gospodarczej. Przyjęto między innymi, że:

- realny wzrost PKB wyniesie 1,5% i będzie niższy o 0,7 punktu procentowego od pierwotnie zakładanego,
- średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych będzie niższy o 1,1 punktu procentowego i wyniesie 1,6%.

Założono także, że stopa bezrobocia na koniec roku wyniesie nie 13,0% a 13,8%.

(dowód: akta kontroli str. 2094-2102, 2672-2729, 3090-3160)

⁵ Ustawą z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych zawieszono stosowanie w 2013 r. art. 112a i 112b. Ustawa weszła w życie 20 sierpnia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 938).

⁶ Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r. poz. 169) w brzmieniu do dnia 13 października 2013 r.

⁷ Art. 1 pkt 1 i art. 2 ustawy z dnia 26 lipca 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 938) oraz art. 1 pkt 3 oraz art. 17 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1646).

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1212 – ustawa weszła w życie z dniem 14 października 2013 r.

Wieloletni Plan Finansowy Państwa (dalej „WPFP”) powinien określać średnioterminowe ramy dla planowania budżetu państwa. Zarówno ustawodawstwo krajowe, jak też legislacyjne i pozalegisłacyjne zalecenia dla krajów UE wskazują na korzyści wynikające ze średnioterminowego planowania finansowego w sektorze finansów publicznych oraz formułują zasady poprawnej polityki fiskalnej, której celem są zrównoważone finanse publiczne sprzyjające stabilnemu wzrostowi gospodarczemu. W 2012 r. maksymalny limit deficytu budżetu państwa stanowił kluczową kategorię w planowaniu budżetowym, ze względu na obowiązujący w tym czasie przepis art. 105 ust. 2 ufp⁹. Stanowił on, że w projekcie ustawy budżetowej na dany rok budżetowy, przedstawianym przez Radę Ministrów Sejmowi, poziom deficytu nie może być większy niż poziom deficytu ustalony na ten rok budżetowy w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W WPFP na lata 2012–2015 stanowiącym załącznik do uchwały Rady Ministrów z 8 maja 2012 r.¹⁰ maksymalny deficyt budżetu państwa prognozowano w kwocie 32,0 mld zł. W projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. przekazany we wrześniu 2013 r. do Sejmu deficyt ustalono w kwocie 35,6 mld zł.

Zakaz ustalania w projekcie ustawy budżetowej deficytu wyższego od przyjętego w WPFP nie miał charakteru bezwzględnego, bowiem zgodnie z ust. 3 art. 105 ufp, w szczególnie uzasadnionych przypadkach możliwe było uwzględnienie deficytu na poziomie wyższym, niż wynikający z WPFP. Rada Ministrów w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 podwyższenie deficytu uzasadniła tym, że w trakcie opracowywania projektu ustawy budżetowej prognozy wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej na rok przyszły uległy pogorszeniu w stosunku do tych, które były podstawą przygotowania WPFP. Oznacza, to że wymóg formalny wynikający z przepisów spełniono, co nie zmienia faktu, iż prognoza wymagała korekty.

W WPFP wskazywano na konieczność prowadzenia polityki fiskalnej w oparciu o ostrożne prognozy makroekonomiczne¹¹. Te zostały przyjęte dla roku 2013 nadmiernie optymistycznie, co Rada Ministrów przyznała w uzasadnieniu do ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013. Niższy od oczekiwanego był realny wzrost inwestycji prywatnych, niższe tempo wzrostu importu, odnotowano spadek popytu na pracę, wzrosła stopa bezrobocia, niższe było tempo wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, a tym samym niższy realny wzrost dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych (w konsekwencji także stopa oszczędności). Oczekiwania dotyczące kształtowania się składowych PKB spowodowały, że szacunek tempa wzrostu gospodarczego skorygowano do 1,5%, a wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych obniżono z 1,7% do 1,6%.

W WPFP wskazywano na kluczowe znaczenie racjonalnych szacunków budżetu państwa¹², a te wymagały w 2013 r. wielomiliardowych korekt po stronie dochodów i wydatków oraz potrzeby nowelizacji ustawy budżetowej. W efekcie trudno uznać, aby instrument ten skutecznie wspierał przygotowanie budżetu państwa na rok 2013.

Zdaniem NIK zmiany w zakresie WPFP, wprowadzone ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, zakładające wzmocnienie spójności między przepisami odnoszącymi się do WPFP i stabilizującej reguły wydatkowej mogą wpłynąć na poprawę średniookresowych ram budżetowych w Polsce pod warunkiem systematycznego i konsekwentnego badania oraz analizowania przez Ministra Finansów efektów tych rozwiązań.

(dowód: akta kontroli str. 2127-2148, 3112-3121, 3149-3160)

Minister Finansów nie wykluczał nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013 w trakcie roku 2013. W drugiej połowie 2012 r. prognozy parametrów makroekonomicznych szacowane dla Polski przez zewnętrzne źródła prognostyczne (Komisję Europejską, Międzynarodowy

⁹ Ustawą z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r. poz. 1846) z dniem 28 grudnia 2013 r. uchylony został art. 105 ust. 2 i 3 ufp.

¹⁰ Uchwała Nr 171 Rady Ministrów z dnia 8 maja 2012 r. w sprawie aktualizacji wieloletniego planu finansowego państwa na lata 2012-2015 (M.P. z 2012 r. poz. 292) uchylona z dniem 28 grudnia 2013 r.

¹¹ WPFP 2012–2015, s. 5.

¹² WPFP 2012–2015, s. 18.

Fundusz Walutowy, OECD, analityków bankowych itp.) ulegały dla Polski systematycznemu pogorszeniu. Przyczyną była narastająca niepewność co do sposobu rozwiązania kryzysu w strefie euro i siły negatywnych sprzężeń zwrotnych między sytuacją makroekonomiczną, stanem finansów publicznych i sytuacją sektora bankowego w peryferyjnych gospodarkach strefy euro. Minister Finansów tendencje te uwzględnił częściowo. W projekcie ustawy budżetowej na 2013 r. skorygował między innymi prognozę tempa wzrostu gospodarczego do 2,2% z 2,9% przyjętych w czerwcu 2012 r. założeniach projektu budżetu państwa. Pomimo, że sytuacja w otoczeniu gospodarczym Polski nie uległa poprawie, a NBP¹³, liczni ekonomiści i parlamentarzyści wskazywali na zawyżoną prognozę PKB dla Polski na rok 2013 i przeszacowanie prognozowanych dochodów budżetowych, Minister Finansów nie uznał za zasadne dokonanie w 2012 r. autokorekty prognoz makroekonomicznych i zmiany projektu ustawy w trakcie prac parlamentarnych. W Ministerstwie Finansów oczekiwano na korzystniejszy, niż faktycznie miał miejsce, w drugiej połowie 2013 r., rozwój sytuacji w Europie.

Zdaniem NIK złożone uwarunkowania gospodarcze w Europie w drugiej połowie 2012 r. mogły utrudniać formułowanie prognoz makroekonomicznych dla Polski w 2013 r., niemniej z perspektywy czasu bezspornie wynika, że Minister Finansów musiał dokonać korekt własnych prognoz. Wiązało się to z konieczności przeprowadzenia pracochłonnego procesu nowelizacji ustawy budżetowej na rok 2013, a to w rezultacie nie służyło stabilizacji gospodarki budżetowej i pozytywnej weryfikacji jakości planowania budżetowego w Polsce. Proces ten wiązał się z doraźnym odstępianiem od reguł ustanowionych dla stabilizacji finansów państwa. W aktualizacjach Programu konwergencji (aktualizacje z 2011 r. i 2012 r.), za których opracowanie projektu odpowiedzialny jest Minister Finansów, zakładano poprawę średniokresowych ram budżetowych. Ponadto zgodnie z art. 4 (rozdział III Prognozy) Dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich¹⁴ państwa członkowskie powinny zagwarantować, że podstawą planowania budżetowego są realistyczne prognozy makroekonomiczne i budżetowe sporządzone w oparciu o najaktualniejsze informacje. Podstawą planowania budżetowego powinien być najbardziej prawdopodobny scenariusz makroekonomiczno-budżetowy lub ostrożniejszy. W końcu 2012 r. otoczenie gospodarcze Polski i Europy nie było stabilne. Zdaniem NIK sytuacja ta nie miała charakteru zaskakującego i nadzwyczajnego. Wobec nietrafionej prognozy makroekonomicznej w odniesieniu do budżetu państwa na rok 2013 r., trudno uznać za w pełni skuteczne podjęte działania usprawniające mechanizm i proces decyzyjny prognozowania parametrów makroekonomicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2081-2102, 2127-2148, 3090-3160)

Dochody i wydatki zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2013 r. w kwotach nieznacznie wyższych niż kwoty zaplanowane w roku 2012 (w obydwu przypadkach o 1,9%). Były one jednak znacząco wyższe od wykonania dochodów w roku 2011 (o 7,9%) i 2012 (o 4,1%) oraz wykonania wydatków w roku 2011 (o 10,7%) i w roku 2012 (o 5,3%). W ustawie zmieniającej ustawę budżetową na rok 2013 prognoza dochodów została obniżona z 299.385,3 mln zł do kwoty 275.729,4 mln zł, tj. wysokości zbliżonej do prognozy i wykonania w 2011 r. Limit wydatków obniżono z 334.950,8 mln zł do 327.294,4 mln zł i pozostawiono w kwocie wyższej niż wykonanie 2012 r. Według Ministra Finansów przyczyną tego była sytuacja makroekonomiczna, a projekcje wydatkowe, jak i dochodowe, uwzględniały globalne założenia przyjęte w dokumentach strategicznych. Zdaniem NIK, kwoty dochodów i wydatków ogółem powinny być prognozowane wieloaspektowo, zarówno z uwzględnieniem parametrów i założeń makroekonomicznych, jak i oceny kształtowania się wielkości budżetowych (czynników je warunkujących) w ujęciu historycznym. Było to szczególnie ważne, w tak niepewnym gospodarczo okresie, jak druga połowa 2012 r. Nie bez znaczenia dla jakości prognozowania pozostaje także i to, że w tym czasie, Minister

¹³ W opinii do projektu ustawy budżetowej na rok 2013 z 20 listopada 2012 r. Rada Polityki Pieniężnej założyła szybsze słabnięcie tempa wzrostu, na okoliczność czego wskazano aktualny szacunek GUS projektu krajowego brutto, zgodnie z którym dynamika PKB w II kw. 2012 r. obniżyła się do 2,3% r/r z 3,6% r/r w I kw. 2012 r.

¹⁴ Dz. U. L 306 z 23.11.2011 r., s. 41.

Finansów nie dysponował alternatywnymi scenariuszami rozwoju sytuacji gospodarczej. Jedynym scenariuszem rozwoju sytuacji makroekonomicznej był scenariusz zaprezentowany w uzasadnieniu do ustawy budżetowej.

Prace nad projektem ustawy budżetowej prowadzone były przy wykorzystaniu mieszanej formy planowania „od dołu” (bottom-up) i „od góry” (top-down). Oznacza to, że dysponenti części budżetowych przekazywali Ministrowi Finansów wstępne informacje o zakresie finansowym (rzeczowym) zadań koniecznych do realizacji w roku budżetowym (podejście bottom – up), a Minister Finansów dokonał ich analizy i urealnienia do możliwości finansowych budżetu państwa oraz przekazał dysponentom wstępny limit wydatków (podejście top-down). Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien aktywniej i w większym stopniu niż dotąd (*ex ante*) uczestniczyć w zarządzaniu planowaniem zagregowanych kwot dochodów i wydatków, szczególnie tych inwestycyjnych i prorozwojowych oraz badać przyczyny ich kształtowania się w dłuższej niż rok perspektywie budżetowej. Powinno to nastąpić w ramach zwiększania podejścia „od góry” (*top-down*) w planowaniu budżetowym do czego Minister Finansów zobowiązał się w aktualizacjach Programu konwergencji, a które nie powinno być ograniczane do stosowania reguł wydatkowych, czy nowelizacji ustawy budżetowej, jak to miało miejsce w 2013 r., gdy Minister Finansów wyznaczył dysponentom kwotę ograniczenia limitu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 2081-2097, 2127-2148, 3095, 3112-3121)

Prezes Rady Ministrów, na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 16 lipca 2013 r., zobligował Ministra Finansów do przekazania w trybie pilnym, członkom Rady Ministrów propozycji ograniczeń na rok 2013. W tym samym dniu Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów podpisywała do dysponentów pisma z prośbą o dokonanie analizy wydatków zaplanowanych na rok 2013 w celu wygenerowania oszczędności. W pismach wskazano wysokość kwoty zmniejszenia planu wydatków, bez podania metodologii redukcji limitu wydatków. Kwoty te zostały ustalone przez Ministerstwo Finansów. Zasadniczym kluczem redukcji limitu wydatków, jak wynika z ustaleń kontroli, był procent niewykonanego planu wydatków z ostatnich dwóch lat, analiza struktury wydatków sztywnych i elastycznych (np. udziału funduszu wynagrodzeń) oraz krajowych i unijnych. Dysponentom wyznaczono krótki termin na dokonanie korekty wydatków – 8 dni (od 16 do 24 lipca 2013 r.). W indywidualnych przypadkach sposób redukcji limitu wydatków był wyjaśniany dysponentowi, gdy ten komunikował się z Ministerstwem (np. w drodze telefonicznej). W uzasadnionych przez dysponentów przypadkach Ministerstwo Finansów akceptowało inną niż przez nie zaproponowana korektę limitu wydatków.

Zdaniem NIK, ograniczanie limitu wydatków budżetowych przy przyjęciu znacznego stopnia uproszczenia oraz w krótkim czasie nie służyło systemowemu porządkowaniu wydatków i poprawie ich efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 2094- 2108, 2672-2729, 3255-3280, 3931-3943)

W planach rzeczowych stanowiących podstawę sporządzenia projektu budżetu dysponenti prezentowali kwoty zapotrzebowań znacznie wykraczające poza możliwości finansowe budżetu państwa. W toku kontroli zbadano planowanie wydatków majątkowych dziesięciu części budżetowych i ustalono, że w planach rzeczowych dysponenti zgłosili zapotrzebowania na kwotę 5.864,5 mln zł, a w ustawie budżetowej z 25 stycznia 2013 r. została ujęta kwota 4.415,2 mln zł (tj. 75,3% zapotrzebowania). Wydatki na finansowanie inwestycji proponowane przez dysponentów (formularz BW-I) zostały ujęte w ustawie budżetowej w wysokości 98,6%. Oznacza to, że podobnie jak w latach poprzednich, w planach rzeczowych dysponenti wykazywali oczekiwane zapotrzebowania, które na kolejnych etapach planowania i uszczegóławiania ustawy budżetowej były dostosowane (zmniejszane) do realnych możliwości ich sfinansowania w danym roku budżetowym. Ministerstwo Finansów wprowadzając korekty zapotrzebowań przekazywanych przez dysponentów kierowało się kryteriami najpilniejszych potrzeb i stopniem zaawansowania zadań.

Zdaniem NIK, Ministerstwo Finansów powinno w większym stopniu egzekwować od dysponentów rzetelność planowania kwot na wydatki (szczególnie majątkowe),

co czyniłoby proces bardziej transparentnym, przewidywalnym i mniej pracochłonnym. Wzmianałoby rozliczalność uczestników planowania budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 2215-2218, 2332, 2335, 2672-2729)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2013 z 2 września 2012 r. przedłożonym Radzie Ministrów dnia 4 września 2012 r. oraz w projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na 2013 r. z dnia 14 sierpnia 2013 r. przedłożonym RM dnia 20 sierpnia 2013 r., w załączniku nr 11 „Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym” nie podano podstawy prawnej utworzenia poszczególnych programów wieloletnich. Zgodnie z art. 122 ust. 2 pkt 1 ufp zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym, powinno zawierać nazwę programu i podstawę prawną jego utworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 3885-3906, 3259, 3276, 4042-4044)

2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetu państwa wykonano w wysokości 279.151,2 mln zł¹⁵. Były one niższe niż wykonanie 2012 r. o 8.443,9 mln zł, tj. o 2,9%. Uzyskano niższe wpływy we wszystkich rodzajach dochodów, w tym dochodów podatkowych o 6.623,7 mln zł (2,7%). Przyczyną tego stanu były przede wszystkim niższe niż w 2012 r. dochody z tytułu podatku od towarów i usług o 6.589,2 mln zł (5,5%) i podatku dochodowego od osób prawnych o 2.070,4 mln zł (8,2%).

Na koniec 2013 r. stan należności wyniósł 49.163,2 mln zł, w tym zaległości 45.936,3 mln zł. Należności wzrosły, w porównaniu do roku 2012, o 18,6%, a zaległości o 20,1%. Około 72% należności (35.616,0 mln zł) i zaległości (33.131,4 mln zł) wystąpiło w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa, a około 16% w części 85/02-32 – Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 3202-3254)

Wydatki budżetu państwa wykonano w 2013 r. w kwocie 321.343,4 mln zł¹⁶. Były one niższe od planu po zmianach o 1,8% oraz wyższe o 1,1% od wykonania w roku 2012.

(dowód: akta kontroli str. 3202-3254)

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych ogółem wyniosły 2.912,1 mln zł¹⁷. Wystąpiły we wszystkich grupach ekonomicznych, przy czym 92,3% (2.688,5 mln zł) dotyczyło wydatków bieżących, a 5,1% (147,5 mln zł) świadczeń na rzecz osób fizycznych. W porównaniu do roku 2012 były niższe o 22,6%.

(dowód: akta kontroli str. 3202, 3241-3254)

Do zarządzania realizacją budżetu państwa wykorzystywany był informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, pozwalający na wymianę informacji między departamentami Ministerstwa Finansów oraz dysponentami środków budżetowych i Ministerstwem Finansów. W systemie tym gromadzone były informacje obejmujące proces planowania, wykonania i sprawozdawczości budżetu państwa. System umożliwiał generowanie wniosków i decyzji o zmianie planu wydatków.

W budżecie państwa na rok 2013 zostały wprowadzone zmiany wydatków na łączną kwotę 16.396,8 mln zł, w tym w wyniku przeniesienia wydatków z rezerw budżetu państwa. Zwiększono plan wydatków w 131 częściach, a zmniejszono w 52 częściach. Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 58 częściach budżetu państwa i był zwiększony o 3.491,5 mln zł oraz zmniejszony o 1.914,6 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 51 częściach, w wyniku czego wydatki majątkowe (per saldo) zmniejszyły się o 52,6 mln zł. Nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmiany w 16 przypadkach na łączną kwotę 130,7 mln zł, wskazując na brak możliwości dokonania takich zmian w związku z zapisami „ustawy

¹⁵ Wykonanie planu dochodów budżetu państwa według stanu na 10 marca 2014 r.

¹⁶ Wykonanie planu wydatków budżetu państwa według stanu na 10 marca 2014 r.

¹⁷ Dane według stanu na 10 marca 2014 r.

okołobudżetowej¹⁸ bądź przeznaczenie „zaoszczędzonych” środków na spłatę zobowiązań jednostki lub blokowanie wydatków na podstawie art. 177 ufp. Minister Finansów udzielił odpowiedzi dysponentom w terminie miesiąca w przypadku 10 wniosków (z 16), w trzech po upływie miesiąca, a w pozostałych trzech – po upływie dwóch miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 3282-3432, 3655-3677)

Minister Finansów i dysponenti części budżetu państwa w roku budżetowym dokonali blokad wydatków na kwotę 1.816,3 mln zł, co stanowiło 0,6% zrealizowanych wydatków w 2013 r. W kwocie tej, Minister Finansów na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 ufp, zablokował 200,5 mln zł w części 83 Rezerwy celowe, w celu utworzenia nowej rezerwy na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa. Plan wydatków części 83 w 2013 r. nie został zwiększony w wyniku przeniesień z innych części budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 4, 198-210, 222-389, 622-629, 3255-3280)

Ministerstwo Finansów na bieżąco analizowało zmiany w rocznych harmonogramach wydatków dysponentów środków budżetowych oraz miesięczne/dzienne zapotrzebowania na środki na wydatki budżetowe. Dokonywanie tych analiz pozwalało na elastyczne zarządzanie środkami budżetowymi oraz weryfikowanie bieżących zapotrzebowań.

Ministerstwo Finansów w 2013 roku przekazało dysponentom 321.987,6 mln zł¹⁹. Z kwoty tej wydatkowano 321.343,4 mln zł. Pozostałe środki zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa. Podobnie jak w roku 2012 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. 2287-2331)

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, wydał 330 decyzji o zapewnieniu finansowania na rok 2013 i lata następne na kwotę 5.132,9 mln zł²⁰. W wyniku udzielonych zapewnień Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa w 2013 r. na kwotę 1.038,9 mln zł. Zmiany te polegały na przeniesieniu środków z części 83 Rezerwy celowe pozycja 4, 8, 29, 45, 59 oraz 98 do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/projektów objętych zapewnieniem.

Spośród badanych 32 decyzji o zapewnieniu 21 wydanych zostało w terminie miesiąca od daty wpływu wniosku do Ministerstwa Finansów, pozostałe 11 decyzji w okresie trzech miesięcy, z czego w odniesieniu do czterech nie uzasadniono czasu poświęconego na ich wydanie.

(dowód: akta kontroli str. 3259-3277, 3433-3685, 4039-4041, 4042-4044)

Rezerwa ogólna utworzona została zgodnie z art. 140 ust. 1 ufp w kwocie 95,0 mln zł, z której w 2013 r. rozdysponowano 68,2 mln zł, tj. 71,8%. Z takiej samej kwoty planowanej na 2012 r. rozdysponowano 46,7 mln zł, tj. 49,1%. Zgodnie z dyspozycjami wskazanymi w zarządzeniach Prezesa Rady Ministrów, Minister Finansów dokonał przeniesienia planu wydatków z rezerwy ogólnej na kwotę 67,2 mln zł oraz na podstawie własnego uprawnienia, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa²¹, na kwotę 1,0 mln zł. W wyniku rozdysponowania rezerwy ogólnej zwiększono planowane wydatki w 19 częściach budżetu państwa. Rezerwa ogólna rozdysponowana została zgodnie z art. 155 ustawy o finansach publicznych, tj. przez właściwe organy oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia. Decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia

¹⁸ Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1456 ze zm.).

¹⁹ Według stanu na dzień 31 grudnia 2013 r.

²⁰ Łącznie według stanu na 31 grudnia 2013 r. po korekcie.

²¹ Dz. U. Nr 45, poz. 257.

wydatków dysponentów części budżetowych z rezerwy ogólnej wydawane były zgodnie z obowiązującymi przepisami i bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli str. 3-10, 66-75, 78-139, 381)

W załączniku Nr 2 do ustawy budżetowej zaplanowano rezerwy celowe w wysokości 19.169,9 mln zł, po nowelizacji ustawy budżetowej kwota ta została zmniejszona do 18.155,7 mln zł. Rezerwy celowe utworzone zostały zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 up.

(dowód: akta kontroli str. 283-389, 381-383, 390-392, 398-429, 430-479, 648-650)

Na podstawie art. 154 ust. 9 up zmieniono w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w pięciu rezerwach na kwotę 648,7 mln zł. Zmiany przeznaczenia rezerw poprzedzone były analizą stanu rozdysponowania rezerw i wynikały z potrzeb dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 211-221, 393-395)

W 2013 r. rozdysponowano 15.487,4 mln zł ujętych w rezerwach celowych budżetu państwa, tj. 85,3% planowanej kwoty (wobec 77,1% w 2012 r.). W rezerwach pozostało 2.668,3 mln zł.

(dowód: akta kontroli 430-432, 440-435, 626-629)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Finansów wyraża zgodę na przenoszenie wydatków majątkowych (art. 171 ust. 3 i 4 up) i udziela zapewnień finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa zadań lub projektów (art. 153 ust. 1 up). Badanie czasu poświęconego na wydanie decyzji o zapewnieniu oraz zgód na przenoszenie wydatków majątkowych wykazało przypadki nieuzasadnionego wydłużenia postępowania. Zdaniem NIK, czynności te powinny być przeprowadzane sprawniej, gdyż zbyt długie oczekiwanie przez dysponentów może wpłynąć na termin realizacji planowanych przez nich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3259-3277, 3429-3432, 3643-3685, 4039-4041)

Wydatki wykonano w wysokości niższej od planu o 5.951,1 mln zł (co stanowiło 1,8% limitu wydatków). Zdaniem NIK niewykonanie planu wydatków w znacznej kwocie, gdy zawieszono stosowanie reguły wydatkowej, po to aby nie ograniczać wydatków publicznych w sytuacji osłabienia koniunktury, oznacza niską skuteczność decyzji w tej materii. Wykonanie wydatków publicznych miało być istotnym czynnikiem uaktywnienia procesów gospodarczych i pobudzania tempa wzrostu gospodarczego. W 2013 r. realny wzrost PKB rok do roku wyniósł 1,6%²², po tym jak w 2012 r. wyniósł 2,0%. Obie te wielkości są znacząco niższe od średniookresowego realnego tempa wzrostu PKB, które do tej pory w Polsce wynosiło około 4%. W efekcie wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej, wydatki planowane w roku 2013 (po nowelizacji) będą stanowiły trwałą bazę do wyliczania kwoty wydatków na kolejne lata.

W roku 2013 dysponenti mieli zaledwie kilka dni na przedstawienie propozycji ograniczenia limitu wydatków (od 16 do 24 lipca) i trudno uznać, aby mogli ten proces przeprowadzić w sposób w pełni rzetelny i zgodny z oczekiwaniami rozwojowymi państwa. Pilotaż przeglądu efektywnościowego (raport z 20 maja 2013 r.), w którym uczestniczyli pracownicy Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych wykazał, że aby założona w badaniu metoda, mogła stać się uniwersalnym narzędziem do przeprowadzenia przeglądu efektywnościowego w administracji publicznej, powinna być poddana wielu modyfikacjom w istniejących rozwiązaniach prawno-organizacyjnych oraz należy wyznaczyć silnego koordynatora takiego procesu. We wszystkich jednostkach objętych badaniem (urzędy skarbowe, urzędy gmin i jednostki Służby Więziennej) nie można było przedstawić obszarów, które jednoznacznie wskazywałyby na możliwość poprawy w zakresie efektywności wydatków i uzyskania oszczędności.

Wyjaśnienie Podsekretarz Stanu, że przy stosowaniu stabilizującej reguły wydatkowej dla potrzeb obliczeniowych istotna jest łączna wysokość planowanych wydatków części budżetowych, których dotyczy reguła, a zatem decyzje o ograniczaniu realizacji konkretnych zadań podczas procesu nowelizacji nie mają przełożenia na prognozę wieloletnią

²² Wielkość szacowana przez GUS z 4 kwietnia 2014 r.

z wykorzystaniem stabilizującej reguły wydatkowej, nie jest w pełni przekonująca, bo to właśnie wydatki na poszczególne zadania składają się na wydatki ogółem (zarówno w odniesieniu do planu, jak i wykonania). Zdaniem NIK to, że mechanizm reguły zawiera możliwość agregacji planowanych wydatków i zapewnia pewien stopień elastyczności zarządzania wydatkami nie oznacza, że na etapie jego wdrażania, poszczególnym dysponentom nie należało zapewnić właściwych warunków do przeprowadzenia rzetelnych analiz wydatków będących podstawą ustalania wydatków w ujęciu perspektywnym.

(dowód: akta kontroli str. 2081-2101, 2734-2817, 3112-3121, 3255-3280)

W latach 2010-2013 uległy zmniejszeniu wydatki majątkowe (z 15.438,7 mln zł w 2010 r. do 12.876,2 mln zł w 2013 r.) i na współfinansowanie (z 10.923,4 mln zł w 2010 r. do 10.298,0 mln zł w 2013 r.). Wykonanie tych wydatków było wynikiem decyzji dysponentów (beneficjentów środków) i samodzielnie ustalonej przez nich struktury planowanych wydatków na dany rok. Zjawisko należy uznać za niekorzystne z punktu widzenia perspektyw rozwojowych państwa. Zdaniem NIK Minister Finansów dysponując wiedzą (danymi) w tym zakresie powinien podjąć działania stymulujące.

(dowód: akta kontroli str. 2672-2729, 3255-3280)

3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2013 r. wynikały głównie z deficytu budżetu państwa (73,5% potrzeb), pożyczek udzielanych ze środków budżetowych (21,1%) oraz przekazania do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych środków na zrekompensowanie ubytku składek przekazywanych do OFE (18,7%). Dodatkowo saldo budżetu środków europejskich i wpłata środków z Funduszu Skarbu Państwa zmniejszyło potrzeby pożyczkowe o 13,5%.

W ustawie budżetowej potrzeby pożyczkowe netto zaplanowane w wysokości 45.730 mln zł, po nowelizacji zwiększone zostały do 66.830 mln zł, a w rzeczywistości wyniosły 57.442 mln zł. O wzroście potrzeb zadecydowały wyższe o 6.626 mln zł deficyt budżetu państwa oraz o 7.312 mln zł kwota udzielonych pożyczek. Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynął głównie dodatni wynik budżetu środków europejskich w wysokości 6.249 mln zł.

Przyjęty w ustawie budżetowej deficyt budżetu państwa w kwocie 35.565,5 mln zł został zaplanowany przy założeniu wzrostu PKB o 2,2% w 2013 r., co pozwoliło prognozować dochody budżetu państwa wyższe od zrealizowanych w roku poprzednim o 4,1%. Prognozy te okazały się zbyt optymistyczne i po nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. plan dochodów został obniżony o 23,6 mld zł, a wydatków o 7,7 mld zł. W rezultacie deficyt budżetu państwa został zwiększony o 16,0 mld zł (o 45%), do kwoty 51.565 mln zł. W porównaniu do wykonania roku 2012 oznaczało to możliwość powstania deficytu wyższego o 69,6%. Zrealizowany deficyt wyniósł 42.192,2 mln zł i był o 11,8 mld zł wyższy od deficytu w 2012 r. Oznaczało to pogorszenie relacji deficytu budżetu państwa do PKB²³ z 1,9% do 2,6%.

(dowód: akta kontroli str. 824-826, 883, 983)

Deficyt budżetu państwa stanowił 59,7% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszącego 70.651 mln zł²⁴. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r. wyniósł 4,3% PKB i relacja ta była o 0,4 punktu procentowego wyższa niż w 2012 r. Oznacza to, że Polska nie wypełniła zaleceń Rady Unii Europejskiej z czerwca 2013 r. przedstawionych do Programu Konwergencji Aktualizacja 2013. Zalecenia te zakładały zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB do poziomu 3,6% do końca 2013 r. W październikowym raporcie z działań podjętych w związku z rekomendacjami Rady Polska oszacowała, że nominalny deficyt sektora wzrósł, mimo działań konsolidacyjnych, do 4,8% PKB. W listopadzie 2013 r. Komisja Europejska uznała, że Polska nie podjęła skutecznych działań dla wdrożenia rekomendacji Rady z czerwca 2013 r. W konsekwencji Rada w dniu 10 grudnia 2013 r.

²³ Dla szacunku PKB za 2013 r. wynoszącego 1.631,8 mld zł.

²⁴ Komunikat GUS dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2013 r.

zmienia termin zlikwidowania nadmiernego deficytu do końca 2015 r. Rada zaleciła Polsce m.in. także dostosowanie definicji (metodyki) stosowanych w krajowym systemie budżetowym do metodyki stosowanej w Europejskim Systemie Rachunków Narodowych i Regionalnych. Na potrzebę ujednolicenia ze standardami ESA'95 sposobu prezentowania danych o deficycie i zadłużeniu Najwyższa Izba Kontroli zwracała wielokrotnie uwagę w latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 836-859)

Minister Finansów oprócz powyższych potrzeb pożyczkowych netto budżetu państwa pozyskiwał również środki na operacje związane z wykupem długu. Łączne potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 157.237 mln zł. W 2013 r. środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto budżetu państwa pozyskano w 79,1% ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym, w 13,2% ze sprzedaży spw i otrzymanych kredytów za granicą, a w pozostałej części ze zmniejszenia stanu wolnych środków i wykorzystania będących w dyspozycji Ministra Finansów części środków walutowych pochodzących z Unii Europejskiej.

Zgodnie z kolejnymi Strategiami Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych, podstawowym rynkiem finansowania potrzeb jest rynek krajowy²⁵. Ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym Minister Finansów pozyskał 124.362 mln zł na finansowanie potrzeb pożyczkowych brutto roku 2013 r. Finansowanie emisją krajowych spw było wyższe od planowanego w ustawie budżetowej o 14.801 mln zł, przy zmniejszeniu finansowania zagranicznego o 10.593 mln zł. Minister Finansów przy emisji nowych serii skarbowych papierów wartościowych dążył do równomiernego rozkładu płatności z tytułu ich obsługi. Z tego względu ograniczona została emisja papierów wartościowych generujących skumulowane odsetki dopiero przy wypłacie.

Finansowanie potrzeb pożyczkowych na rynkach zagranicznych pozwoliło Ministrowi Finansów na pozyskanie 21.713,8 mln zł, z czego 10.123,0 mld zł z tytułu sprzedanych obligacji skarbowych, a 11.713,8 mln zł z tytułu kredytów i pożyczek zaciągniętych przez Polskę w międzynarodowych instytucjach finansowych. W finansowaniu zagranicznym zwiększeniu uległ udział kredytów i pożyczek zaciąganych w międzynarodowych instytucjach finansowych. W 2013 r. koszt długu zaciąganego w MIF był niższy średnio o 87 punktów bazowych w porównaniu z kosztem emisji obligacji na rynku euro. Rentowność długu emitowanego na rynkach zagranicznych była korzystniejsza w porównaniu do rentowności długu krajowego. Średnia rentowność na rynku krajowym wynosiła od 3,1% dla papierów dwuletnich do ponad 4% dla papierów dziesięcioletnich. Na rynku zagranicznym rentowności sprzedanych obligacji w euro kształtowały się od 1,705% dla obligacji sześcioletnich do 3,359% dla obligacji dwudziestoletnich, natomiast kredytów zaciągniętych w bankach zagranicznych wynosił średnio 0,48%. Minister Finansów pomimo korzystnego kształtowania powyższych relacji nie zwiększył udziału finansowania zagranicznego ponieważ udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa, kształtował się na poziomie około 30%, przyjętym jako zalecany w kolejnych strategiach zarządzania długiem Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 717-730,1240)

Rozchody budżetu państwa wyniosły łącznie 248.396 mln zł. Zostały zrealizowane w 104,4% wartości planowanej w ustawie budżetowej i 81,7% po nowelizacji. W łącznej kwocie rozchodów zaplanowanych w budżecie na 237.954 mln zł, a po nowelizacji na 303.967 mln zł ujęte zostały „pozostałe rozchody” w wysokości 30.000 mln zł. Stanowiły one odpowiednio 12,6% i 9,8% planowanych rozchodów. Wartość ta nie jest planowana w połączeniu z konkretnymi operacjami wykupu długu, umożliwia jednak zmianę struktury rozchodów przy przestrzeganiu ich łącznego limitu określonego w ustawie budżetowej. Zrealizowane w 2013 r. rozchody, po skorygowaniu zgodnie z art. 52 ust. 1a ustawy o finansach publicznych, o zobowiązania finansowe zaciągane i spłacane w tym samym

²⁵ Przejściowy udział długu w walutach obcych powyżej poziomu 30% jest dopuszczalny w przypadku prefinansowania potrzeb pożyczkowych po wyraźnie niższych kosztach niż na rynku krajowym oraz odchyłom w kursach walutowych.

roku (z tytułu emisji bonów krótkoterminowych oraz depozytów zawiązywanych i rozwiązywanych w tym samym roku) nie przekroczyły ujętego w ustawie budżetowej limitu.

(dowód: akta kontroli str. 882)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2013 r., tak jak w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje, przeprowadzone jako rozchody budżetu państwa, poza rachunkiem wydatków, pomimo iż nie znajduje to uzasadnienia ze względu na ich charakter ekonomiczny. Część refundacji przekazanych FUS, w związku z ubytkiem składek przekazanych do OFE, została sfinansowana z rozchodów, a nie wydatków budżetu państwa. 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 ubezpieczeń społecznych²⁶ wpływy z prywatyzacji wykorzystywane są na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Jednak przychody z prywatyzacji, po dokonaniu obowiązkowych odpisów, umożliwiły pokrycie tylko 1.662 mln zł (15,5%) przekazanej do FUS refundacji. Pozostałe środki w wysokości 9.066 mln zł pochodziły z emisji skarbowych papierów wartościowych i zostały zaliczone do rozchodów. Analogiczny charakter ma także udzielenie z budżetu państwa Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych pożyczki w kwocie 12,0 mld zł na wypłaty emerytur i rent. Był to kolejny piąty rok, w którym Skarb Państwa udzielał FUS takiego wsparcia. Łączna kwota zobowiązań wobec budżetu państwa z tytułu udzielonych pożyczek wyniosła 30.877,5 mln zł. Corocznie zwiększająca się suma zobowiązań z tego tytułu oznacza, że pożyczki te zapewniają stałe bieżące finansowanie FUS i jako takie powinny być wykazywane jako wydatki, a nie rozchody budżetu państwa.

Zaliczenie powyższych operacji do rachunku wydatków spowodowałoby wzrost deficytu o 21,1 mld zł oraz relacji deficytu budżetu państwa do PKB do 3,9%.

Wielkość deficytu została także zmniejszona o 1 mld zł w wyniku wpłaty dokonanej przez BGK w maju 2013 r., będącej skutkiem obniżenia o taką kwotę funduszy własnych banku. Miesiąc później Minister Finansów dokapitalizował BGK, przekazując obligacje Skarbu Państwa o wartości 2 mld zł. Dokapitalizowanie banku poprzez przekazanie obligacji nie wiązało się ze zwiększeniem wydatków budżetu państwa. Obie operacje znajdują podstawy w przepisach art. 5a i 5c ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego²⁷. Jednak przeprowadzenie takich przeciwstawnych operacji spowodowało de facto sztuczne zwiększenie dochodów i w konsekwencji obniżenie deficytu budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str.1507-1543)

4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Minister Finansów zgromadził wyższe wolne środki złotowe i walutowe, niż wynikało to z bieżących potrzeb zapewnienia płynności i finansowania potrzeb roku 2013. Na początku roku łączna kwota wolnych środków przechodzących z roku poprzedniego, zgromadzonych na rachunkach złotych i walutowych (bez środków pochodzących z Unii Europejskiej w wysokości 2.550 mln euro) stanowiła równowartość 30.578,7 mln zł. Wysokie stany środków na rachunkach złotych i walutowych w Narodowym Banku Polskim oraz Banku Gospodarstwa Krajowego Minister Finansów utrzymywał także w ciągu roku. Średni stan środków złotych wyniósł 12.085 mln zł, a środków na rachunkach walutowych równowartość około 13.213,4 mln zł. Na koniec 2013 r. łączny stan wolnych środków wyniósł 23.277,1 mln zł i był niższy o 17,9 mld zł niż na koniec 2012 r.

W latach 2010-2013 stan wolnych środków na rachunkach Ministra Finansów był wysoki i wynosił ponad 20 mld zł. Minister Finansów nie określił zasad wyznaczania pułapu wolnych środków, których utrzymywanie byłoby zasadne dla optymalnego zarządzania płynnością, w sytuacji gdy kumulowanie nadmiaru wolnych środków w stosunku do potrzeb związane jest z ponoszeniem dodatkowych kosztów. Z szacunków przeprowadzonych w trakcie kontroli wynika, że koszty netto utrzymania całości wolnych środków można

²⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

²⁷ Dz. U. Nr 65, poz. 594 ze zm.

określić na co najmniej 79 mln zł. Zdaniem NIK, Minister Finansów powinien określić zasady wyznaczania poziomu wolnych środków z uwzględnieniem kosztów ich pozyskania.

(dowód: akta kontroli str. 881-882)

Do zarządzania płynnością budżetu państwa wykorzystywany był też mechanizm konsolidacji środków sektora finansów publicznych. Na koniec 2013 r. na rachunkach w ramach mechanizmu konsolidacji zgromadzone były środki w kwocie 28.099 mln zł tj. o 276 mln zł niższe niż na koniec 2012 r. Koszt utrzymania tych środków, wynoszący 2,5% był niższy niż przy finansowaniu najkrótszymi obligacjami dwuletnimi o rentowności 3,1%.

(dowód: akta kontroli str. 1240)

W celu przejściowego uzupełnienia niedoborów płynności budżetu państwa Minister Finansów w I kwartale 2013 r. emitował krótkoterminowe bony skarbowe dwudziesto- i dwudziestopięciodniowe o wartości 8 mld zł, a także w dniach 2-3 stycznia 2013 r. wykorzystał środki o wartości 950 mln zł zgromadzone na rachunkach depozytów overnight w BGK w ramach konsolidacji zarządzania płynnością. Do zarządzania płynnością złotową wykorzystywane były także waluty obce. Minister Finansów zawarł transakcje FX swap, w których dokonał okresowej wymiany na złote środków walutowych w wysokości 800 mln EUR, uzyskując kwotę 3.341,6 mln zł. Koszt pozyskania środków złotych (rozliczenie transakcji w grudniu 2013 i w styczniu 2014 r.) wyniósł 11,5 mln zł, a rentowność zawartych transakcji zamknęła się w przedziale 2,115% - 2,365%. Transakcja ta pozwoliła na przejściowe pozyskanie środków złotych o niższej rentowności, niż w wyniku emisji bonów (3,5%) lub obligacji dwuletnich (3,1%) i nie powodowała zwiększenia zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 698, 1034, 1262)

Zarządzanie płynnością złotową zapewniło terminowe płatności w ramach dokonywanych wydatków i rozchodów budżetu państwa.

W ramach zarządzania płynnością walutową, oprócz sprzedaży walut na rynku walutowym i w NBP, od września 2013 r. wprowadzono mechanizm konsolidacji walutowej. Od tej daty środki walutowe z funduszy europejskich zostały przekazane z rachunków Ministra Finansów w NBP na rachunek pomocniczy w BGK. Operacje z wykorzystaniem środków walutowych odbywały się na ujednoliconych zasadach i były realizowane w sposób niezależny od operacji zasilania budżetu środków europejskich w środki złote. Zgromadzenie wszystkich środków walutowych na jednym rachunku walutowym pozwoliło na uelastycznienie zarządzania tymi środkami i lepsze dopasowanie sprzedaży walut do sytuacji rynkowej. W praktyce oznacza to zwiększenie szansy uzyskiwania korzystniejszego kursu wymiany oraz podniesienie efektywności lokowania środków walutowych. Konsolidacja środków walutowych wyeliminowała także konieczności utrzymywania środków złotych pochodzących z wymiany środków unijnych w walutach obcych na wyodrębnionym rachunku. Środki złote są przekazywane z centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa na płatności unijne w wyznaczonych terminach zgodnie z zapotrzebowaniem. Konsolidacja środków walutowych istotnie zwiększyła rezerwę płynnościową budżetu państwa, a tym samym wpłynęła na ograniczenie ryzyka braku płynności i ryzyka refinansowania. Minister Finansów w 2013 r. w związku z konsolidacją pozyskał środki walutowe stanowiące równowartość 31.430,2 mln zł. Rozchody z tytułu zarządzania środkami europejskimi wyniosły 25.307,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 702-726, 1043-1046, 1095-1105, 1112-1128)

5. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny

Dług Skarbu Państwa

Opis stanu
faktycznego

Dług Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wyniósł 838.023,8 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 44.170,1 mln zł, tj. o 5,6%. Był to wzrost o 21.444,0 mln zł wyższy niż rok wcześniej. Dług Skarbu Państwa na koniec 2013 r. przewyższał o 24,1 mld zł kwotę określoną w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016”.

Po nowelizacji budżetu w 2013 r. wysokość zadłużenia Skarbu Państwa planowaną na koniec 2013 r. podwyższono do 841,5 mld zł. Wartość ta została uwzględniona w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017” (dług krajowy 587,4 mld zł, zagraniczny 254,1 mld zł).

Na wzrost długu Skarbu Państwa w 2013 r. wpływ miało finansowanie potrzeb pożyczkowych, w tym głównie deficytu budżetu państwa w wysokości 42,2 mld zł i środków w kwocie 10,7 mld zł przekazanych dla FUS w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE. Zwiększenie długu Skarbu Państwa o 2 mld zł nastąpiło w wyniku dokapitalizowania Banku Gospodarstwa Krajowego poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych. Przyrost długu Skarbu Państwa został ograniczony o 11,5 mld zł w wyniku przeprowadzenia w ostatnim kwartale 2013 r. przedterminowych odkupów obligacji na rynku krajowym i zagranicznym, o 6,2 mld zł poprzez uzyskanie nadwyżki budżetu środków europejskich oraz o 1,9 mld zł na skutek umocnienia się złotego wobec walut obcych.

(akta kontroli str. 1263-1491, 1551, 1552)

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2013 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 2013 r. uwzględniono także zobowiązania z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody w wysokości 3,6 mln zł.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu papierów wartościowych w sprawozdaniu Rb-Z części 98 budżetu państwa za IV kwartał 2013 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 finansowych²⁸. Dane zamieszczone w tym sprawozdaniu są zgodne z prowadzoną przez Ministra Finansów ewidencją długu krajowego i zagranicznego Skarbu Państwa, a wartość przyjętych depozytów z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według kryterium miejsca emisji zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wyniosło 584.271,5 mln zł, a zadłużenie zagraniczne 253.752,3 mln zł. Dług Skarbu Państwa w ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów wyniósł odpowiednio 403.313,1 mln zł i 434.710,7 mln zł. Udział długu Skarbu Państwa wobec nierezydentów trzeci z rok z rzędu przekracza poziom 50%. Po wzroście do poziomu 54,5% na koniec 2012 r., w 2013 r. zmniejszył się do 51,9%.

(akta kontroli str. 1263, 1492-1506)

Dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wzrósł o 41.301,6 mln zł, tj. o 7,6%. Było to głównie wynikiem przyrostu długu z emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych (o 40.860,5 mln zł) i zwiększenia zobowiązań z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów (o 480,4 mln zł).

W 2013 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych, którzy nabyli krajowe skarbowe papiery wartościowe wyniosło 193.158,3 mln zł. Jest to poziom wyższy o 2.679,6 mln zł niż w 2012 r. Według stanu na koniec 2013 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych stanowiło 33,6% zadłużenia z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. W stosunku do stanu na koniec 2012 r. proporcja ta zmniejszyła się o 2,1 punktu procentowego. 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.

²⁸ Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.

W 2013 r. w porównaniu z 2012 r. nastąpiły niewielkie zmiany wskaźników ryzyka refinansowania i stopy procentowej krajowego długu Skarbu Państwa. Nieznacznie wzrósł średni okres zapadalności krajowych skarbowych papierów wartościowych z 4,47 do 4,49 lat, a duration pozostało na poziomie z końca 2012 r. ulegając zmniejszeniu z 3,01 na 3 lata. W „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016” założono, że średni okres zapadalności długu krajowego będzie wynosił co najmniej 4,5 lat w horyzoncie Strategii, a wartość duration długu krajowego określono w przedziale 2,5-3,5 roku.

(akta kontroli str. 1263)

Na koniec 2013 r. zadłużenie zagraniczne wzrosło o 2.868,6 mln zł, tj. o 1,1%. Udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa wyniósł 30,3% i zmniejszył się od zakończenia 2012 r. o 1,3 punktu procentowego. Zgodnie ze „Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016” średni udział długu nominowanego w walutach obcych w długu ogółem miał nie przekraczać 30%, przy czym możliwe były odchylenia od scenariusza bazowego, związane z elastycznym podejściem do finansowania zagranicznego i wahaniami kursu złotego.

Na niski wzrost zadłużenia zagranicznego w 2013 r. wpłynęło znaczne umocnienie złotego w relacji do jena japońskiego (spadek kursu o 20,3%), nieznaczne umocnienie w relacji do dolara i franka szwajcarskiego (odpowiednio o 2,8% i 0,2%) przy jednoczesnym niewielkim osłabieniu się kursu złotego do euro (o 1,4%)

(akta kontroli str. 1263)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Minister Finansów, w lipcu 2013 r., dokapitalizował BGK kwotą 2 mld zł poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji Skarbu Państwa. Taką operację dopuszcza art. 5a ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego. Jednak termin jej przeprowadzenia spowodował wcześniejsze, o co najmniej pół roku, niż było to niezbędne, zwiększenie zadłużenia Skarbu Państwa o 2 mld zł. W konsekwencji, w warunkach deficytu budżetu państwa, wcześniej zostaną poniesione koszty refinansowania tego długu. Kwotę tych kosztów, przy założeniu finansowania tego zadłużenia średnim kosztem pozyskania obligacji dwuletnich z 2013 r., można oszacować w okresie półrocznym na około 30 mln zł.

Decyzja o podwyższeniu funduszy własnych BGK była uzasadniana koniecznością zwiększenia limitu koncentracji zaangażowań w BGK w celu rozwoju Programu Inwestycje Polskie. Tymczasem według danych BGK na dzień 31 grudnia 2013 r. maksymalna wartość koncentracji zaangażowań wyniosła 1 mld zł i była niższa niż wartość koncentracji równa 1,4 mld zł, określona jako maksymalna na podstawie wysokości funduszy własnych BGK przed dokapitalizowaniem.

Fundusze własne BGK, przed dokapitalizowaniem, były także bliskie spełnienia na koniec 2013 r. bardziej restrykcyjnych zasad obliczania limitu zaangażowań wprowadzonych regulacjami wewnętrznymi Banku. Aby nie naruszyć tych uregulowań wystarczyłoby zwiększenie funduszy własnych BGK o około 100 mln zł, zamiast o 2 mld zł.

Wcześniejsze przekazanie obligacji nie znajduje uzasadnienia z tego powodu, że operacja taka może być przeprowadzona w stosunkowo krótkim okresie około tygodnia. Świadczy o tym czas, jaki był potrzebny na przekazanie obligacji w lipcu 2013 r. Wniosek BGK o zwiększenie funduszu statutowego (z 27 czerwca 2013 r.) wpłynął do Biura Ministra 1 lipca 2013 r., w dniu 2 lipca 2013 r. dokonano emisji obligacji dla BGK, a 4 lipca 2013 r. zarejestrowano obligacje w KDPW na koncie BGK.

(akta kontroli str. 1507-1543)

Państwowy dług publiczny oraz dług instytucji rządowych i samorządowych²⁹

Państwowy dług publiczny (PDP) na koniec 2013 r. wyniósł 880.204,5 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 39.727,6 mln zł, tj. o 4,7%. W relacji do PKB stanowił 53,9%, tj. o 1,3 p.p. więcej niż w 2012 r. W latach 2008-2012 średni przyrost tej relacji wyniósł 1,6 p.p. W wyniku zmiany ustawy o finansach publicznych z 26 lipca 2013 r. w 2013 r. zawieszono stosowanie ograniczeń określonych w art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych w sytuacji kształtowania się relacji PDP do PKB na poziomie

Opis stanu
faktycznego

²⁹ Według stanu na 27 marca 2014 r.

50–55%. Kolejną zmianą ustawy o finansach publicznych z 8 listopada 2013 r. przepis art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych uchylono z dniem 1 stycznia 2014 r.

Wartość PDP była wyższa o 12,6 mld zł od planowanego poziomu określonego w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016”. W dokumencie tym przewidywano, że na koniec 2013 r. wartość PDP miała wynieść 867,6 mld zł.

Po nowelizacji ustawy budżetowej na 2013 r. planowaną wysokość PDP podwyższono do 899,5 mld zł i zmianę tę uwzględniono w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017”. W wyniku korekty planu, relacja PDP do PKB miała wynieść 54,8%.

Przyrost PDP w 2013 r. był przede wszystkim konsekwencją wzrostu o 42.696,8 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków pierwszy raz od 2001 r. uległ zmniejszeniu. Na koniec 2013 r. wyniósł 66.114,8 mln zł i zmniejszyły się o 905,5 mln zł, tj. o 1,4%. Ograniczenie tempa wzrostu zadłużenia tej grupy jednostek jest notowane od 2010 r.

Wartość PDP została prawidłowo obliczona na podstawie zbiorczych danych przesłanych 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 2013 r. wyniósł 932.509,3 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 45.636,7 mln zł, tj. o 5,1%. W relacji do PKB stanowił 57,1%, tj. o 1,6 p.p. więcej niż w 2012 r. W latach 2008–2012 średni roczny wzrost długu wyniósł 71.506,2 mln zł, a relacja do PKB w tym okresie zwiększała się co roku średnio o 2,1 p.p. Głównym powodem różnicy między PDP a długiem liczonym według metodologii unijnej jest nieuwjęcie w PDP zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego, w wysokości 43.644,7 mln zł.

Na koniec 2013 r. wartość zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych była wyższa o 11,6 mld zł, niż pierwotnie przyjęta w „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016 r.”. W związku z nowelizacją ustawy budżetowej przewidywaną wysokość długu instytucji rządowych i samorządowych na koniec 2013 r. podwyższono do wysokości 952,1 mld zł.

(akta kontroli str. 1263, 1544–1550)

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

Opis stanu
faktycznego

Należności Skarbu Państwa na koniec 2013 r. z tytułu udzielonych kredytów, pożyczek krajowych i zagranicznych oraz spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów wyniosły 42.295,1 mln zł. Były one wyższe niż na koniec 2012 r. o 11.414,2 mln zł. W kwocie tej, należności od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych stanowiły 73%, tj. 30.877,5 mln zł. Przyrost należności spowodowany był głównie udzielonymi, w 2013 r., pożyczkami ZUS na kwotę 12 mld zł, a także pożyczkami udzielonymi jednostkom samorządu terytorialnego w ramach prowadzonych postępowań naprawczych i ostrożnościowych (63,7 mln zł).

Zmniejszenia stanu należności ogółem na kwotę 736,3 mln zł były głównie wynikiem umorzenia wierzytelności z tytułu przejściowego wykupienia ze środków budżetu państwa odsetek od kredytów mieszkaniowych³⁰ (200,7 mln zł), umorzeń oraz spłat wierzytelności³¹ samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (45,2 mln zł), a także spłaty, zamiany bądź umorzenia zadłużenia, powstałego w wyniku spłaty przez Skarb Państwa poręczonych kredytów (256,1 mln zł). Dotyczyło to częściowego umorzenia wierzytelności Huty Baildon S.A. w upadłości, zawarcia z Pomorskim Hurtowym Centrum Rolno-Spożywczym S.A. umowy objęcia akcji w zamian za część wierzytelności oraz umorzenia

³⁰ Szczegółowe warunki i tryb umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. (Dz. U. Nr 226 poz. 1815 ze zm.).

³¹ Zasady i warunki umorzenia zostały określone w ustawie z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. 78 poz. 684 ze zm.) oraz postanowieniach § 4 umowy z dnia 17 czerwca 2005 r. zawartej pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

wierzytelności Skarbu Państwa ze względu na bezskuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. W 2013 r. dłużnicy Skarbu Państwa dokonali spłat zadłużenia w kwocie 835,9 mln zł, a Minister Finansów umorzył w całości bądź w części wierzytelności o wartości 430,8 mln zł.

Dane zawarte w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności na koniec IV kwartału 2013 r., sporządzonym dla części 98 przez BGK i NBP były zgodne z ewidencją należności prowadzoną w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 1905-2055)

7. Wykorzystanie limitu poręczeń i gwarancji

Opis stanu
faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w ustawie budżetowej na 2013 r. został ustalony na 300,0 mld zł i był o 100,0 mld zł wyższy niż w 2012 roku. Od 2009 r. głównym czynnikiem, decydującym o wielkości limitu była możliwość wykorzystania poręczeń i gwarancji dla wsparcia polskiego systemu finansowego przewidzianego w ustawie z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym³² oraz ustawie z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych³³. Dotychczas Minister Finansów nie udzielił żadnej gwarancji w oparciu o przepisy tych ustaw. Na wielkość szacowanego na 2013 r. limitu poręczeń i gwarancji wpływ miało również uwzględnienie skali finansowania Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) oraz PKP Polskich Linii Kolejowych S.A.

Ustawowy limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa wykorzystany został w kwocie 10,9 mld zł, tj. w 3,6%. W 2013 r., na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne³⁴, udzielonych zostało sześć gwarancji. Trzy dotyczyły zobowiązań Banku Gospodarstwa Krajowego, wynikających z zaciągniętych kredytów na zasilenie KFD (7,8 mld zł), dwie gwarancje Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu w związku z kredytami zaciągniętymi przez PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. na modernizację infrastruktury kolejowej (0,3 mld zł) oraz PKP Intercity S.A. na sfinansowanie projektu zakupu taboru kolejowego dużych prędkości (0,9 mld zł). Jedna gwarancja dotyczyła spłaty zobowiązań z emisji obligacji PKP PLK S.A. przeznaczonych na częściowe sfinansowanie wydatków inwestycyjnych związanych z realizacją projektów ujętych w Wieloletnim Programie Inwestycji Kolejowych (1,9 mld zł).

Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2013 r. wyniosły 104,8 mld zł. Wzrost tych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2012 r. wyniósł 7,3 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 1744-1904)

8. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2013 r. zaplanowano ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w wysokości 49,3 mln zł. Wykonane saldo prefinansowania było dodatnie i wyniosło 48,3 mln zł, wpływając na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych części 98.

Zarówno zrealizowane przychody, jak i rozchody były niższe od planowanych. Przychody, które wyniosły 64,4% planu, uzyskane zostały z tytułu spłaty pożyczek udzielanych za pośrednictwem BGK na wyprzedzające finansowanie niektórych działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Nie zostały natomiast zrealizowane planowane przychody z tytułu prefinansowania zadań realizowanych ze środków Funduszu Spójności. Wynikało to z wydłużenia okresu kwalifikowalności wydatków, co spowodowało, że nadal nierozliczone zostały trzy pożyczki, na łączną kwotę 19,0 mln zł.

Rozchody części 97 zostały zrealizowane na poziomie 55%. Środki przeznaczono na pożyczki udzielane beneficjentom PROW 2007-2013 za pośrednictwem BGK.

³² Dz. U. z 2014 r., poz. 158.

³³ Dz. U. Nr 40, poz. 226 ze zm.

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 657 ze zm.

Przekazywanie środków przez Ministra Finansów do BGK odbywa się na podstawie umowy zawartej zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa na wyprzedzające finansowanie w ramach programu rozwoju obszarów wiejskich³⁵. Na podstawie badania próby stanowiącej 24% wartości wszystkich środków przekazanych BGK w 2013 r. stwierdzono, że Minister Finansów przekazywał środki w terminach i kwotach określonych w zapotrzebowaniach Banku, zlecenia przelewu były weryfikowane i zatwierdzane przez uprawnionych pracowników, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Ministerstwie. Środki zgromadzone na rachunku spłat i rachunku odsetek były przekazywane przez BGK do budżetu państwa terminowo i w pełnej wysokości.

Dane zawarte w sprawozdaniu Rb-N o stanie należności i Rb-Z o stanie zobowiązań na koniec IV kwartału 2013 r. były zgodne z ewidencją prowadzoną w Ministerstwie Finansów. Sprawozdania przekazane zostały w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1554-1743)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

- 1) zintensyfikowanie działań w zakresie poprawy skuteczności planowania budżetowego,
- 2) opracowywanie „zestawienia programów wieloletnich w układzie zadaniowym” stanowiącego załącznik do ustawy budżetowej zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 122 ust. 2 pkt 1 ufp.

V. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

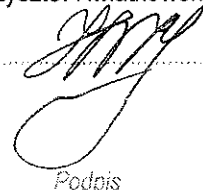
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 24 kwietnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski



Podpis

³⁵ Dz. U. Nr 216, poz. 1420.

³⁶ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

