



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF-4100-001-10/2014

P/14/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA	
Wpłynęło dnia	
2014 -04- 18	GM
SMI 9	
WERYFIKACJA	

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w części 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 Obsługa długu krajowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Renata Izdebska-Binieć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88730 z dnia 7 stycznia 2014 r. 2. Marcin Borowiec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88709 z dnia 30 grudnia 2013 r. 3. Anna Grabarczyk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88711 z dnia 30 grudnia 2013 r. 4. Elżbieta Grohman, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88710 z dnia 30 grudnia 2013 r. 5. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88731 z dnia 7 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-10)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ wykonanie budżetu państwa w 2013 r. w częściach 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 Obsługa długu krajowego.
Uzasadnienie oceny	Minister Finansów prowadził obsługę długu Skarbu Państwa zgodnie z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami, regulując terminowo zobowiązania Skarbu Państwa w wymaganych wysokościach. Plan wydatków w częściach 78 i 79 został obniżony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej z 43.511.902 tys. zł do 42.704.902 tys. zł. Wydatki na obsługę długu publicznego zostały poniesione w wysokości 42.460.109,9 tys. zł, co stanowiło 98% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 99% w budżecie po nowelizacji. Mniejsze od planowanych były wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego, co wynikało z ostrożnego planowania parametrów ekonomicznych wpływających na wielkość wydatków. Zarówno kurs złotego wobec walut obcych, jak i rynkowe stopy procentowe kształtowały się w sposób bardziej korzystny od przyjętego przy planowaniu w ustawie budżetowej. W związku z niższymi od planowanych wydatkami na obsługę zadłużenia zagranicznego, Minister Finansów dokonał blokady wydatków w części 78 w wysokości 210 mln zł. Kontrola 25% wydatków obu części nie wykazała nieprawidłowości. Plan dochodów w części 78 i 79 przyjęty w ustawie budżetowej² w wysokości 1.585.048 tys. zł, w wyniku jej nowelizacji zwiększono do 2.710.059 tys. zł. Dochody zostały zrealizowane w kwocie 3.268.678,5 tys. zł, tj. o 106% powyżej planu i o 21% powyżej planu po zmianach. Było to wynikiem wyższych dochodów z tytułu premii, uzyskiwanych, gdy inwestorzy są gotowi zapłacić więcej za nabywane papiery wartościowe niż wynosi ich

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa budżetowa na rok 2013 z dnia 25 stycznia 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 169), znowelizowana ustawą z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r., poz. 1212).

wartość nominalna oraz nieplanowanych dochodów ze sprzedaży obligacji Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych w postaci narosłych odsetek wykupionych przez nabywców. Cena sprzedaży obligacji emitowanych w ramach ponownego otwarcia wcześniejszej emisji jest powiększona o odsetki narosłe od dnia emisji do dnia ponownej sprzedaży, ponieważ po zakończeniu okresu odsetkowego inwestorzy otrzymują odsetki w pełnej wysokości. Zbadane dochody z tytułu narosłych odsetek, stanowiące 27% dochodów obu części, zostały prawidłowo naliczone i odprowadzone na centralny bieżący rachunek budżetu państwa, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa³. Roczne sprawozdania budżetowe oraz kwartalne sprawozdania w zakresie operacji finansowych za 2013 r. zostały sporządzone prawidłowo i pokazują rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań w obu częściach. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ oraz w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja planu dochodów i wydatków w części 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 Obsługa długu krajowego

1.1. Część 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego

Dochody

Opis stanu
faktycznego

Dochody części 78 zostały zrealizowane w kwocie 101.085,4 tys. zł, co stanowiło 182,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 173,4% kwoty planowanej w budżecie po nowelizacji. Wyższe dochody zrealizowane zostały w szczególności na skutek uzyskania nieplanowanych wpływów, a także wyższych od planowanych dochodów z tytułu spłat udzielonych gwarancji oraz odsetek od rachunków specjalnych i udzielonych kredytów.

Dochody w wysokości 62.045,2 tys. pochodziły z tytułów ujętych w planie. Pozostałe wpływy w kwocie 39.040,2 tys. zł zrealizowano ze źródeł nieuwzględnionych w planie dochodów. Ponad jedną trzecią dochodów stanowiły nieplanowane wpływy uzyskane przy ponownym otwarciu emisji sześciolletnich obligacji nominowanych w euro. Inwestorzy nabywając te papiery wartościowe wykupili odsetki narosłe od pierwszego dnia emisji do dnia sprzedaży w wysokości 36.723,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 145, 344, 355-356)

Zwrot przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy części opłaty za gotowość udostępnienia Elastycznej Linii Kredytowej był konsekwencją przyznania Polsce w 2013 r. nowego zwiększonego limitu linii kredytowej. MFW zwrócił 2.317,2 tys. zł opłaty za gotowość wniesionej przez Polskę w 2012 r., proporcjonalnie do niewykorzystanego okresu umowy z 2012 r. Za ten sam okres z tytułu nowej umowy wydatki budżetu państwa były o 672,8 tys. zł wyższe, co wynikało z wyższej kwoty środków postawionej przez MFW do dyspozycji.

(dowód: akta kontroli str. 60, 425-431)

Wykonanie dochodów ze źródeł ujętych w planie wyniosło 62.045,2 tys. zł, tj. 112% w stosunku do ustawy budżetowej i 106% w stosunku do budżetu po zmianach. Wyższe od planowanych o 5.160,1 tys. zł (o 4.514,1 tys. zł od budżetu po nowelizacji) były dochody z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Były one w szczególności efektem nieplanowanej spłaty przez Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze S.A. zobowiązań wobec Skarbu Państwa z tytułu zrealizowanych gwarancji. Wyższe od planu o 1.564,2 tys. zł były

³ Dz. U. Nr 245, poz. 1637 ze zm. – rozporządzenie uchylone z dniem 31 stycznia 2014 r.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 103) – rozporządzenie uchylone z dniem 24 stycznia 2014 r. Obecnie obowiązującym aktem prawnym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. (Dz. U. z 2014 r. poz. 119).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. Nr 43, poz. 247 ze zm.).

dochody z tytułu odsetek od rachunków specjalnych i udzielonych kredytów, co było przede wszystkim efektem prawie trzykrotnie wyższych stanów środków walutowych na rachunkach Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 359-360, 584-585)

W porównaniu do 2012 r. dochody części 78 były ponad dziewięciokrotnie niższe. Wysoka realizacja dochodów w 2012 r. była przede wszystkim wynikiem jednorazowej operacji sprzedaży zerokuponowych obligacji rządu amerykańskiego, stanowiących zabezpieczenie przedterminowo wykupionych obligacji Brady'ego, a także uzyskania premii przy sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych. Wyższe były też w 2012 r. wpływy z tytułu narosłych odsetek, ponieważ w roku tym sprzedaż obligacji w trybie ponownego otwarcia emisji była dwukrotnie wyższa niż w 2013 r.

Badanie 53% dochodów części 78 w wysokości 52.396,6 tys. zł wykazało, że odsetki od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne zostały naliczone i pobrane oraz odprowadzone na rachunek dochodów części 78 w wysokości zgodnej z warunkami emisji, a odsetki od pożyczki udzielonej Islandii zostały spłacone w wysokościach i terminach zgodnych z warunkami określonymi w umowie pożyczki.

(dowód: akta kontroli str. 357, 386-389, 586-588)

Wydatki

Wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zaplanowane w ustawie budżetowej w kwocie 11.385.700 tys. zł zostały w wyniku nowelizacji obniżone do 10.333.200 tys. zł. Poniesione wydatki wyniosły 10.119.416,3 tys. zł i były od pierwotnego planu niższe o 1.266.283,7 tys. zł, a od planu po zmianach o 213.783,7 tys. zł. Niższe o 483.269,0 tys. zł w stosunku do pierwotnie planowanych były wydatki z tytułu obsługi zaciągniętych kredytów i pożyczek, o 380.346,2 tys. zł koszty odsetek i dyskonta od obligacji, o 219.958,5 tys. zł koszty emisji obligacji, o 147.891,3 tys. zł wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji oraz o 34.818,8 tys. zł na finansowanie programu wyposażenia Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe F-16. Minister Finansów decyzją z 23 grudnia 2013 r. dokonał blokady niewykorzystanych środków na wydatki w części 78 w kwocie 210.000 tys. zł.

Niższe od planowanych koszty obsługi zadłużenia zagranicznego były głównie skutkiem kształtowania się w ciągu roku kursów podstawowych walut oraz stóp procentowych dla euro i dolara na niższym poziomie, niż przyjęty do opracowania ustawy budżetowej. Do planu wydatków przyjęto kursy powiększone o rezerwę - kurs euro na poziomie 4,46 złotego, a dolara na poziomie 3,52 złotego⁶. Rzeczywiste średnie kursy tych walut w 2013 r. wyniosły 4,20 i 3,16. Stopy LIBOR 6M dla euro i dolara ukształtowały się na poziomie niższym od założonych odpowiednio o 0,3 – 0,6 p.p. i 0,1 – 0,4 p.p.

(dowód: akta kontroli str. 54-55)

W strukturze kosztów obsługi długu zagranicznego 9.697.207,8 tys. zł, tj. 95,8% stanowiły wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych oraz na spłatę odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. W tej kwocie 122.730 tys. zł (1,3%) stanowiły nieplanowane wydatki z tytułu odsetek i dyskonta wypłaconych przy przedterminowym wykupie obligacji o wartości nominalnej 445.000 tys. EUR i 132.000 tys. USD, zapadających w pierwszym kwartale 2014 r. Utrzymanie dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego wiązało się z poniesieniem kosztów w wysokości 363.785,0 tys. zł, tj. 3,6% kosztów obsługi zadłużenia zagranicznego⁷. Pozostałe wydatki poniesione zostały na pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych, opłat i prowizji w wysokości 29.027,5 tys. zł, na finansowanie programu wyposażenia sił zbrojnych w samoloty F-16 w kwocie 27.478,2 tys. zł oraz na wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń 1.917,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 489-490)

W stosunku do 2012 r. koszty obsługi długu zagranicznego były niższe o 1,9%, przede wszystkim ze względu na niskie poziomy stóp procentowych dla euro i dolara. Czynniki te w głównej mierze spowodowały zmniejszenie o 325.610,7 tys. zł wydatków na spłatę

⁶ Kursy przyjęte do opracowania ustawy budżetowej – EUR/PLN 4,05 i USD/PLN 3,20.

⁷ Łączne wydatki poniesione na ten cel z budżetu państwa w latach 2010-2013 (z uwzględnieniem dokonanych zwrotów) wyniosły 1.051.676,2 tys. zł.

odsetek od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych. Niższe o 28.017,6 tys. zł wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa były efektem zakończenia w 2012 r. spłaty zobowiązań za przedsiębiorstwa produkujące żywność bezglutenową. Wydatki związane z finansowaniem programu F-16 zmniejszyły się o 6.551,1 tys. zł. Zależą one od rynkowego poziomu stóp procentowych. W 2013 r. średni trzymiesięczny LIBOR dla euro był niższy o 34 punkty bazowe niż w 2012 r., a dla dolara amerykańskiego o 16 punktów bazowych. Wzrosły natomiast wydatki poniesione na spłatę odsetek od obligacji Skarbu Państwa wyemitowanych na rynkach zagranicznych. Wynikało to ze wzrostu długu. Zadłużenie z tytułu obligacji zagranicznych na koniec 2012 r., wyznaczające poziom kosztów obsługi w roku następnym było wyższe niż na koniec 2011 r. - o 16,7% z tytułu obligacji w euro, o 10,4% z tytułu obligacji w dolarach amerykańskich i o 1,9% z tytułu obligacji we frankach szwajcarskich.

(dowód: akta kontroli str. 42, 551)

Zbadano wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w kwocie 9.006.165 tys. zł, tj. 89% wydatków części 78. Badanie płatności z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji zagranicznych w kwocie 8.581.200,7 tys. zł nie wykazało nieprawidłowości. Środki walutowe na wypłatę odsetek i dyskonta zostały przekazane z rachunku pomocniczego Ministra Finansów na rachunki banków agentów fiskalnych dla obligacji zagranicznych w wielkościach zgodnych z zawiadomieniami płatniczymi oraz warunkami określonymi w listach emisyjnych. Środki walutowe zostały przekazane w terminach umożliwiających wypłatę odsetek i dyskonta w dniach ich wymagalności. Prawidłowo były obsługiwane kredyty zaciągnięte w międzynarodowych instytucjach finansowych. Piętnaście zbadanych płatności w kwocie 755.150,5 tys. zł dokonanych zostało w kwotach zgodnych z zawiadomieniami płatniczymi banków kredytobiorców i w terminach ich wymagalności oraz przeliczone na złote zgodnie z postanowieniami umowy z NBP w sprawie sprzedaży i skupu walut obcych na obsługę zobowiązań i należności zagranicznych Skarbu Państwa oraz zasad realizacji tej obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1087)

Ustalone
nieprawidłowości

W planowaniu i realizacji wydatków w części 78 budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Część 79 Obsługa długu krajowego

Dochody

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. dochody w części 79 zaplanowano w wysokości 1.529.727 tys. zł, a po nowelizacji ustawy budżetowej w kwocie 2.651.775 tys. zł. Uzyskane dochody wyniosły 3.167.593,1 tys. zł, tj. 207,1% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 119,5% planu po nowelizacji. Były one wyższe niż zrealizowane w 2012 r. o 29,4%.

Prawie całość zrealizowanych dochodów (98,9%) stanowiły dochody uzyskane przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, tj. wpłaty z tytułu odsetek narosłych od dnia emisji obligacji, które pokrywane są przez inwestorów oraz premii, uzyskiwanej, gdy nabywcy skarbowych papierów wartościowych byli gotowi zapłacić więcej niż wynosi wartość nominalna tych papierów, łącznie 3.132.475,9 tys. zł. Dochody te były wyższe od planowanych o 1.637.432 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 178-179, 191, 204-205, 219, 728-731)

Dochód z tytułu wykupionych odsetek od sprzedawanych obligacji wyniósł 1.418.600 tys. zł, tj. o 100.233 tys. zł więcej niż prognozowano, a z premii 1.713.093 tys. zł, wobec 175.076 tys. zł, które zakładano w ustawie budżetowej. Premia stanowi nadwyżkę ceny sprzedaży obligacji nad ich wartością nominalną. Sytuacja taka pojawia się, gdy rentowności rynkowe obligacji są niższe od wartości oprocentowania sprzedawanych obligacji, a inwestorzy są skłonni zapłacić cenę wyższą od nominalu.

W zbadanych pięciu przetargach sprzedaży obligacji hurtowych na rynku krajowym odsetki zostały prawidłowo naliczone. Przy sprzedaży tych obligacji uzyskano dochody z tytułu naliczonych odsetek w kwocie 820.186,3 tys. zł, tj. 26% dochodów części 79. Dochód z tego tytułu oraz premii od obligacji hurtowych został wpłacony na rachunek dochodów w części 79 w terminach wynikających z rozliczeń przetargów.

Różnice pomiędzy planowanymi a zrealizowanymi dochodami wynikały z innej od planowanej wielkości i struktury sprzedaży skarbowych papierów wartościowych oraz odmiennego kształtowania się rentowności obligacji stałoprocentowych i oprocentowania obligacji zmiennoprocentowych. Sprzedaż obligacji skarbowych, od których uzyskano dochody była w 2013 r. wyższa od zakładanej o 16,7 mld zł (tj. o 21,9%), co wynikało z ukształtowania się wyższych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wyższa od planu była sprzedaż obligacji pięcioletnich o stałym oprocentowaniu o 17,3 mld zł oraz obligacji indeksowanych o 4,8 mld zł. Niższa od założeń o 5,5 mld zł była wartość sprzedaży obligacji dziesięcioletnich o stałym oprocentowaniu.

W 2013 r. niższe od założeń były dochody z tytułu odsetek od środków utrzymywanych na rachunku emitenta w CDM Pekao S.A. i DM PKO BP. Dochody te oszacowano na 1.566 tys. zł na podstawie dochodów uzyskanych z tego tytułu w I półroczu 2012 r. W wyniku spadku oprocentowania w 2013 r. wykonanie wyniosło 680,7 tys. zł. W przypadku rachunku w DM PKO BP istotny wpływ miał spadek w 2013 r. stopy depozytowej NBP, na podstawie której ustalane jest oprocentowanie tego rachunku - z 2,75% do 1%. W przypadku rachunku w CDM Pekao S.A. nastąpił spadek stopy WIBID ON z 3,81% (średnia w styczniu 2013 r.) do 2,23% (średnia w grudniu 2013 r.), na podstawie której ustalane jest jego oprocentowanie. Zmniejszenie dochodów nastąpiło także na skutek spadku wielkości tego depozytu o 21% w I połowie 2013 r. w stosunku do średniego stanu utrzymywanego w tym okresie w 2012 r. oraz o kolejne 18% w II połowie 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 728, 735-737, 774-775, 899-917)

Pozostałe dochody, które stanowiły 0,4% dochodów części 79, obejmowały 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. zaplanowano w kwocie 9.493 tys. zł. Wykonanie tych dochodów wyniosło 11.134,3 tys. zł, tj. o 17,3% więcej niż planowano. Wyższe dochody uzyskano w związku z udzieleniem w 2013 r. pięciu nowych pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego, a także z tytułu odsetek od pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego oraz lokalnym grupom działania na wyprzedzające finansowanie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW 2007-2013).

(dowód: akta kontroli str. 731-732, 776-885, 920-921)

Wydatki

Wydatki w części 79 zaplanowane w ustawie budżetowej w wysokości 32.126.202 tys. zł, po nowelizacji ustawy budżetowej zwiększono o 0,8%, do 32.371.702 tys. zł. Wydatki wyniosły 32.340.693,6 tys. zł, tj. 100,7% planu i 99,9% planu po nowelizacji.

Dominujący udział w wydatkach części 79 stanowiły odsetki i dyskonto od wyemitowanych bonów i obligacji skarbowych. Koszty z tym związane składały się na 97% wydatków w tej części. Pozostałe wydatki zostały poniesione na obsługę depozytów pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych (2,9%) oraz pokrycie kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych i rozliczeń z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa (0,1%).

(dowód: akta kontroli str. 176-178, 191, 202-204, 219, 922-924)

Wydatki na obsługę skarbowych papierów wartościowych w kwocie 31.382.565,8 tys. zł były wyższe o 731.703,8 tys. zł od planu i niższe o 3.406,2 tys. zł od planu po nowelizacji. Główną ich pozycję stanowiły wydatki na obsługę obligacji rynkowych. Poniesione z tego tytułu wydatki wyniosły 31.257.624,6 tys. zł (bez pomniejszenia wydatków o rozliczenie transakcji SWAP z 2012 r.) i były wyższe od planu o 128.732,6 tys. zł. Wyższe wydatki na obsługę obligacji rynkowych wynikały przede wszystkim z większej niż zakładano o 20,9 mld zł emisji obligacji po 31 sierpnia 2012 r., tj. po zakończeniu okresu planowania, a także w 2013 r.

Zwiększenie wydatków z tytułu obsługi obligacji rynkowych nastąpiło również w związku z koniecznością zapłaty odsetek i dyskonta przy przedterminowym odkupie obligacji dwuletnich i pięcioletnich o wartości nominalnej 9,2 mld zł. Poniesione z tego tytułu łączne koszty wyniosły 648.403 tys. zł. Przeprowadzenie nieplanowanych wcześniej odkupów w grudniu 2013 r. było możliwe dzięki niższej od planowanej realizacji deficytu budżetowego przy znacznym poziomie zgromadzonych środków. Operacja ta została przeprowadzona

w związku z korzystną sytuacją rynkową. Wydatki poniesione z tego tytułu były niższe od kosztów, które trzeba byłoby ponieść, gdyby obligacje te zostały pozostawione do wykupu w terminie określonym w liście emisyjnym. W 2013 r. rozliczone zostały transakcje SWAP zawarte w 2012 r., które pomniejszyły wydatki z tytułu obsługi obligacji rynkowych o 500.769,9 tys. zł.

Wydatki na obsługę obligacji oszczędnościowych poniesione w wysokości 236.916,7 tys. zł były wyższe od planu o 3.626,7 tys. zł, tj. o 1,6%. Na ich zwiększenie w stosunku do planu o 5.731,7 tys. zł wpłynęło pozostawienie do wykupu większej od planowanej ilości obligacji dwuletnich o stałym oprocentowaniu i obligacji czteroletnich indeksowanych oraz większa od przewidywanej skala przedterminowych wykupów obligacji dziesięcioletnich powodująca zwiększenie kosztów o 5.639 tys. zł. Oprocentowanie oszczędnościowych obligacji dziesięcioletnich powiązane jest z kształtowaniem się rocznej stopy inflacji. Istotne obniżenie inflacji w 2013 r. sprawiło, że więcej inwestorów podejmowało decyzję o przedstawieniu tych obligacji do przedterminowego wykupu. Niższe o 7.744,7 tys. zł były natomiast wydatki z tytułu obsługi obligacji trzyletnich o zmiennym oprocentowaniu, głównie z powodu obniżek stóp procentowych jak również mniejszej ich sprzedaży.

Niższe od założeń były wydatki z tytułu dyskonta od bonów skarbowych wykupywanych w 2013 r. W ustawie budżetowej przyjęto, że koszty obsługi bonów wyniosą 623.680 tys. zł, a poniesiono wydatki w wysokości 388.794 tys. zł. Spadek kosztów był skutkiem zaprzestania przez Ministra Finansów sprzedaży bonów skarbowych, co doprowadziło w sierpniu 2013 r. do całkowitego oddłużenia z tego tytułu. Było to korzystne, ponieważ rentowność bonów była wyższa niż obligacji dwuletnich wykorzystywanych także do zapewnienia płynności. Zmniejszeniu uległo również ryzyko refinansowania długu.

(dowód: akta kontroli str. 923-939, 990-997)

Wydatki na obsługę depozytów pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych wyniosły 924.423,8 tys. zł i były o 500.416 tys. zł niższe od planowanych. Spowodowane to było mniejszą o 52,1 mld zł od planowanej wartością depozytów terminowych w 2013 r., zwiększeniem udziału niżej oprocentowanych depozytów overnight w stosunku do depozytów terminowych oraz spadkiem średniego oprocentowania depozytów terminowych i depozytów overnight odpowiednio o 1,3 i 1,5 punktu procentowego. Udział wydatków na konsolidację w wydatkach na obsługę długu krajowego w 2013 r. obniżył się w porównaniu do roku 2012 o 0,8 punktu procentowego.

Średnioroczny poziom depozytów terminowych (bez depozytów overnight), służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych wyniósł w 2013 r. 26.366 mln zł. Wyplacone odsetki od tych depozytów wyniosły 876,2 mln zł, a ich wartość była niższa, niż gdyby pozyskanie środków zapewniono poprzez emisję bonów skarbowych. Koszt takiego finansowania można oszacować na minimum 913,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 924, 989-991)

W porównaniu do roku 2012 wydatki na obsługę długu krajowego były wyższe o 1,7%, natomiast przeciętne oprocentowanie długu krajowego, liczone jako całkowite koszty obsługi długu w relacji do średniego stanu zadłużenia krajowego Skarbu Państwa zmniejszyło się o 0,3 punktu procentowego w stosunku do roku 2012.

Zbadane wydatki części 79 na kwotę 1.556.973,1 tys. zł, dotyczące wypłaty dyskonta, odsetek i premii zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w listach emisyjnych. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

(dowód: akta kontroli str. 924, 1056-1070)

Ustalone
nieprawidłowości

W planowaniu i realizacji wydatków w części 79 budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.3. Dochody i wydatki związane z udzielaniem poręczeń i gwarancji

Opis stanu
faktycznego

W 2013 r. dochody z tytułu poręczeń i gwarancji w części 78 i 79 wykonane zostały w wysokości 30.343,2 tys. zł i stanowiły 112,2% dochodów ujętych w planie po nowelizacji ustawy budżetowej. Plan dochodów sporządzony został z uwzględnieniem umów o spłacie zadłużenia powstałego w wyniku realizacji poręczeń zawartych z Jastrzębską Spółką

Węglową S.A. i spółką „Stalexport Autostrady” S.A. oraz wpłat w wysokości 1.200,0 tys. zł, corocznie dokonywanych przez Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze S.A. Wpłaty Jastrzębskiej Spółki Węglowej S.A. dokonywane były w terminach i wysokości zgodnej z postanowieniami umowy. Spółka „Stalexport Autostrady” S.A. nie uregulowała w terminie jednej raty, płatnej do 31 grudnia 2013 r., którą wpłaciła w styczniu 2014 r., wraz z odsetkami ustawowymi.

Dochody uzyskane w 2013 r. od Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego S.A. wyniosły 6.354,2 tys. zł i były ponad pięciokrotnie wyższe od planowanych. Uzyskane wpływy związane były z wdrożonym przez Spółkę programem restrukturyzacji zadłużenia, opartym o postanowienia rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lutego 2004 r. w sprawie warunków i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany tych wierzytelności na akcje (udziały), rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części⁸. Zgodnie z § 25 rozporządzenia, Minister Finansów może dokonać zamiany wierzytelności dłużnika na akcje (udziały) pod warunkiem m.in. dokonania przez dłużnika spłaty na rzecz Skarbu Państwa co najmniej 50% sumy wszystkich dokonanych przez Skarb Państwa za tego dłużnika płatności z tytułu udzielonej gwarancji. Spółka spełniła powyższy warunek, wpłacając we wrześniu 2013 r. kwotę 5.000,0 tys. zł, w wyniku czego łącznie dokonane spłaty stanowiły 50,09% wierzytelności głównej.

W dniu 16 września 2013 r. Spółka wystąpiła do Ministra Finansów o dokonanie konwersji wierzytelności Skarbu Państwa na akcje Spółki. Po dokonaniu analizy sytuacji ekonomiczno-finansowej Spółki, w dniu 4 października 2013 r. pomiędzy Skarbem Państwa a Pomorskim Hurtowym Centrum Rolno-Spożywczego S.A. zawarta została umowa objęcia akcji w zamian za zobowiązania. W wyniku realizacji umowy Skarb Państwa w zamian za wierzytelności o wartości 53.070,0 tys. zł objął 53.070 akcji tej spółki. Dodatkowo, w celu ostatecznego rozliczenia umowy, PHCR-S S.A. dokonało wpłaty w wysokości 1.148,6 tys. zł, stanowiącego różnicę pomiędzy łączną kwotą wierzytelności i kwotą wierzytelności do konwersji wraz z odsetkami ustawowymi, z czego kwota 1.137,7 tys. zł, stanowiąca spłatę wierzytelności głównej pomniejszyła wydatki 2013 r., natomiast kwota 10,9 tys. zł stanowiąca odsetki ustawowe, zasilila dochody cz. 78.

Pozostałe dochody cz. 78 i 79 w wysokości 40,5 tys. zł uzyskane zostały w wyniku windykacji prowadzonych wobec spółdzielni mieszkaniowych z tytułu wypłat poręczonych przez Skarb Państwa kredytów mieszkaniowych, wobec osoby fizycznej będącej dłużnikiem Skarbu Państwa w związku z poręczonym kredytem na zakup urządzeń do produkcji żywności bezglutenowej oraz z tytułu częściowego zwrotu zaliczki przekazanej przez Ministra Finansów komornikowi sądowemu w sprawie egzekucyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 590-727)

Stan należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zmniejszył się w 2013 r. o 256.123,4 tys. zł, głównie w wyniku umorzeń spowodowanych upadłościami dłużników. W prowadzonych działaniach windykacyjnych NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1055)

Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych i zagranicznych zaplanowano w kwocie 149.909,0 tys. zł, tj. wyższej o 142.666,0 tys. zł od planu na rok 2012. Wzrost planu wydatków związany był z wystąpieniem ryzyka dokonania płatności za zobowiązania Polskich Kolei Państwowych S.A. Ponadto plan obejmował zobowiązania kredytowe Pomorskiego Hurtowego Centrum Rolno-Spożywczego S.A. Nowelizacją ustawy budżetowej na 2013 r. plan wydatków został zmniejszony do kwoty 3.159,0 tys. zł i obejmował tylko płatność kapitałową, dokonaną za PHCR-S S.A. w czerwcu 2013 r. oraz wydatki na pokrycie kosztów toczących się postępowań sądowych i egzekucyjnych w sprawach związanych z udzielonymi w latach poprzednich poręczeniami krajowymi. W związku z aktualizacją przewidywań dotyczących sytuacji płynnościowej PKP S.A. plan wydatków zmniejszono o środki planowane na ewentualne płatności za Spółkę.

Zrealizowane wydatki wyniosły 1.924,3 tys. zł, tj. 61% planu po zmianach. Wpłata PHCR-S S.A. w wysokości 1.148,6 tys. zł, wniesiona po podpisaniu umowy objęcia akcji, pomniejszyła wydatki w wysokości 1.137,7 tys. zł, zgodnie z § 19 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej

⁸ Dz. U. Nr 26, poz. 230 ze zm.

jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych⁹. Niewykorzystane wydatki w wysokości 1.141,3 tys. zł zostały zablokowane decyzją Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2013 r.

Wydatki z tytułu gwarancji i poręczeń krajowych i zagranicznych wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, płatności dokonane zostały w terminach i wysokościach wynikających z otrzymanych wezwań.

(dowód: akta kontroli str. 590-727)

Ustalone
nieprawidłowości

W planowaniu oraz realizacji dochodów i wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz kwartalnych sprawozdań w zakresie operacji finansowych

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2013 z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-Z i Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2013 r., sporządzonych dla części 78 Obsługa zadłużenia zagranicznego i części 79 Obsługa długu krajowego.

Sprawozdania za 2013 r. zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i pokazują prawdziwy obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań. Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 154-163, 345-354, 542-544, 579, 954-988)

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanej jednostce w zakresie kompletności i rzetelności sporządzania rocznych sprawozdań z wykonania planu dochodów części 78 i 79 nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2013 r. operacje gospodarcze związane z obsługą zadłużenia krajowego były ewidencjonowane na pięciu kontach analitycznych w części 79 budżetu państwa, które nie zostały opisane w planie kont obowiązującym dla operacji dotyczących obsługi długu krajowego Skarbu Państwa. Ponadto nazwy dwóch kont analitycznych, na których ewidencjonowano w 2013 r. operacje gospodarcze, były nieprecyzyjne. Dotyczyło to kont 201.213 i 130.213 - Odsetki i dyskonto od obligacji dziesięcioletnich DS, na których księgowane były wydatki z tytułu odsetek, dyskonta i premii od obligacji dziesięcioletnich, a nazwy kont wskazywały, że służą one wyłącznie do ewidencjonowania wydatków z tytułu odsetek i dyskonta. Departament Długu Publicznego poinformował, że w najbliższym czasie zostaną uaktualnione zasady rachunkowości dla części 79 budżetu państwa, w tym zostaną wprowadzone nowe konta analityczne (pomocnicze) i usunięte konta analityczne nieaktywne, a nazwy wszystkich kont zostaną przeanalizowane i doprecyzowane.

(dowód: akta kontroli str. 1002-1051, 1072, 1075-1081)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁹ Dz. U. Nr 241, poz. 1616

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ 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.

Warszawa, dnia 17 kwietnia 2014 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.