RPW/49905/2016 P
Data:2016-04-20

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.10.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2016 -04- 20 GM
BMI 7

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99171 z dnia 11 stycznia 2016 r.

   (dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96695 z dnia 5 stycznia 2016 r.

   (dowód: akta kontroli str. 3-4)

3. Anna Grabarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96697 z dnia 5 stycznia 2016 r.

   (dowód: akta kontroli str. 5-6)

4. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96696 z dnia 5 stycznia 2016 r.

   (dowód: akta kontroli str. 7-8)

5. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99181 z dnia 22 lutego 2016 r.

   (dowód: akta kontroli str. 9-10)

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12

Kierownik jednostki kontrolowanej

Paweł Szałamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r.

Poprzednio, od dnia 27 listopada 2013 r., Ministrem Finansów był Mateusz Szczurek.

II. Wprowadzenie

W 2015 r. Minister Finansów był dysponentem części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego, w których ujęto dochody i wydatki dotyczące obsługi zobowiązań Skarbu Państwa zaciągniętych w kraju i za granicą na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wydatki w tych częściach ponoszone były w szczególności na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, spłatę oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek, wypłaty związane z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych. Na podstawie art. 165 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1] Minister Finansów mógł dokonywać przeniesień wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa między częściami budżetu państwa, w których ujmuje się wydatki na ten cel.

Dochody w obu częściach były uzyskiwane w szczególności przy sprzedaży obligacji, gdy inwestorzy, którym wydawane były obligacje, pokrywali koszty narosłych odsetek

[1] Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

(jeżeli sprzedaż obligacji była dokonywana w dniach następujących po dniu emisji) oraz premii (gdy obligacje były sprzedawane za kwotę przewyższającą wartość nominalną). W części 78 dochodami były także odsetki od kredytów udzielonych na podstawie umów międzynarodowych rządom innych państw oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015[2] w częściach 78 i 79. Zakres kontroli obejmował planowanie oraz realizację dochodów i wydatków budżetu państwa, prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych, a także prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań dla części 79 oraz realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78.

Dochody zrealizowane w 2015 r. w częściach 78 i 79 wyniosły łącznie 1.874,4 mln zł i stanowiły 0,6% dochodów budżetu państwa uzyskanych w 2015 r. Wykonane wydatki w obu częściach, w wysokości 29.169,0 mln zł, stanowiły 8,8% wykonanych wydatków budżetu państwa.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego, z wyłączeniem wydatków z tytułu gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank[3]), wypłaconych na rzecz Narodowego Banku Polskiego, w związku z brakiem spłaty przez SK Bank kredytu otrzymanego na przywrócenie płatności płatniczej.

Gwarancja dla Narodowego Banku Polskiego (NBP) za zobowiązania SK Banku została udzielona przez Skarb Państwa 20 sierpnia 2015 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym[4]. Niemniej ocena zasadności tej decyzji będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec SK Banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów. Wypłata z tytułu gwarancji w wysokości 184,9 mln zł spowodowała powstanie należności Skarbu Państwa. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło danych pozwalających na miarodajne oszacowanie realności zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa z tytułu powyższej wierzytelności.

Dochody i pozostałe wydatki budżetowe w częściach 78 i 79 zostały prawidłowo zaplanowane oraz wykonane. Minister Finansów prowadził obsługę zobowiązań terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez Ministra Finansów w obu częściach roczne sprawozdania budżetowe za 2015 r. o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), planu wydatków budżetu państwa (Rb-28), sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i sprawozdania o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń

---

2 Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.)

3 Nazwa stosowana przez Bank w obrocie handlowym.

4 Dz. U. z 2014 r. poz. 158, ze zm. Ustawa określa formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym przeznaczonego na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej, w tym w związku z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego.

i gwarancji (Rb-Z). Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania te, a także sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej[5], sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[6], a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym[7].

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych części 79 – Obsługa długu krajowego, stanowiących podstawę sporządzenia ww. sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, były prowadzone nieprawidłowo. Sprawozdania przekazują obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2015 r., odpowiadający stanowi przedstawionemu w ewidencji księgowej.

IV. Wyniki kontroli

1. Realizacja planu dochodów i wydatków w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

1.1. Dochody

Opis stanu faktycznego

Dochody w części 78 zrealizowane w kwocie 95,2 mln zł były o 132,4% wyższe od zaplanowanych pierwotnie w ustawie budżetowej oraz o 0,4% od kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej[8]. Realizacja dochodów ponad pierwotnie przyjęte prognozy była efektem uzyskania wyższych odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów (o 191,4%) i odsetek od kredytów udzielonych (o 77,7%), a także wpływu dochodów z pierwotnie nieplanowanych tytułów.

Dochody z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych były wyższe od pierwotnie zaplanowanych o 77,7% i wyniosły 49,2 mln zł. Było to przede wszystkim następstwem przedterminowej, całkowitej spłaty pożyczki udzielonej Islandii. Kwota dochodów z tytułu spłaty tej pożyczki wyniosła 33,2 mln zł wobec planowanych 15,7 mln zł. Zgodnie z postanowieniami umowy pożyczki zawartej w 2009 r.[9] Islandia zapłaciła karę za przedterminową spłatę w wysokości 0,7% spłacanej kwoty głównej[10]. Ponadto Islandia spłaciła odsetki za okres wykorzystania pożyczki w 2015 r., które przy spłacie w terminie umownym (po zakończeniu roku) zostałyby zaliczone do dochodów roku następnego.

(dowód: akta kontroli str. 19, 273, 359, 393-400)

Odsetki od środków walutowych zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów wyniosły 21,1 mln zł, tj. o 191,4% więcej niż pierwotnie planowano. Źródłem tych

---

5 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

6 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

7 Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

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

9 Zgodnie z Aneksem nr 3 do umowy, podpisanym 27 maja 2015 r.

10 Kwota główna spłacona przedterminowo – 204,1 mln zł, kara – 1,4 mln zł.

dochodów były depozyty w dolarach amerykańskich[11], których średnioroczny stan wyniósł 1.633 mln USD, przy planowanym na poziomie 444 mln USD[12], a średni kurs był wyższy od planowanego o 0,85 złotego.

(dowód: akta kontroli str. 16, 157, 358)

Nieplanowane dochody w wysokości 14,5 mln zł wpłynęły z tytułu premii ponad wartość nominalną obligacji przy ich sprzedaży na rynkach zagranicznych. Premia w kwocie 3,7 mln franków szwajcarskich została uzyskana przy sprzedaży trzyletnich obligacji o wartości nominalnej 580,0 mln CHF. Premia została naliczona i pobrana oraz odprowadzona na rachunek dochodów części 78 w wysokości zgodnej z warunkami emisji oraz zasadami obsługi zagranicznych należności Skarbu Państwa, a także właściwie zaewidencjonowana po przeliczeniu na złote. Dochody z tytułu premii stanowiły 15,3% dochodów w części 78.

Źródłem nieplanowanych dochodów w kwocie 4,3 mln zł był zwrot części opłaty za dostęp do środków Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego, wniesionej przez Polskę w styczniu 2014 r., w związku z przyznaniem nowej linii w dniu 14 stycznia 2015 r., tj. cztery dni przed końcem okresu, za który została wniesiona opłata za gotowość w ramach poprzedniej, zakończonej linii.

Na 2015 r. nie planowano dochodów z tytułu poręczeń i gwarancji. Zrealizowane dochody w wysokości 6,1 tys. zł związane były z prowadzonymi działaniami windykacyjnymi wobec osoby fizycznej będącej dłużnikiem Skarbu Państwa i nie były szacowane z uwagi na niepewność ich uzyskania. Nowelizacją ustawy budżetowej na 2015 r. wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji zwiększono do kwoty 5,0 tys. zł.

Dochody nieplanowane stanowiły 19,8% dochodów w części 78.

(akta kontroli str. 40, 160, 258, 1049-1052)

W porównaniu z 2014 r. dochody w części 78 były wyższe o 41,1%, o czym zdecydowały przede wszystkim wyższe odsetki od kredytów udzielonych oraz wyższa kwota dochodów z nieplanowanych tytułów[13].

(akta kontroli str. 258)

1.2. Wydatki

W ustawie budżetowej na 2015 r. zaplanowano wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 10.168,0 mln zł. W dniu 30 października 2015 r. Minister Finansów dokonał blokady wydatków w kwocie 350,0 mln zł[14]. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zostały obniżone o kwotę równą kwocie zablokowanych wydatków. W dniu 18 grudnia 2015 r. Minister Finansów dokonał kolejnej blokady wydatków w wysokości 70,0 mln zł. Łącznie oszczędności w wydatkach w części 78 (zmniejszenie planu oraz blokada) wyniosły 420,0 mln zł. Zmniejszeniu uległy przede wszystkim limity wydatków na pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje (o 195,0 mln zł) oraz na spłatę odsetek od kredytów zaciągniętych w Europejskim Banku Inwestycyjnym (o 80,0 mln zł)

---

11 W 2015 r. średnie oprocentowanie środków na rachunkach w dolarach wyniosło 0,02%, a w euro 0,00%.

12 We wrześniu i październiku 2014 r. Minister Finansów dokonał przewalutowania 1.990 mln EUR na 2.525,3 USD, co spowodowało, że stan środków dolarowych w 2015 r. był znacznie wyższy od planowanego.

13 Premia uzyskana przy sprzedaży obligacji zagranicznych wyemitowanych w 2014 r. wyniosła 8,9 mln zł.

14 Na kwotę zablokowaną złożyły się wydatki na wypłatę odsetek od obligacji i kredytów w wysokości 195 mln zł, koszty emisji w wysokości 207 mln zł oraz wydatki na finansowanie programu F-16 w wysokości 18 mln zł.

i w Banku Światowym (o 60,0 mln zł). Oszczędności w wydatkach przeznaczonych na pokrycie kosztów emisji wynikały przede wszystkim z niższej opłaty za gotowość od Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Opłatę na 2015 r. zaplanowano przy założeniu utrzymania wysokości limitu przyznanego na lata 2013-2014. W styczniu 2015 r. Minister Finansów i Prezes NBP wystąpili do MFW z wnioskiem o przedłużenie dostępu do ELK na kolejne dwa lata, jednak z obniżonym limitem[15]. Opłata za gotowość, zależna od wysokości przyznanego limitu, uległa proporcjonalnemu zmniejszeniu i wyniosła 214,5 mln zł. Niższa od planu wysokość wydatków na obsługę kredytów z EBI i Banku Światowego była wynikiem niższych stóp procentowych na rynkach zagranicznych[16] oraz przesunięć w czasie, w stosunku do planowanych terminów, wypłat w ramach realizowanych umów, co skutkowało zmniejszeniem liczby płatności odsetkowych w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 184-186, 299, 400-401)

Na wykonanie planu wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego oddziaływały także różnice kursowe. Do planu przyjęto kursy walutowe powiększone o 12% w stosunku do prognoz kursów z uzasadnienia do ustawy budżetowej[17]. Dla euro przyjęto kurs 4,45 zł, dla dolara 3,28 zł[18]. Rzeczywisty kurs euro ukształtował się na poziomie niższym i wyniósł 4,18 zł, natomiast średni kurs dolara osiągnął wartość 3,77 zł, tj. o 15,1% wyższą od prognozy przyjętej do planu wydatków w części 78[19]. W wyniku różnic kursowych koszty obsługi długu były o 46 mln zł niższe od planowanych.

Zrealizowane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 9.735,5 mln zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. o 432,5 mln zł (14,3%) i o 83,5 mln zł (0,9%) od kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 184-185, 187-191, 298-300)

W 2015 r., tak jak w roku poprzednim, nie były planowane i nie zostały dokonane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji zagranicznych udzielonych przez Skarb Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 14, 158-160)

W porównaniu do 2014 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były wyższe o 128,0 mln zł[20] (o 1,3%), co było efektem wzrostu obsługiwanego zadłużenia

---

15 Limit przyznany na lata 2015-2017 wynosił 15,5 mld SDR (ok. 23 mld USD). W grudniu 2015 r. Minister Finansów wystąpił z wnioskiem o dalsze obniżenie wysokości dostępnych środków, do wysokości 13 mld SDR (ok. 17,9 mld USD).

16 Średnie rynkowe stopy LIBOR 6M dla EUR obniżyły się z 0,3% w 2014 r. do 0,1% w 2015 r. 0,1%, a LIBOR 3M z 0,2% do 0,0%. Według zmiennej stopy procentowej obsługiwane jest 73,2% kapitału zaciągniętych kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych.

17 Do oszacowania poziomu zwiększenia kursów przyjęto rzeczywisty poziom kursów walutowych w momencie przygotowania ustawy budżetowej, które w sierpniu 2014 r. kształtowały się na poziomie EUR/PLN 4,17-4,19 i USD/PLN 3,11–3,14, oraz uwzględniono zmienność poziomu kursów w latach wcześniejszych. W okresie styczeń – sierpień 2014 r. kurs EUR kształtował się w przedziale 4,10-4,24, w 2013 r. w przedziale 4,07-4,34, a w 2012 r. w przedziale 4,05-4,51. Kurs USD w analogicznych okresach wynosił 3,00-3,14, 3,01-3,37 oraz 3,07-3,58.

18 Wydatki realizowane w euro i w dolarach stanowią łącznie 92,1% wydatków części 78.

19 W strukturze walutowej obsługiwanego w 2015 r. zadłużenia zagranicznego zobowiązania w euro stanowiły 70,8%, a zobowiązania w dolarach 18,9%.

20 Wydatki na odsetki od obligacji były wyższe o 468,8 mln zł (111,9 mln euro), pozostałe tytuły wydatków, tj. odsetki od kredytów, wydatki związane z finansowaniem programu F-16 oraz koszty emisji skarbowych papierów wartościowych były w 2015 r. niższe niż w 2014 r.

z tytułu obligacji zagranicznych[21], a także przedterminowego wykupu obligacji o wartości nominalnej 730,0 mln euro, zapadających w lutym 2016 r. Wydatki na przedterminowy wykup wyniosły 26,5 mln EUR, tj. 112,9 mln zł[22], podczas gdy przedterminowy wykup w 2014 r. obligacji o nominale 354,4 mln dolarów, zapadających w 2015 r. wygenerował wydatki w wysokości 13,2 mln USD, tj. 42,9 mln zł.

Wydatki na obsługę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF) były niższe o 109,1 mln zł (10,3%) niż w 2014 r., co było przede wszystkim efektem obniżenia się stóp procentowych dla euro. Niższy poziom stóp procentowych skutkował również obniżeniem się wydatków ponoszonych w ramach programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe* (program F-16).

W strukturze wydatków w części 78 wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, odsetek od kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych związanych z obsługą długu zagranicznego stanowiły 97,3% i wyniosły 9.471,5 mln zł.

W 2015 r. obsługiwane były obligacje zagraniczne wyemitowane w latach 1997-2014: 20 serii obligacji nominowanych w euro o wartości nominalnej 29.922 mln EUR, 10 serii w dolarach amerykańskich o wartości 14.719 mln USD, 13 serii w jenach japońskich o wartości 437.600 mln JPY i 7 serii we frankach szwajcarskich o wartości 4.425 mln CHF. Wartość odsetek i dyskonta wypłaconych w 2015 r.[23] stanowiła równowartość kwot: 1.238,2 mln EUR, 726,9 mln USD, 107,7 mln CHF, 8.947,0 mln JPY i wyniosła 8.600,8 mln zł. Dyskonto wypłacane przy wykupie obligacji dotyczyło dwóch serii obligacji nominowanych w dolarach (o wartości nominalnej 1.000 mln USD i 1.500 mln USD), zapadających w 2015 r. oraz obligacji o wartości nominalnej 730 mln euro wykupionych przed terminem ich zapadalności. Wartość dyskonta wyniosła 3,6 mln USD i 4,5 mln EUR, tj. równowartość 32,8 mln zł.

Zbadane dyspozycje wypłaty odsetek z dwóch miesięcy 2015 r., w których wystąpiły największe wydatki z tego tytułu, tj. stycznia i kwietnia[24] (2.250,1 mln zł i 1.200,4 mln zł) zostały zrealizowane w wysokości zgodnej z kwotami należnymi z tytułu odsetek od poszczególnych obligacji, przekazanie środków walutowych nastąpiło w terminie umożliwiającym wypłatę odsetek w dniu ich wymagalności, płatności walutowe zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie. Nie stwierdzono zbyt wczesnego uruchomienia środków walutowych w stosunku do terminów płatności. Zbadane płatności w kwocie 3.450,5 mln zł stanowiły 40,1% wydatków z tytułu odsetek od obligacji zagranicznych.

(dowód: akta kontroli str. 28, 52, 77, 172-173, 343-344, 355)

Szczegółowej kontroli poddano płatności z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych, dokonanych we wrześniu 2015 r., tj. w miesiącu, w którym zrealizowane zostały najwyższe wydatki z tytułu obsługi kredytów i pożyczek z MIF. Płatności zostały dokonane w należnej wysokości ustalonych terminach oraz zaewidencjonowane w złotych według właściwych

---

21 Zadłużenie na koniec 2014 r. (obsługiwane w 2015 r.) w stosunku do zadłużenia na koniec 2013 r. (obsługiwanego w 2014 r.) wzrosło z tytułu obligacji nominowanych w euro o 970,0 mln EUR oraz z tytułu obligacji nominowanych w dolarach o 770,8 mln USD, przy zmniejszeniu się zadłużenia z tytułu obligacji nominowanych we frankach szwajcarskich o 875,0 mln CHF oraz w jenach o 21.500 mln JPY.

22 Po uwzględnieniu wydatków poniesionych na odkup w 2014 r. obligacji zapadających w 2015 r. (zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2015 r.), dodatkowe, nieplanowane wydatki na odsetki od obligacji wyniosły 70,0 mln zł (112,9-42,9 mln zł).

23 Z uwzględnieniem przedterminowego wykupu obligacji z dyskontem

24 W tych miesiącach nie przypadały wykupy obligacji zagranicznych sprzedanych z dyskontem.

kursów. Zbadane płatności w kwocie 167,2 mln zł stanowiły 17,7% wydatków z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z MIF.

Zbadane płatności odsetkowe oraz wypłaty dyskonta w kwocie 3.617,7 mln zł stanowiły 37,2% wydatków w części 78.

(dowód: akta kontroli str. 28, 126, 174-175, 352-254)

W 2015 r. zakończono finansowanie programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe,* na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe" i zapewnieniu warunków jego realizacji[25]. Ostateczne rozliczenie kontraktu na zakup samolotów F-16 nastąpi po rozliczeniu umowy PL-D-SAC, realizowanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej. W 2015 r. zostały rozliczone dwa instrumenty finansowe wykorzystane przez Ministra Finansów do zmiany struktury finansowania Programu:

1) wykupiona została dziesięcioletnia obligacja nominowana w dolarach o wartości nominalnej 81,81 mln USD, wyemitowana w 2005 r. w celu pokrycia płatności należnej stronie amerykańskiej[26]. Łączne koszty obsługi tej obligacji w latach 2005-2015 wyniosły 15,5 mln USD, co stanowiło równowartość 44,7 mln zł,

2) rozliczone zostały transakcje na instrumentach pochodnych (swap) zawarte w lipcu 2005 r. w celu zmiany struktury walutowej płatności wynikających z finansowania programu F-16. Transakcje te polegały na wymianie płatności odsetkowych w latach 2005-2015[27] oraz na końcowej wymianie kapitałów po kursie ustalonym w dacie zawarcia transakcji. W okresie od 2005 r. do trzeciego kwartału 2007 r. rozliczenie transakcji swap było korzystne dla budżetu, tj. płatności otrzymywane przez Ministra Finansów i pomniejszające wydatki w części 78 były wyższe od płatności ponoszonych w ciężar wydatków w części 78. W okresie od IV kwartału 2007 r. do I kwartału 2015 r., na skutek zmiany poziomu stóp procentowych dla euro i dla dolara, wystąpiło ujemne saldo z tytułu przepływów odsetkowych, które na zamknięcie transakcji wyniosło narastająco 137,9 mln zł. Płatności kapitałowe Ministra Finansów w kwocie 1.604,0 mln euro (płatności z rachunku walutowego) stanowiły równowartość 6.789,5 mln zł, natomiast płatności otrzymane przez Ministra Finansów w kwocie 1.994,3 mln dolarów (wpływ na rachunek walutowy) stanowiły równowartość 7.542,5 mln zł. Wynik uzyskany na przepływach kapitałowych był dodatni i wyniósł 753,0 mln zł. W skali całego programu transakcje swap zamknęły się zyskiem w wysokości 615,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 174, 277-278, 304-334)

Oprócz odsetek od obligacji, o której wyżej mowa, i płatności odsetkowych od transakcji swap na wydatki związane z programem F-16, analogicznie jak w latach poprzednich, złożyły się odsetki od odroczonych płatności za dostawy (tj. odsetki od voucherów B) oraz opłaty transakcyjne. Ponadto w ramach programu F-16 poniesione zostały nieplanowane wydatki na spłatę odsetek od kredytu FMF[28].

---

25 Dz. U. Nr 89, poz. 972, ze zm.

26 Obligacja oprocentowana była według zmiennej stopy procentowej wynoszącej LIBOR 3M + 0,115% marży.

27 Wymiana płatności opartych na stawce referencyjnej USD LIBOR 3M + 7 p.b. (płatność na rzecz Ministra Finansów, pomniejszająca wydatki części 78) na płatności oparte na stawce referencyjnej EURIBOR 3M powiększonej o marżę (płatność Ministra Finansów stanowiąca wydatki części 78).

28 Kredyt *Foreign Military Financing* (FMF) - linia kredytowa rządu USA. Możliwość finansowania Programu F-16 środkami kredytu FMF przewiduje umowa nr PL-D-SAD zawarta w 2003 r. pomiędzy rządową agencją Defense Security Cooperation Agency a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Obrony Narodowej i Wiceministra Finansów RP.

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów i wydatków budżetu państwa część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zgłasza następującą uwagę:

W 2015 r. przypadał termin spłaty odroczonych płatności (tzw. voucherów B[29]) o wartości 1.833,8 mln dolarów. Częściowo zostały one wykupione z wydatków zaplanowanych na ten cel w części 29 - Obrona narodowa[30]. Na skutek deprecjacji złotego wobec dolara zaplanowana kwota okazała się niewystarczająca na pełne pokrycie zobowiązań wynikających z odroczonych płatności. Wykup voucherów B w części niepokrytej przez Ministra Obrony Narodowej z wydatków Minister Finansów sfinansował kredytem FMF w kwocie 400,9 mln dolarów, który został spłacony następnego dnia. Odsetki z tytułu wykorzystania kredytu w wysokości 75,8 tys. dolarów stanowiły równowartość 278,6 tys. zł (0,004% wydatków w części 78). Minister Finansów w tym czasie posiadał na rachunkach środki pozwalające na spłatę voucherów B, bez zaciągania kredytu i ponoszenia tych kosztów. Ponadto Minister Finansów decyzją z 16 lipca 2015 r. dokonał blokady wydatków części 79 – Obsługa długu krajowego w kwocie 1.638,3 mln zł i zwrócił się do Komisji Finansów Publicznych o wyrażenie pozytywnej opinii w sprawie utworzenia nowej rezerwy celowej w tej kwocie na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa, w szczególności na dokonanie pełnej i ostatecznej płatności za vouchery B. Mimo uzyskania pozytywnej opinii Komisji (opinia nr 167 uchwalona na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2015 r.) Minister Finansów nie utworzył rezerwy na ten cel, podjął decyzję o uruchomieniu kredytu FMF oraz poniesieniu kosztów jego obsługi według najwyższego oprocentowania z instrumentów wykorzystywanych przez Ministra Finansów (6,903%), aby kwota kredytu została wykazana w rozchodach budżetu państwa i nie wpłynęła na jego wynik. W 2015 r. z rachunku rozchodów dokonane zostały również płatności z tytułu spłaty kredytu FMF uruchomionego na zasilenie rachunku Trust Fund, służącego do obsługi płatności na rzecz dostawców. Kredyt został uruchomiony 15 września - 28,2 mln USD (104,8 mln zł) i 15 grudnia – 66,6 mln USD (264,4 mln zł). W obu przypadkach spłata nastąpiła następnego dnia po uruchomieniu środków. Rozchody z tytułu spłaty kredytu FMF wyniosły w 2015 r. łącznie 495,8 mln dolarów, tj. równowartość 1.842,1 mln zł. W wyniku tych operacji deficyt budżetu państwa w 2015 r. został wykazany w kwocie o 1.842,1 mln zł niższej niż gdyby płatności związane z finansowaniem Programu F-16 zostały rozliczone zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, tj. w wydatkach budżetu państwa. Odsetki od tego kredytu poniesione w celu wykazania niższego deficytu budżetu państwa wyniosły 93,8 tys. dolarów, tj. 348,4 tys. zł. Rozliczenie finansowania Programu F-16 w 2015 r. zostanie przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym wykonania budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 275-278, 304-335, 357-360)

---

29 Płatności na rzecz głównego dostawcy były odraczane. Zamiast opłacania należności w gotówce, czy to otrzymanej z Polski czy też wypłacanej w ciężar kredytu FMF, pośrednicząca w realizacji kontraktu agencja rządu USA wystawiała dla niego voucher B, stanowiący rodzaj przyrzeczenia zapłaty należnej kwoty w określonym czasie, a także odsetek. Dostawca odsprzedawał voucher wybranemu bankowi za 100% jego wartości nominalnej.

30 Według kursu dolara przyjętego do ustawy budżetowej 2,77 zł.

2. Realizacja planu dochodów i wydatków w części 79 – Obsługa długu krajowego

2.1. Dochody

W 2015 r. dochody w części 79 zaplanowano w wysokości 1.168,6 mln zł, a po nowelizacji ustawy budżetowej zwiększono je do kwoty 1.783,7 mln zł. Uzyskane dochody wyniosły 1.779,3 mln zł, tj. 152,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 99,7% planu po nowelizacji.

Zrealizowane dochody były niższe od dochodów w 2014 r. o blisko 30%, głównie w wyniku realizacji niższych dochodów z tytułu odsetek i premii od obligacji skarbowych. Zdecydowała o tym niższa o 9.631 mln zł sprzedaż obligacji, a także niższe średnie oprocentowanie obligacji stałoprocentowych o 0,82 punktu procentowego (pp.) oraz zmiennoprocentowych w zależności od okresu sprzedaży od 0,71 pp. do 0,9 pp.

Dochody z tytułu obsługi skarbowych papierów wartościowych (spw) oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym wyniosły 1.753,7 mln zł, tj. 98,6% całości dochodów w części 79. Stanowiły je przede wszystkim odsetki wykupione przez inwestorów w przypadku sprzedaży obligacji skarbowych po dniu ich emisji oraz premie, realizowane przy sprzedaży obligacji po cenie wyższej od ich wartości nominalnej. Dochody te były wyższe od planowanych o 591,4 mln zł. Wynikało to przede wszystkim z realizacji premii wyższej o 942,3 mln zł od założeń w wyniku ukształtowania się rentowności rynkowych obligacji poniżej wartości oprocentowania sprzedawanych obligacji. Jednocześnie niższe od planowanych o 351 mln zł były dochody z tytułu narosłych odsetek, co było efektem mniejszej o 19.811,4 mln zł od planu sprzedaży obligacji i innej od zakładanej struktury ich sprzedaży.

W 2015 r. dochody z tytułu odsetek od środków utrzymywanych na rachunkach emitenta w dwóch domach maklerskich wyniosły 0,2 mln zł i były niższe od planowanych o 47,6%. Decydujący wpływ na wielkość dochodów miało obniżenie w dniu 5 marca 2015 r. stopy depozytowej NBP, na podstawie której ustalane jest oprocentowanie środków na rachunku w jednym z domów maklerskich, z 1% do 0,5%.

Pozostałe dochody związane z obsługą sprzedanych spw wyniosły 2,1 mln zł i były wyższe od założeń o 0,3 mln zł. Złożyły się na nie wpływy w kwocie 1,5 mln zł będące kapitałem przedawnionym z tytułu nieodebranych należności od obligacji detalicznych, dochody uzyskane przy przedterminowym wykupie obligacji detalicznych[31] w kwocie 0,4 mln zł, rozliczenia transakcji Sell-Buy-Back (SBB)[32] w wysokości 0,1 mln zł, zwroty nienależnie pobranych kwot z tytułu wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych w wysokości 0,2 mln zł oraz odsetki karne z tytułu rozliczeń dotyczących spw i swap w kwocie 0,01 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 441-442, 454-492, 496-545)

---

31 Dochód z tytułu przeksięgowania kwoty pomniejszającej kapitał wypłacany w przypadku przedterminowego wykupu obligacji 3-letnich TOZ i 4-letnich COI. Od 2012 r., przy wypłacie świadczeń z tytułu przedterminowego wykupu, który nastąpił począwszy od drugiego okresu odsetkowego, wysokość należności od każdej obligacji pomniejszana jest o 0,70 zł lub 1 zł, częściowo z odsetek (do wysokości narosłych odsetek), a częściowo z należnego kapitału w sytuacji kiedy narosłe odsetki nie wystarczą na pobranie opłaty w pełnej wysokości.

32 W lutym 2014 r. Minister Finansów wprowadził, za pośrednictwem BGK, możliwość zawierania przez Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych (DSPW) oraz kandydatów na DSPW transakcji na okres od 1 do 7 dni, na obligacjach skarbowych typu Sell-Buy-Back (SBB), tj. transakcji sprzedaży obligacji z jednoczesnym ustaleniem ich odkupu. Instrument ten wprowadzono w odpowiedzi na obawy uczestników rynku, wskazujących, iż po wprowadzeniu zakazu inwestycji OFE w skarbowe papiery wartościowe, z rynku zniknie inwestor pełniący rolę krótkoterminowego pożyczkodawcy spw.

W 2015 r. dochody w części 79, obejmujące wpływy z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych podmiotom sektora finansów publicznych (tj. publicznym zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom samorządu terytorialnego) oraz Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., były znacznie wyższe od założeń oraz wykonania lat ubiegłych. Dochody te zaplanowano w kwocie 6,3 mln zł, a ich wykonanie wyniosło 20 mln zł, tj. ponad trzy razy więcej niż zakładano. Wynikało to z udzielenia we wrześniu, listopadzie i grudniu 2014 r., tj. po okresie planowania budżetowego, oraz w 2015 r. 7 nowych pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego, a w szczególności pożyczki dla województwa mazowieckiego, od której odsetki wyniosły blisko 6 mln zł. Ponadto uzyskano nieplanowane dochody w kwocie 2,8 mln zł z tytułu odsetek za zwłokę należnych od publicznego zakładu opieki zdrowotnej w Kostrzynie, które zostały spłacone przez powiat gorzowski, będący organem założycielskim tej jednostki. Nie doszacowano także wysokości dochodów z tytułu odsetek od pożyczek BGK na prefinansowanie w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej, które planowano w wysokości 0,9 mln zł, natomiast wykonanie było pięciokrotnie wyższe i wyniosło 4,5 mln zł. Wynikało to w szczególności z przyjęcia założenia szybszej spłaty pożyczek w drugiej połowie 2014 r. i pierwszych miesiącach 2015 r., natomiast w rzeczywistości spłaty dokonywane były przez cały 2015 r.

W 2015 r. nieplanowane wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji w wysokości 5,6 mln zł, pochodziły głównie z podziału funduszów masy upadłości Huty Baildon S.A. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. plan dochodów z tytułu poręczeń i gwarancji zwiększono do kwoty 5,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 460-473, 493, 546-560, 719-767, 1051, 1055-1056)

W części 79 należności pozostałe do zapłaty, stanowiące w całości zaległości netto, wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-27 wyniosły łącznie 755,1 mln zł i obejmowały należności z tytułu poręczeń i gwarancji o wartości 754,7 mln zł oraz odsetki w kwocie 0,3 mln zł od pożyczek udzielonych przez BGK w ramach prefinansowania w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. należności pozostałe do zapłaty wzrosły o 265,4 mln zł, tj. o 54,2%. Wzrost ten był spowodowany przede wszystkim ponownym wyliczeniem odsetek z tytułu udzielonej pomocy publicznej Stoczni Gdynia S.A. w związku z ogłoszeniem upadłości Stoczni, co zwiększyło kwotę należności o 84,4 mln zł, a także wypłatą 184,9 mln zł na rzecz NBP z tytułu umowy gwarancji za zobowiązania SK Banku, zawartej w dniu 20 sierpnia 2015 r. Na zmniejszenie stanu należności główny wpływ miała spłata zaległości w kwocie 2,8 mln zł z tytułu odsetek za zwłokę od pożyczki udzielonej publicznemu zakładowi opieki zdrowotnej w Kostrzynie, a także odzyskanie należności Skarbu Państwa z funduszu masy upadłości Huty Baildon S.A.

Zaległości z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, stanowiące 99,9% zaległości ogółem, dotyczyły w większości podmiotów w likwidacji bądź upadłości. Działania windykacyjne Ministra Finansów mające na celu odzyskanie kwot wydatkowanych z budżetu państwa polegały w szczególności na wszczynaniu egzekucji sądowych i administracyjnych, uczestniczeniu w postępowaniach upadłościowych i likwidacyjnych, prowadzeniu korespondencji z dłużnikami w zakresie spłaty zadłużenia.

(dowód: akta kontroli str. 818, 864-865, 901-904, 910-911, 919-925)

Badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności przeprowadzone na próbie 0,6% dochodów w części 79, wykonanych z tytułu obsługi pożyczek

jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 10,6 mln zł, tj. na poziomie 314,2% planu, wykazało, iż należności zaewidencjonowane były na podstawie dokumentów spełniających kryteria określone w Instrukcji kontroli i obiegu dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów, dotyczących części 79, a kwoty naliczone zgodnie z warunkami umów pożyczek i terminowo oraz prawidłowo ujęte w księgach.

(dowód: akta kontroli str. 561-779)

Badaniem objęto ponadto prawidłowość naliczenia pięciu największych kwot odsetek wykupionych przez inwestorów przy zakupie obligacji na rynku krajowym. Dochód z tytułu wykupionych odsetek w łącznej kwocie 278,2 mln zł, stanowiący 16% dochodów w części 79 został wpłacony w prawidłowej wysokości, na właściwy rachunek i w terminach wynikających z rozliczeń przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 780-790)

2.2. Wydatki

Wydatki w części 79 zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 22.082 mln zł. Plan wydatków w tej części został obniżony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 19.933,7 mln zł. Wykonanie wydatków wyniosło 19.433,5 mln zł, tj. 88% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 97,5% kwoty ujętej w nowelizacji.

W związku z niższym wykonaniem wydatków Minister Finansów, decyzjami z lipca, października i grudnia 2015 r.[33] zablokował środki w łącznej kwocie 2.598,3 mln zł. Ze środków zablokowanych dwiema decyzjami Ministra Finansów[34] przeniesiono łącznie 240 mln zł na nowoutworzone rezerwy celowe w części 83.

W wydatkach na obsługę długu krajowego największy udział (96,1%) miały odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych, tj. obligacji rynkowych emitowanych w drodze przetargów organizowanych przez NBP, adresowanych do grupy inwestorów instytucjonalnych oraz obligacji oszczędnościowych sprzedawanych inwestorom indywidualnym lub podmiotom prawnym za pośrednictwem agenta emisji (PKO Bank Polski S.A). Pozostałe wydatki poniesiono w związku z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (2,7%) oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych (0,2%). W 2015 r. nieplanowanym wydatkiem była wypłata z tytułu gwarancji Skarbu Państwa w kwocie 184,9 mln zł (1%). Środki na ten cel w kwocie 225 mln zł zostały przesunięte na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 24 listopada 2015 r.[35] z limitu wydatków na obsługę krajowych skarbowych papierów wartościowych. Struktura wydatków na obsługę długu krajowego w 2015 r. była zbliżona do wykonania w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 441-451, 819-820)

W 2015 r. obsługiwano 31 serii obligacji rynkowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002-2015. Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych zaplanowano w wysokości 20.816,6 mln zł, natomiast ich realizacja była niższa o 2.321,2 mln zł i wyniosła 18.495,3 mln zł, tj. 88,8% planu. W 2015 r. rozliczone zostały transakcje swap zawarte w 2014 r., które zwiększyły wydatki z tytułu obsługi

---

33 Decyzje w sprawie blokady wydatków w budżecie państwa na rok 2015 wydane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

34 Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na 2015 r. wydane na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, art.1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 oraz art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.).

35 Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015, wydana na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych.

obligacji rynkowych w 2014 r. o 1.947,7 mln zł i pomniejszyły wydatki roku 2015 o 1.969,1 mln zł. Wynik netto tej operacji, tj. różnica między łączną kwotą wpłaconą przez partnerów transakcji a wydatkami poniesionymi przez Ministra Finansów, wyniósł 21,4 mln zł. Średnia rentowność zawartych transakcji wyniosła 1,94%.

Znaczący wpływ na wykonanie niższych wydatków z tytułu obsługi obligacji rynkowych w stosunku do założeń miało ukształtowanie się oprocentowania obsługiwanego długu na poziomie niższym od założeń. W przypadku obligacji zmiennoprocentowych dla kuponów płatnych w lipcu 2015 r. oprocentowanie było niższe o 0,61 pp., a nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej o 1,5 pp[36]. Spowodowało to zmniejszenie wydatków łącznie o 486 mln zł. W IV kwartale 2014 r. i w 2015 r. mniejsza od założeń o 6.667 mln zł była również sprzedaż obligacji, od których poniesiono wydatki w 2015 r., co wpłynęło na ich zmniejszenie o 373,6 mln zł. Ponadto w IV kwartale 2014 r. dokonano większych niż zakładano o 4.274,9 mln zł odkupów obligacji skarbowych, których termin wykupu przypadał w 2015 r., co wpłynęło na obniżenie wydatków roku 2015 o 125,9 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 819-831)

Minister Finansów w latach 2014-2015 nie emitował bonów skarbowych, nie poniesiono więc wydatków z tego tytułu, pomimo iż szacowano, że koszty obsługi bonów emitowanych w 2015 r. wyniosą 283,1 mln zł.

Wykonanie wydatków na obsługę obligacji oszczędnościowych wyniosło 94,1% planu, tj. 191,1 mln zł. Było to przede wszystkim wynikiem ukształtowania się oprocentowania tych obligacji na poziomie niższym od założeń.

Wydatki na odsetki od środków jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie planowano w wysokości 743 mln zł, natomiast ich wykonanie było niższe prawie o 30% i wyniosło 523,1 mln zł. Wpływ na to miało ukształtowanie się oprocentowania depozytów terminowych na poziomie niższym od założeń średnio o 0,87 pp. oraz depozytów overnight o 0,41 pp. Stany depozytów terminowych były niższe od założeń, natomiast wyższe były stany niżej oprocentowanych depozytów overnight.

Na koszty emisji krajowych spw oraz innych opłat i prowizji[37] pierwotnie zaplanowano kwotę 36,1 mln zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej planowaną kwotę podwyższono do 41,1 mln zł, z czego zrealizowano wydatki w wysokości 39 mln zł, tj. 94,9% planu po zmianach. Wyższe od założeń wydatki wynikały między innymi z wyższej o 438,1 mln zł od planu sprzedaży obligacji 2-letnich DOS. Ponadto wyższe od planowanych były koszty wynagrodzenia i refundacji opłat i prowizji BGK, m.in. w związku z objęciem nowych podmiotów obowiązkiem lokowania wolnych środków w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów, a w szczególności z przyjmowaniem na rachunki depozytowe Ministra Finansów w BGK depozytów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 441, 819-824, 832, 926, 991-994)

---

[36] W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, iż oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych dla odsetek płatnych w lipcu wyniesie 2,62%, natomiast faktycznie wyniosło 2,01%, a w przypadku nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej planowano oprocentowanie w wysokości 3%, a faktycznie zostało ustalone na poziomie 1,5%.

[37] Koszty emisji krajowych spw oraz innych opłat i prowizji obejmują wynagrodzenie agenta emisji obligacji skarbowych, wynagrodzenie oraz zwrot opłat i prowizji BGK z tytułu zawartej umowy w sprawie wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, oraz umowy w sprawie wykonywania przez BGK czynności związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Finansów, a także koszty usług prawnych.

W 2015 r. dokonano jednej wypłaty z tytułu gwarancji w wysokości 184,9 mln zł. Podstawą poniesienia wydatku była gwarancja udzielona w dniu 20 sierpnia 2015 r. na rzecz Narodowego Banku Polskiego w związku z kredytem udzielonym przez bank centralny dla SK Banku na przywrócenie płynności płatniczej[38].

Decyzja o udzieleniu SK Bankowi kredytu refinansowego przez NBP oraz o udzieleniu przez Skarb Państwa gwarancji spłaty tego kredytu na podstawie postanowień ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym podjęta została, w związku z ustaleniami Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 19 sierpnia 2015 r. Uzasadnieniem złożonego przez SK Bank wniosku o udzielenie wsparcia była utrata płynności wynikająca ze wzmożonych wypłat klientów, po wprowadzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego zarządu komisarycznego. Udzielenie wsparcia w formie gwarancji Skarbu Państwa zostało poprzedzone uzyskaniem pozytywnych opinii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wymaganych art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Umowa o udzieleniu wsparcia, została zawarta pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Finansów a Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie na podstawie art. 3 ust. 1 tej ustawy. Spełniała ona warunki określone w art. 15 ust. 5 ww. ustawy. Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie terminowo ustanowił określone umową zabezpieczenia oraz wniósł opłatę prowizyjną[39]. W związku z tym, że Komisja Nadzoru Finansowego wydała pozytywną opinię o wypłacalności Banku, a w dniu 30 grudnia 2015 r. została ogłoszona jego upadłość z powodu niewypłacalności, ocena zasadności decyzji o udzieleniu gwarancji będzie możliwa po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec SK Banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów.

Wypłata gwarancji spowodowała powstanie wierzytelności Skarbu Państwa wobec SK Banku, o której Bank został poinformowany przez Ministra Finansów pismem z dnia 31 grudnia 2015 r. W piśmie tym Minister Finansów zwrócił się o poinformowanie dłużników wierzytelności kredytowych o dokonanym przelewie wierzytelności na Skarb Państwa oraz wskazania, aby przekazywali oni należności przysługujące wcześniej bankowi, na wskazany przez Ministra Finansów rachunek.

W odpowiedzi Zarządca Banku[40], powołując się na postanowienia art. 70^1 i art. 345 ust. 1 z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe[41], wskazał, że wierzytelności z umów kredytowych zawartych przez upadły bank, które były przedmiotem przelewu na zabezpieczenie, nie umożliwiają samodzielnego zaspokajania się wierzyciela z takich wierzytelności, ale jedynie uprzywilejowują sposób zaspokojenia takiego wierzyciela, tj. mają pierwszeństwo przed innymi wierzycielami.

Na dzień 31 marca 2016 r. nie było możliwe jednoznaczne określenie szans na zaspokojenie roszczeń Skarbu Państwa z tytułu powyższej wierzytelności.

---

38 W ustawie budżetowej na 2015 r. limit poręczeń i gwarancji ustalono na kwotę 200.000 mln zł, wykorzystanie limitu wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosło 4,38%.

39 Zgodnie z art. 8 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym od gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego jest pobierana opłata prowizyjna.

40 Zgodnie z art. 156 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. zarządcę powołuje się w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu.

41 Dz. U. z 2015 r. poz. 233, ze zm.

W dniu 12 kwietnia 2016 r. Minister Finansów zgłosił wierzytelność Skarbu Państwa wobec SK Banku do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy[42].

(dowód: akta kontroli str. 1057-1467, 1483-1501)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów i wydatków budżetu państwa część 79 – Obsługa długu krajowego nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzanych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Odnośnie części 78, NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z komentarzem do Planu Kont obowiązującym dla ewidencji operacji dotyczących obsługi zobowiązań i należności zagranicznych Skarbu Państwa, dane ze sprawozdania Rb-Z (pozycja F1.), sporządzanego przez NBP, powinny wynikać z salda Ma konta syntetycznego 905 – Zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych. Natomiast faktycznie dane te wynikają z sald części kont analitycznych utworzonych do tego konta. Mając na uwadze wymogi Ministerstwa Finansów w zakresie wykazywania przez NBP wielkości zobowiązań warunkowych w różnych ujęciach i według różnych zasad, wskazanym jest doprecyzowanie polityki rachunkowości w zakresie zasad funkcjonowania kont analitycznych do konta 905 i określenie ich treści ekonomicznej, tak aby z opisu jednoznacznie wynikało saldo jakich kont analitycznych stanowi źródło informacji dla potrzeb sporządzenia sprawozdania Rb-Z w części B. Poręczenia i gwarancje.

(dowód: akta kontroli str. 156-165, 283-294, 297, 302, 404-409, 846-900, 1000-1048, 1506-1514)

W przypadku części 79, nieprawidłowość stwierdzona w toku kontroli NIK nr P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, polegająca na wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N na dzień 30 czerwca 2015 r. kwestionowanych przez dłużników i objętych postępowaniem sądowym należności w łącznej kwocie 54,7 mln zł, niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek

[42] Mając na uwadze treść art. 51 ust. 1 pkt 4, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r., oraz art. 236 ustawy Prawo upadłościowe, a także obwieszczenie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, XIV Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego (Monitor Sądowy i Gospodarczy nr 6 (4891) poz. 578) z dnia 12 stycznia 2016 r. zgłoszenie wierzytelności powinno nastąpić w terminie 3 miesięcy od ukazania się obwieszczenia, czyli do dnia 12 kwietnia 2016 r.

sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[43], została usunięta, a sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2015 r. zostało sporządzone prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 874-883, 899)

Ustalone nieprawidłowości i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Księgi rachunkowe

4.1. Część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

W niniejszej kontroli NIK nie badała wiarygodności ewidencji księgowej dla części 78, gdyż z uwagi na sumę wydatków nie została zakwalifikowana do części objętych obligatoryjnym badaniem w tym zakresie ani dodatkowym doborem losowym. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, w której kwestie te były przedmiotem badania, NIK skierowała do Ministra Finansów wniosek o ustanowienie i prowadzenie ksiąg rachunkowych dla części 78 na podstawie ustawy o rachunkowości. Prowadzona wówczas ewidencja księgowa nie spełniała tych wymogów.

W 2015 r. w Ministerstwie Finansów były prowadzone prace zmierzające do stworzenia efektywniejszego modelu ewidencji księgowej w zakresie części 78 i 79 budżetu państwa w drodze połączenia obu części w jedną część budżetową oraz powierzenia BGK jej ewidencji księgowej. W dniu 21 grudnia 2015 r. została podpisana umowa w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa. Umową tą objęto prowadzenie ewidencji księgowej dochodów i wydatków części 79 budżetu państwa. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej tej części zostały określone w *Zasadach (polityce) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej*, stanowiących załącznik do zarządzenia nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 2016 r. W ust. 3 części A. rozdział I Miejsce prowadzenia ksiąg rachunkowych, Minister Finansów określił, że do ewidencji księgowej prowadzonej w BGK oraz w NBP stosuje się zasady obowiązujące dla ksiąg rachunkowych, wynikające z ustawy o rachunkowości. Konsekwencją powierzenia BGK prowadzenia ewidencji dochodów i wydatków w zakresie obsługi długu krajowego będzie likwidacja, po zamknięciu roku 2015, komórki organizacyjnej w Departamencie Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, prowadzącej dotychczas ewidencję w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 280, 410-437)

4.2. Część 79 – Obsługa długu krajowego

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z wewnętrznym regulaminem organizacyjnym Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów za prowadzenie w 2015 r. rachunkowości części 79 budżetu państwa – Obsługa długu krajowego odpowiadał Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów.
W badanym okresie ewidencja księgowa części 79 budżetu państwa powadzona była zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w zarządzeniu Nr 52 Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości, opisu systemu

[43] Zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań w Rb-N w części A. *Należności oraz wybrane aktywa finansowe* w wierszu N 4.2. – *pozostałe należności wymagalne* – wykazuje się wartość bezspornych należności wymagalnych z tytułów innych niż dostawy towarów i usług.

finansowo-księgowego, zasad przeprowadzenia inwentaryzacji i planu kont wraz z komentarzem, obowiązujących dla operacji dotyczących obsługi długu krajowego Skarbu Państwa. Ewidencja księgowa prowadzona była w systemie finansowo-księgowym Quorum, wersja 7.10.

(dowód: akta kontroli str. 930-990)

Badanie wiarygodności ewidencji księgowej części 79 przeprowadzono na próbie 22 zapisów księgowych na kwotę 32.357,0 mln zł (93,6% badanej populacji) wylosowanych metodą monetarną. Doboru próby dokonano na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 – Rachunek bieżący jednostki z ostatnich czterech miesięcy 2015 r. Wylosowane operacje zbadano pod kątem poprawności formalnej dowodów/zapisów księgowych i wiarygodności ewidencji księgowej. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str. 1468-1483)

V. Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[44] 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 oraz 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 19 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

[44] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.