



Warszawa, 19 maja 2004 r.

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

JACEK JEZIERSKI

KBF-41012-1/04
P/03/041

Pan

Andrzej RACZKO

Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2001 r. nr 85, poz. 937 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w roku 2003 w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 18 maja 2004 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonanie budżetu państwa w 2003 r. w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem deficytu budżetowego i rozdysponowaniem nadwyżki budżetowej. Minister Finansów – zgodnie z obowiązującymi przepisami – wykonał podstawowe zadania dysponenta tej części, tj. realizację przychodów budżetowych w sposób zapewniający utrzymanie w ciągu roku płynności budżetu państwa oraz prowadzenie pełnej i terminowej obsługi zobowiązań Skarbu Państwa, w zakresie wynikającym z realizacji rozchodów budżetowych. Tym niemniej, Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę dalszego doskonalenia sposobu zarządzania środkami budżetu państwa, szczególnie w warunkach przekroczenia w 2003 r. pierwszego progu ostrożnościowego relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto. Zaniepokojenie na tym tle budzi aktualne zaawansowanie prac związanych z wykonaniem i wdrożeniem informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

I. Deficyt budżetu państwa

Deficyt budżetu państwa w 2003 r. wyniósł 37.043,0 mln zł i był mniejszy od limitu określonego w ustawie budżetowej o 1.691,0 mln zł. Zrealizowanie niższego od limitu deficytu było wynikiem niższych o 3.587,1 mln zł dochodów budżetu państwa oraz niższych o 5.278,1 mln zł wydatków budżetowych. Mniejsze od planowanych wydatki zrealizowane zostały przede wszystkim w częściach: 78- Obsługa zadłużenia zagranicznego o 1.700,4 mln zł, 79- Obsługa długu krajowego o 1.263,8 mln zł, 83- Rezerwy celowe o 1.251,5 mln zł, 55- Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast o 217,6 mln zł, 32- Rolnictwo o 108,9 mln zł, 82- Subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego o 181,2 mln zł i 85- Budżety wojewodów o 103,2 mln zł. Oceny NIK dotyczące wykonania budżetu państwa w poszczególnych częściach zostały przedstawione w wystąpieniach skierowanych do ich dysponentów oraz w informacjach o wynikach kontroli każdej części.

Odnosząc się do wielkości deficytu budżetowego należy zwrócić uwagę, że część zadań publicznych, wykonywanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Agencję Rynku Rolnego i Fundusz Pracy, została sfinansowana kredytami bankowymi. Spowodowało to wzrost zadłużenia tych instytucji w ciągu roku łącznie o 3,9 mld zł. Pomimo formalnej zgodności z obowiązującymi przepisami, powoduje to zdaniem NIK zmniejszenie przejrzystości finansów publicznych i rachunku deficytu budżetowego.

Dotacja dla ZUS w 2003 r. wyniosła 28,3 mld zł. Ponieważ ZUS sygnalizował niedobór środków w Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń z uwagi na niższe od planowanych w ustawie budżetowej wpływy składek na ubezpieczenia społeczne, Minister Finansów wyraził zgodę na zaciągnięcie przez FUS dodatkowych kredytów bankowych do wysokości 2,5 mld zł. Zadłużenie kredytowe ZUS na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosło 4,7 mld zł i wzrosło w stosunku do roku poprzedniego o 2,35 mld zł.

Dotacja dla Agencji Rynku Rolnego w 2003 r. wyniosła 724,1 mln zł, a kwota udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń na zaciągnięte przez ARR w 2003 r. zobowiązania kredytowe z tytułu kapitału i odsetek wyniosła 1.031,3 mln zł. Zadłużenie ARR na dzień 31 grudnia 2003 r. z tytułu zaciągniętych za zgodą Ministra Finansów kredytów bankowych oraz z tytułu wypłaconego przez Skarb Państwa poręczenia, wyniosło 1.502,7 mln zł i było wyższe od zadłużenia z roku poprzedniego o 238,5 mln zł.

Minister Finansów wyraził zgodę na zaciągnięcie w 2003 r. przez dysponenta Funduszu Pracy kredytów do wysokości 2,4 mld zł, w celu uzupełnienia środków niezbędnych na wypłatę świadczeń. Zadłużenie kredytowe Funduszu Pracy na dzień 31 grudnia 2003 r. wyniosło 3,1 mld zł i wzrosło w porównaniu z rokiem ubiegłym o 1,3 mld zł.

II. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia utrzymanie przez Ministerstwo Finansów płynności budżetu państwa w ciągu całego 2003 r., pomimo nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych, w tym tempa narastania deficytu. Najwyższy miesięczny przyrost deficytu wystąpił w lutym i wyniósł 7,6 mld zł, a najniższy w czerwcu – 0,6 mld zł. Pomimo to, poziom rezerwy płynnych aktywów zapewniał bezpieczne finansowanie bieżących płatności.

1. W ciągu roku Minister Finansów, korzystając z uprawnienia wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, dokonywał oprocentowanych lokat w NBP z nadwyżek środków na centralnym rachunku bieżącym budżetu państwa. Średni dzienny stan lokat w NBP wyniósł 6,1 mld zł. Dochody z tytułu oprocentowania środków na rachunkach lokat terminowych wyniosły łącznie 332,5 mln zł. Średnie oprocentowanie tych lokat wyniosło 5,4% i było równe bądź wyższe od średniej rentowności bonów skarbowych sprzedawanych w tym czasie.

W 2003 r. nastąpiła zmiana systemu lokowania środków budżetowych w NBP. W dniu 8 maja 2003 r. podpisana została umowa ramowa w sprawie lokowania środków pieniężnych Ministerstwa Finansów na rachunkach lokat terminowych w złotych w NBP, która wprowadziła nową formułę obliczania oprocentowania lokat, opartą o stawkę depozytową i stawkę referencyjną NBP. Zawarcie tej umowy, z inicjatywy NBP, było konsekwencją rozpoczętych rok wcześniej prac nad zmianą systemu lokat. NBP zwracał bowiem uwagę, że Ministerstwo Finansów lokując wolne środki budżetowe ściąga nadpłynność z sektora bankowego, co powodowało zaburzenie operacji absorbujących zaplanowanych przez bank centralny. Zdaniem NIK, umowa ramowa z 2003 r. wprowadziła dwie korzystne z punktu widzenia zarządzania płynnością budżetu państwa zmiany, które polegały na dopuszczeniu zawiązywania lokat jednodniowych typu overnight oraz liczeniu czasu trwania lokaty od dnia złożenia zlecenia, nie zaś jak poprzednio od dnia następnego po podpisaniu umowy o lokatę. Jednak oprocentowanie lokat w nowym systemie jest mniej korzystne dla budżetu państwa. W I półroczu 2003 r. średnie oprocentowanie lokat ukształtowało się na poziomie 5,939%, a koszt środków pozyskiwanych z rynku (bonów 52-tygodniowych) 5,391%, podczas gdy w II półroczu oprocentowanie lokat wyniosło 4,714 %, a bonów 5,332%. W ocenie NIK, sytuacja ta wskazuje na potrzebę doskonalenia systemu zarządzania budżetem państwa w celu zapewnienia spójności emisji skarbowych papierów wartościowych z niezbędnym poziomem lokat.

2. Innym istotnym elementem zarządzania płynnością złotową budżetu państwa w 2003 r., poza lokatami, były przetargi zamiany obligacji, które pozwoliły na zrealizowanie w formie bezgotówkowej płatności z tytułu wykupu i obsługi obligacji zapadających w najbliższych miesiącach. NIK pozytywnie ocenia realizację tych przetargów, gdyż wpłynęły one na

ograniczenie ryzyka refinansowania, a jednocześnie przyczyniły się do wydłużenia średniej zapadalności długu w skarbowych papierach wartościowych (spw). Bez przetargów zamiany wyniosłaby ona 2,60 roku, a z przetargami zamiany – 2,66 roku. Wykupy obligacji przeprowadzone w 2003 r. w ramach przetargów zamiany, dotyczyły obligacji obciążonych dyskontem w wysokości 820,3 mln zł, zaliczonym do wydatków roku 2003. Na miejsce wykupionych obligacji sprzedano inne, od których dyskonto wyniesie 334,7 mln zł. Oznacza to, że do czasu wykupu, obligacje te będą generowały koszty rozłożone bardziej równomiernie, wynikające głównie z oprocentowania. Udział dyskonta odłożonego do wykupu w przyszłości będzie niższy niż dotychczas.

3. Pozytywnie należy ocenić stosowane w 2003 r. metody zarządzania środkami pozyskiwanymi w walutach obcych. Służył temu kredyt rewalwingowy funkcjonujący od 2002 r. oraz dwa odrębne rachunki dla zarządzania wpływami walutowymi. Na rachunku walutowym otwartym w Narodowym Banku Polskim w 2000 r. gromadzone są środki w walutach obcych uzyskane z prywatyzacji, kredytów i emisji zagranicznych, przeznaczone na cele zarządzania i obsługi zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa. W połowie 2003 r. w BGK otwarty został przez Ministerstwo Finansów specjalny rachunek bankowy, w celu zakupu lub sprzedaży walut obcych przez ten bank, na zlecenie MF. Zakup walut obcych przeznaczony jest na obsługę zagranicznych zobowiązań Skarbu Państwa, a sprzedaż walut na rynku krajowym służy finansowaniu deficytu budżetu państwa. Otwarcie w banku rachunku specjalnego MF, obok prowadzonego rachunku walutowego w NBP, pozwala Ministerstwu Finansów na skup i sprzedaż walut obcych na rynku walutowym, a więc poza limitami ustalonymi przez NBP i bez wpływu na podaż pieniądza. Na obu rachunkach walutowych zawiązywane są oprocentowane lokaty wolnych środków, z których dochody budżetu państwa w 2003 r. wyniosły 31,7 mln zł.

III. Krajowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2003 r.

1. Krajowe potrzeby pożyczkowe budżetu państwa na 2003 r. zostały określone w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej w kwocie 165,7 mld zł, z czego na finansowanie deficytu ze środków krajowych planowano kwotę 33,6 mld zł, a na pozostałe potrzeby 132,1 mld zł.

Wykonanie wyniosło 129,2 mld zł, tj. o 36,5 mld zł mniej niż planowano. Odchylenia od wartości planowanych powstały głównie na skutek niższej od planu o 29,2 mld zł realizacji tzw. „pozostałych rozchodów” oraz mniejszego o 2,6 mld zł finansowania deficytu ze środków krajowych. Większe natomiast od planowanych o 3,2 mld zł były środki przechodzące na 2004 r. Tzw. pozostałe rozchody mają charakter fakultatywny, ze względu na brak pewności co do ich realizacji.

Ministerstwo Finansów w 2003 roku wykorzystało tylko częściowo plan „pozostałych rozchodów”. Z operacji nieplanowanych - na które przewidziano w budżecie państwa po stronie rozchodów kwotę 35 mld zł - wykonano rozchody na kwotę 5,8 mld zł, przy czym zrealizowane rozchody zostały ujęte we właściwych sobie pozycjach, a nie w pozycji „pozostałe rozchody”. Powyższe środki wykorzystano na wykup niestandardowych bonów 10-tygodniowych (3,5 mld zł), wykupy w ramach przetargów zamiany obligacji zapadających poza 2003 r. (1,9 mld zł), przedterminowy wykup obligacji restrukturyzacyjnych (271 mln zł) oraz na ponadplanowy wykup obligacji oszczędnościowych (124 mln zł). Zdaniem NIK, rezerwowanie w budżecie państwa tak znaczącej kwoty „pozostałych” przychodów i rozchodów jest wyrazem ostrożnościowego podejścia Ministerstwa Finansów do zapewnienia wystarczającego limitu rozchodów budżetowych, na finansowanie operacji trudnych do przewidzenia na etapie przygotowywania projektu ustawy budżetowej. Przykładem tego jest założenie możliwości przedterminowego wykupu obligacji oszczędnościowych, w wysokości równej całemu zadłużeniu w tych obligacjach, w sytuacji gdy nigdy dotychczas nie wystąpiła taka konieczność.

Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa w 2003 r. kształtowały się także pod wpływem utrzymywania w ciągu roku kwot nadwyżek środków na lokatach, a w końcu roku – z konieczności zagwarantowania płynności budżetu państwa na początku następnego roku. Kwota środków przechodzących na 2004 r. wyniosła 10,4 mld zł, wobec planowanej w ustawie budżetowej kwoty 7,2 mld zł. Kwota złotowa została przekazana na centralny rachunek budżetu państwa na 2004 r., z przeznaczeniem na finansowanie potrzeb w początkowym okresie roku następnego, a więc wówczas gdy dochody i przychody budżetu państwa nie zabezpieczają w pełni sfinansowania niezbędnych wydatków i rozchodów budżetu państwa. W szczególności wypłaty te dotyczą części wydatków płatnych z góry, obejmujących wynagrodzenia, wypłaty emerytur i rent o terminie płatności 1 stycznia – w wysokości 5,9 mld zł oraz na dotację dla ZUS w wysokości 4,4 mld zł.

2. Krajowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na 2003 r. zostało określone w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na kwotę 165,7 mld zł. Finansowanie to pochodzić miało z następujących źródeł: ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (69,8% przychodów), wpływów z prywatyzacji (4,5%), spłaty zobowiązań (0,34%), środków przechodzących z poprzedniego roku (4,3%) oraz, fakultatywnie jak w przypadku rozchodów – 21,1% (tj. 35.000 mln zł) z tytułu tzw. pozostałych przychodów.

Wykonanie finansowania krajowego było niższe o 36,5 mld zł. Największe odchylenia od wartości planowanych powstały na skutek niepełnego wykonania pozycji „pozostałe przychody”, planowanej w kwocie 35 mld zł, a także różnego sposobu ujmowania elementów

składowych tej pozycji na etapie planu i wykonania. Po dokonaniu korekty źródeł finansowania o kwotę 35 mld zł, wykonanie finansowania było niższe od planu o 1,5 mld zł.

Podstawowe różnice jakie zaszły w finansowaniu potrzeb budżetu państwa w 2003 r. polegały na zmianie struktury źródeł finansowania. Na etapie planu zakładano - poza finansowaniem potrzeb fakultatywnych - trzy podstawowe źródła finansowania: emisje skarbowych papierów wartościowych, przychody z prywatyzacji oraz środki zgromadzone na rachunku budżetu państwa w 2002 r., przechodzące na 2003 r.

Największe różnice w źródłach finansowania zaszły w odniesieniu do środków pochodzących z prywatyzacji: zamiast planowanych 7,4 mld zł zostały zrealizowane wpływy w kwocie 3 mld zł. Nie zostały również zrealizowane przychody w kwocie 0,4 mld zł z tytułu zwrotu pożyczek udzielonych w 2000 r. Kasom Chorych¹. Z uwagi na sytuację finansową Narodowego Funduszu Zdrowia, na wniosek Prezesa NFZ Minister Finansów podpisał porozumienie w sprawie odroczenia poza rok 2003 płatności rat pożyczek i ich oprocentowania.

Główne źródło finansowania deficytu budżetu państwa stanowiło saldo wpływów ze sprzedaży i wykupu spw, w tym zaś szczególnie obligacji. Saldo to wyniosło dla obligacji hurtowych i detalicznych 30,5 mld zł oraz dla bonów skarbowych 6,8 mld zł. Zrealizowane w 2003 r. finansowanie środkami pozyskanymi z emisji skarbowych papierów wartościowych znacząco różniło się od planu. Podstawową różnicą był wzrost emisji spw o 3,3 mld zł, co było spowodowane niższymi wpływami z prywatyzacji. Zastąpienie planowanych wpływów z prywatyzacji nieplanowanymi emisjami spw zwiększył wydatki w 2004 r. na obsługę wyemitowanych w tym celu spw – szacunkowo o kwotę 240 mln zł.

Struktura dokonanych w 2003 r. emisji spw była również odmienna od planowanej, co było spowodowane koniecznością dostosowywania emisji poszczególnych rodzajów papierów wartościowych do zmiennych warunków rynkowych. W przebiegu finansowania potrzeb pożyczkowych w 2003 r. można wyróżnić dwa okresy. Pierwszy, do początku lipca, związany był ze zbliżającym się zakończeniem procesu akcesyjnego do UE oraz kolejnymi obniżkami stóp banku centralnego. Na rynku spw kontynuowany był w tym czasie spadkowy trend rentowności. Finansowanie potrzeb pożyczkowych przebiegało bez zakłóceń i w przeważającej części odbywało się na rynku krajowym. W pierwszym półroczu równoprawne znaczenie w finansowaniu potrzeb pożyczkowych miały obligacje 2-letnie i 5-letnie (odpowiednio 44,9% i 44,1% udziału w przychodach z tytułu sprzedaży obligacji na przetargach). Natomiast w drugim półroczu nastąpiła zmiana otoczenia zewnętrznego zarządzania długiem, spowodowana głównie

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 2003 roku o spłacie pożyczek udzielonych w 2000 roku kasom chorych z budżetu państwa (Dz. U. Nr 149, poz. 1453) wprowadza wydłużony okres spłaty pożyczek do 31 marca 2007 roku.

niepokojem inwestorów o stan finansów publicznych. Prowadziło to do wzrostu rentowności spw, proporcjonalnie większego dla dłuższych terminów zapadalności, a w IV kwartale całkowitego załamania się popytu na obligacje długo- i średnioterminowe. Z tych powodów nie przeprowadzono przetargu obligacji 20-letnich oraz ograniczono podaż obligacji 5- i 10-letnich. W rezultacie podstawowym źródłem finansowania na rynku krajowym stały się obligacje 2-letnie (77,5% przychodów na przetargach) oraz bony skarbowe.

Wzrost finansowania bonami skarbowymi w porównaniu z planem wyniósł ogółem 1,1 mld zł, ale jego rozkład w ciągu roku był bardzo różny. W pierwszej połowie roku wyemitowano bonów mniej o 7,8 mld zł, natomiast w drugiej połowie roku, w wyniku trudności ulokowania na rynku papierów o dłuższym terminie zapadalności i konieczności emisji papierów krótkoterminowych - sprzedano bony o wartości większej niż planowano o 8,7 mld zł. Było to również spowodowane koniecznością pozyskania środków zabezpieczających płynność złotową budżetu państwa w ostatnim kwartale roku – w tym celu wyemitowano niestandardowe bony 10-tygodniowe o wartości nominalnej 3,5 mld zł.

IV. Finansowanie zagraniczne potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

W ustawie budżetowej na rok 2003 saldo finansowania zagranicznego w części 98 budżetu państwa zostało ustalone w wysokości 5,1 mld zł. Kwoty przychodów i rozchodów w tym zakresie planowane na rok 2003 wynosiły odpowiednio: 101 mld zł i 95,9 mld zł. Faktycznie saldo finansowania zagranicznego było dodatnie i wyniosło 5.961,6 mln zł, co stanowiło 116,9% salda pierwotnie planowanego w ustawie budżetowej.

1. W zrealizowanych w 2003 r. przychodach zagranicznych w kwocie 41,8 mld zł (41,4 % planu) główny udział miały:
 - wpływy z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym, uzyskane w kwocie 18,2 mld zł, co stanowiło 43,4 % ogółu uzyskanych przychodów zagranicznych, a w stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej przychody te zrealizowano w 156,1%. Część wpływów z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym w kwocie 6,1 mld zł została przeznaczona na przedterminową spłatę wyżej oprocentowanych zobowiązań zagranicznych, tj. wykup obligacji Brady'ego oraz spłatę jednego z kredytów. NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie tych transakcji. Przyrost zadłużenia zagranicznego w wyniku przeprowadzonych emisji obligacji (z wyłączeniem kwot uzyskanych na przedterminową spłatę zobowiązań) mieścił się w limicie (23 mld zł) określonym w art. 5 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 2003 i wyniósł 14,05 mld zł.
 - zwrot nie związanych z prywatyzacją środków z rachunku walutowego w kwocie 16,5 mld zł, co stanowiło 39,4 % ogółu uzyskanych przychodów zagranicznych;

- przychody z tytułu zaciągnięcia kredytu rewolwingowego w kwocie 4,1 mld zł, którego nie planowano na etapie opracowania ustawy budżetowej na rok 2003 – stanowiły one 9,9% łącznych przychodów zagranicznych. Środki uzyskane z tego kredytu zostały przeznaczone na ww. przedterminowy wykup obligacji Brady’ego.
- przychody z tytułu zaciągniętych przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych w międzynarodowych instytucjach finansowych, uzyskano w 2003 r. w kwocie 3 mld zł, co stanowiło 7,1 % ogółu przychodów zagranicznych. W stosunku do planu przyjętego w ustawie budżetowej, przychody te zrealizowano w 105,5 %. Przyczyną wyższych od założeń przychodów w tej pozycji, było przede wszystkim zaciągnięcie nieplanowanego kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kwocie 1,2 mld zł, przeznaczonego na bieżące finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Łączna wartość nowo zaciągniętych zobowiązań zagranicznych oraz nowo zaciągniętych zobowiązań krajowych, przeznaczonych na przedterminowy wykup lub zamianę zobowiązań Skarbu Państwa, mieściła się w limicie określonym w art. 5 ust. 3 i 4 ustawy budżetowej na rok 2003 w kwocie 53 mld zł i wyniosła 10,1 mld zł.

2. Rozchody zagraniczne budżetu państwa w 2003 r. wyniosły 35.854,3 mln zł, co stanowiło 37,4% kwoty planowanej z tego tytułu w ustawie budżetowej. Wyniki kontroli wykazały, iż w zakresie objętym kontrolą, Ministerstwo Finansów prowadziło pełną i terminową obsługę zadłużenia zagranicznego.

Niewykonanie planu rozchodów było spowodowane przede wszystkim niższymi o 27,1 mld zł przedterminowymi spłatami zobowiązań zagranicznych Skarbu Państwa, dla których limit rozchodów, w części 98 budżetu państwa, został ustalony w kwocie 33,2 mld zł.

Przedterminowe spłaty zadłużenia zagranicznego w 2003 r. (ogółem 6,1 mld zł, co stanowiło 17 % rozchodów) obejmowały przede wszystkim wykup obligacji Brady’ego za 5,8 mld zł (1,5 mld USD). Rozchody z tego tytułu stanowiły 16,2% ogółu rozchodów zagranicznych.

Największy wpływ, poza ww. przedterminowym wykupem obligacji Brady’ego, na realizację rozchodów na poziomie 35,9 mld zł miały:

- rozchody związane z przekazaniem środków na zasilenie rachunku walutowego (lokaty), zrealizowane w wysokości 17,1 mld zł, co stanowiło 47,7% ogółu rozchodów zagranicznych;
- spłaty kredytów zaciągniętych, instrumenty płynnościowe i wykup obligacji, zrealizowane w kwocie 12,3 mld zł, co stanowiło 34,3 % ogółu rozchodów. Planowane w ustawie budżetowej rozchody z tego tytułu zostały zrealizowane w 163,6%. Przekroczenie

planowanych rozchodów o 4,8 mld zł związane było ze spłatą w ciągu 2003 r. kredytu rewolwingowego (5,3 mld zł), zaciągniętego w 2002 (275 mln USD) i 2003 r. (950 mln EUR), którego uruchomienie jak i spłaty nie były planowane na etapie uchwalania ustawy budżetowej na rok 2003.

V. System obsługi budżetu państwa

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że opóźnienia jakie wystąpiły w rozstrzygnięciu przetargu na wykonanie i wdrożenie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa, mogą stanowić zagrożenie dla pełnego i terminowego wdrożenia tego systemu od 1 stycznia 2005 r., tj. w terminie wynikającym z art. 190 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Ze względu na unieważnienie postępowania przetargowego w listopadzie 2003 r. – z powodu wpływu mniej niż dwóch ważnych ofert – ostateczny wybór oferty nastąpił dopiero w lutym 2004 r. Prace związane z wdrażaniem nowego systemu obsługi budżetu państwa trwają już ponad 4 lata. W ocenie NIK, przedłużanie się prac związanych z wprowadzeniem zintegrowanego systemu obsługi rachunków budżetowych powodowało negatywne konsekwencje finansowe i organizacyjne w zakresie realizacji budżetu państwa i zarządzania jego płynnością.

Brak jednolitego rachunku budżetowego powodował niepełne wykorzystanie możliwości lokowania środków, ze względu na obawy dotyczące właściwego oszacowania wpływów oraz precyzyjnego oszacowania wielkości środków pozostających na rachunkach budżetowych. Średniodzienny stan środków na rachunkach dysponentów poszczególnych części budżetowych w 2003 r. wyniósł 1.054,5 mln zł (w 2002 r. wynosił 903,2 mln zł). Najwyższy stan środków wystąpił w dniu 26 września 2003 r. i wyniósł 2.390 mln zł. Średniodzienny stan środków na rachunku budżetu (obejmujący środki znajdujące się u dysponentów, jak i środki na centralnym rachunku bieżącym budżetu) wynosił – poza lokatami – 1.551,5 mln zł. Środki te zostały pozyskane z rynku głównie w wyniku sprzedaży spw. Przy średniej rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych sprzedawanych w 2003 r. wynoszącej 5,4%, oznaczałoby to, że koszty utrzymywania tego stanu środków wyniosły w 2003 r. około 83,8 mln zł.

Wdrożenie jednolitego rachunku budżetowego jest także jednym z czynników, które według Ministerstwa Finansów warunkują rozpoczęcie lokowania wolnych środków budżetu państwa w bankach komercyjnych.

2. Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 18 grudnia 2001 r. wprowadzony został plan kont dla budżetu państwa do stosowania od dnia 1 stycznia 2002 r. W czasie kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 za 2001 r. Ministerstwo Finansów zadeklarowało, że założowy plan kont dla budżetu państwa zostanie opracowany w terminie do końca czerwca 2002 r.

W 2002 r. taki plan kont dla budżetu państwa nie został wprowadzony. Nadal ewidencja operacji w zakresie finansowania krajowego prowadzona jest w formie komputerowego rejestru dokumentów bankowych. Według Ministerstwa Finansów wprowadzenie planu kont jest uzależnione od wdrożenia nowego systemu obsługi budżetu państwa, w którym przewidziane są funkcje księgowości i sprawozdawczości budżetowej.

VI. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2003-2005

Kierunki i cele zarządzania długiem Skarbu Państwa w 2003 r. zostały określone w Strategii na lata 2003-2005. W ocenie NIK, efekty podejmowanych przez Ministerstwo Finansów w 2003 r. działań w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa, nie zawsze były zbieżne z celami zapisanymi w strategii. Wynikało to w głównej mierze ze skomplikowanej sytuacji gospodarczej w kraju i konieczności dostosowania się do niej. W szczególności dotyczyło to następujących celów:

- nie zostało zahamowane tempo przyrostu długu. Było to głównie wynikiem finansowania wysokiego deficytu budżetowego (36,5 mld zł) przy niskich przychodach z prywatyzacji (3,0 mld zł wobec 7,4 mld zł założonych w ustawie budżetowej),
- nastąpił wzrost poziomu długu zagranicznego w rezultacie osłabienia złotego, zmiany kursów krzyżowych oraz emisji obligacji na rynkach zagranicznych także na potrzeby finansowania krajowego (saldo finansowania zagranicznego wyniosło 6,0 mld zł). Wynikiem tego był wzrost w 2003 r. udziału długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa ogółem z 33,1% w 2002 r. do 33,7% w 2003 r.,
- wartość podstawowego miernika ryzyka refinansowania, tj. wyrażonej w latach średniej zapadalności długu rynkowego, spadła z 2,74 na koniec 2002 r. do 2,66 na koniec 2003 r. w wyniku wzrostu zadłużenia krajowego w papierach krótkich (bonach i obligacjach dwuletnich).

W ocenie NIK realizację podstawowych celów strategii w 2003 r. utrudniały przede wszystkim czynniki niezależne od MF, wynikające z niepokoju inwestorów na rynku krajowym i ze zmian kursów na rynkach zagranicznych oraz braku wpływów z prywatyzacji. Niemniej jednak występowały nadal, zależne od MF czynniki utrudniające skuteczne zarządzanie finansami Skarbu Państwa, tj. brak jednolitego rachunku budżetowego i informatycznego systemu obsługi budżetu państwa.

VII. państwowy dług publiczny

Państwowy dług publiczny, powiększony o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji, wyniósł na koniec 2003 r. 420,05 mld zł, a jego relacja do PKB 51,6%.

Państwowy dług publiczny powiększony o przewidywane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji, w relacji do PKB przekroczył zatem próg 50%, co powoduje konieczność wdrożenia procedur ostrożnościowych. Przewidują one, że w uchwalonym przez Radę Ministrów projekcie budżetu państwa na rok 2005, relacja deficytu do dochodów nie może być wyższa niż w roku 2004. Stanowi ona również górną granicę relacji deficytu do dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie każdej jednostki samorządu terytorialnego.

1. Krajowe zadłużenie Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2003 r. wyniosło 251,2 mld zł i stanowiło 66,3% zadłużenia Skarbu Państwa. Wzrost zadłużenia w stosunku do stanu z 2002 r. wyniósł 31,8 mld zł, tj. 14,5%. Przyrost długu krajowego wynikał przede wszystkim z finansowania deficytu – wzrost długu z tego tytułu wyniósł 29,9 mld zł. Z pozostałych czynników największy wpływ miała zamiana zobowiązań ZUS wobec OFE z tytułu nieprzekazanych składek (wzrost długu o 387,7 mln zł), a także realizacja wypłat dokonywanych przez Fundusz Pracy – poprzez zaciąganie kredytów bankowych (przyrost zadłużenia o 1,3 mld zł).

W 2003 r. nastąpił dalszy spadek zobowiązań wymagalnych. Zobowiązania wymagalne, ujmowane w długu Skarbu Państwa, wykazywane są na podstawie sprawozdań o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych (Rb-Z). Na koniec 2003 roku wynosiły one 311,8 mln zł i w porównaniu z rokiem 2002 spadły o 94,8 mln zł. Największą pozycję tych zobowiązań - 171,2 mln zł stanowiły zobowiązania wymagalne jednostek budżetowych, a zobowiązania wymagalne zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych i funduszy celowych wynosiły razem 140,6 mln zł.

W opracowaniach Ministerstwa Finansów, sporządzonych w oparciu o sprawozdania Rb-28, stan zobowiązań wymagalnych jednostek budżetowych na 31 grudnia 2003 r. wyniósł 228,4 mln zł. Jednakże, jak wynika z ustaleń kontroli, nie zostały ujęte w sprawozdawczości Ministerstwa Finansów kwoty nieuregulowanych przez wojewodów płatności wymagalnych wobec jednostek samorządu terytorialnego z tytułu oświetlenia dróg publicznych - 130,4 mln zł, składek na ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnych nie pobierających zasiłku - 45,1 mln zł, uprawnień do przejazdów bezpłatnych lub ulgowych - 17,0 mln zł. Razem nieujęte w sprawozdawczości kwoty wynoszą 192,6 mln zł. Wysokość zobowiązań, pozostających do uregulowania przez budżet państwa w następnym roku wyniosła na 31 grudnia 2003 r. 421 mln zł.

2. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa (wg kryterium miejsca emisji, wg nominału) na koniec roku 2003 wyniosło 127,8 mld zł, co stanowiło wzrost w stosunku do stanu na koniec 2002 r.

o 19,2 mld zł, tj. o 17,7%. W ujęciu dolarowym zadłużenie zagraniczne wyniosło 34.160,7 mln USD i było wyższe od stanu na koniec roku 2002 o 5.881,7 mln USD, tj. o 20,8 %.

Główne przyczyny wzrostu zadłużenia zagranicznego w 2003 stanowiły: emisja obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym na kwotę 4.722,4 mln USD, zaciągnięcie nowych kredytów w wysokości 2.003,1 mln USD oraz deprecjacja dolara amerykańskiego do innych walut, w których nominowana jest część zadłużenia zagranicznego Polski. Zmniejszająco na poziom długu wpłynęły w 2003 r.: spłaty kredytów zagranicznych w kwocie 3.261,9 mln USD oraz wykup obligacji Brady'ego w wysokości 1.505,1 mln USD, w tym 1.482,2 mln USD stanowił przedterminowy wykup obligacji typu PDI i DCB.

Zdaniem NIK, na pozytywną ocenę zasługuje w szczególności, ustalenie terminu zapadalności wyemitowanych w 2003 r. obligacji zagranicznych (7- i 10-letnie) poza lata 2004-2009 (poza przypadkiem emisji 500 mln EUR na 3 lata), w których obciążenie budżetu państwa z tytułu spłat zadłużenia zagranicznego będzie największe, a także wykorzystanie dogodniejszych warunków emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku zagranicznym (rentowność) w stosunku do rynku krajowego zwłaszcza w II połowie 2003 r.

3. Zobowiązania niewymagalne Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na koniec 2003 roku wynosiły 30,1 mld zł i w porównaniu z 2002 r. uległy zmniejszeniu o 2,4 mld zł, tj. o 7,4%. Według stanu na koniec 2003 r. kwota niewymagalnych zobowiązań z tytułu gwarancji spłaty kredytów zagranicznych wynosiła 15,6 mld zł i była niższa o 1,97 mld zł tj. o 11,2% w stosunku do 2002 r., a z tytułu gwarancji i poręczeń spłaty kredytów krajowych wynosiła 14,5 mld zł i uległa zmniejszeniu w ciągu roku o 447,5 mln zł, tj. o 2,9%. Nastąpił jednak wzrost o 1,3 mld zł, tj. o 17,1%, zobowiązań niewymagalnych zaliczonych do kategorii wysokiego ryzyka. W ocenie NIK, może to spowodować w następnych latach konieczność wydatkowania środków budżetowych na spłatę tych kwot.

W 2003 roku udzielono 8 nowych poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa o wartości 4,4 mld zł (w tym jedno poręczenie wypłaty odszkodowania za zniszczony lub skradziony eksponat wystawowy), co stanowiło 18,9% ustalonego w ustawie budżetowej limitu. Zasadniczy wpływ na stopień wykorzystania ustawowego limitu poręczeń i gwarancji miały czynniki zewnętrzne bezpośrednio niezależne od gwaranta. Udzielone w 2003 r. w imieniu Skarbu Państwa poręczenia i gwarancje obejmowały zobowiązania czterech podmiotów o niskim ryzyku, po jednym podmiocie z kategorii średnie i podwyższone ryzyko, a w ramach legislacji specjalnej poręczone zostały zobowiązania kredytowe ARR i PKP S.A., tj. podmiotów zakwalifikowanych do grupy wysokiego ryzyka. Kontrola pięciu pozytywnie rozpatrzonych wniosków o udzielenie poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, wraz z zawartymi umowami z kredytobiorcami, nie

wykazała nieprawidłowości. W ocenie NIK, Ministerstwo Finansów rzetelnie rozpatrywało przedmiotowe wnioski, a decyzje w sprawie udzielania poręczeń i gwarancji były podejmowane po pozytywnej rekomendacji Komisji do spraw Gwarancji i Poręczeń oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (DzU z 2003r., Nr 174, poz. 1689).

VIII. Należności Skarbu Państwa

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w roku 2003 w części 98, objęto badaniem należności Skarbu Państwa o łącznej wartości 18,4 mld zł, stanowiące 53,6% kwoty należności Skarbu Państwa ogółem (34,4 mld zł) na dzień 31 grudnia 2003 r. Wśród tytułów objętych kontrolą, największy udział w ogólnej kwocie należności miały należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych (22,8%), należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych (15,4%) oraz należności z tytułu poręczeń i gwarancji (5,7%).

1. W roku 2003 należności z tytułu przejściowego wykupu odsetek od kredytów mieszkaniowych wzrosły o 31,7 mln zł, osiągając na koniec roku 2003 wartość 7,8 mld zł. Wzrost należności Skarbu Państwa z tego tytułu był wynikiem wydatków, poniesionych w 2003 r. na wykup odsetek w kwocie 243,2 mln zł, korekty rozliczeń (91,4 mln zł) oraz oprocentowania wykupionych odsetek podlegających skapitalizowaniu na koniec roku w kwocie 7,1 mln zł. Zmniejszająco na wielkość tych należności wpłynęły umorzenia na kwotę 206,1 mln zł, spłaty dokonane przez kredytobiorców w kwocie 98,4 mln zł oraz korekta rozliczeń w wysokości 5,5 mln zł.
2. Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wyniosły na koniec 2003 r. – 5,3 mld zł i były wyższe od należności z tego tytułu na koniec roku 2002 o 768,5 mln zł, tj. o 17,0 %. Spośród należności bieżących obsługiwane są kredyty udzielone przez Polskę Jemenowi, Algierii, ChRL i Wietnamowi. Całość należności zaległych Polski nie jest obsługiwana przez dłużników. Działania podjęte przez Ministerstwo Finansów w celu odzyskania należności zaległych nie doprowadziły do uzyskania przychodów. Jedynie z Angolą podpisano 21 listopada 2003 r. umowę w sprawie spłaty i restrukturyzacji zadłużenia. Umowa przewiduje, że po spłacie 61,2 mln USD, tj. 40 % zadłużenia, pozostała kwota zostanie umorzona. Całość zadłużenia Angoli w kwocie 153,1 mln USD została przekwalifikowana z należności zaległych na należności bieżące.
3. Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2003 r. wyniosły 1,96 mld zł. W porównaniu z rokiem 2002 uległy one zwiększeniu o 315,6 mln zł tj. 19,2%. Należności te w 91% powstały z tytułu spłaty poręczonych krajowych kredytów

bankowych. W porównaniu z 2002 rokiem, należności z tego tytułu uległy zwiększeniu o 297,5 mln zł tj. o 20,1%. Wzrosły także należności Skarbu Państwa z tytułu spłaty gwarantowanych kredytów zagranicznych o 18,1 mln zł, tj. 11,4%. Zwiększenie należności spowodowane było spłaceniem przez Ministra Finansów gwarantowanych kredytów bankowych za 6 dłużników w łącznej wysokości 8,6 mln zł oraz naliczeniem odsetek ustawowych od zadłużenia wobec Skarbu Państwa za rok 2003 w wysokości 17,2 mln zł. Jednocześnie należności zmniejszyły się w związku z dokonaniem przez dłużnika spłaty w wysokości 1,5 mln zł oraz zamiana wierzytelności Skarbu Państwa na udziały w Spółce dłużnika w kwocie 6,2 mln zł. Działania podejmowane przez Ministerstwo Finansów w celu odzyskania należności zaległych wynikających ze zrealizowanych wypłat z tytułu udzielonych poręczeń spłaty krajowych kredytów bankowych doprowadziły do odzyskania w 2003 roku środków w wysokości 92,0 mln zł, co stanowiło 17,9% poniesionych wydatków z powyższego tytułu. Relacja ta w porównaniu do roku 2002 (69,0%) uległa znacznemu pogorszeniu. Minister Finansów dokonał 2 konwersji wierzytelności Skarbu Państwa na udziały w Spółkach w łącznej kwocie 7,9 mln zł oraz sprzedał wierzytelności Skarbu Państwa wobec dłużnika w wysokości 45,4 mln zł. Po spełnieniu się warunków zawartych w umowie prywatyzacyjnej nastąpiła zapłata ceny wierzytelności w dniu 8 marca 2004 r. W roku 2003 nie zastosowano innych trybów odzyskania należności Skarbu Państwa. Podjęte działania windykacyjne były przeprowadzone zgodnie z trybem i warunkami określonymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie warunków sprzedaży i trybu sprzedaży wierzytelności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, zamiany wierzytelności na akcje, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności na akcje, rozłożenia ich spłaty na raty oraz umorzenia wierzytelności w całości lub w części (Dz.U. z Nr 106, poz. 683).

4. Należności Skarbu Państwa w kwocie 6 mld zł z tytułu pożyczek udzielonych ZUS w latach 1999-2000 uległy w 2003 r. umorzeniu w związku z wejściem w życie Ustawy z dnia 18 grudnia 2002 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (...) ². Należności z tytułu pożyczek udzielonych kasom chorych na koniec grudnia 2003 roku wyniosły 821,5 mln zł i w porównaniu z rokiem 2002 nie uległy zmianie. Wzrosły jedynie nie wykazywane, naliczone memoriałowo odsetki do kwoty 2,5 mln zł. W 2003 roku, na mocy Porozumienia w sprawie odroczenia płatności rat pożyczek udzielonych w 2000 r. z budżetu państwa przez Ministra Finansów kasom chorych oraz aneksu z sierpnia 2003 r. spłaty zadłużenia zostały odroczone do 15 lutego 2004 r.
5. Oceniając pozytywnie działania Ministerstwa Finansów w zakresie wykazywania należności oraz odzyskiwania należności zaległych, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ewidencja

² Dz.U. Nr 241, poz. 2074.

należności Skarbu Państwa prowadzona jest niekonsekwentnie w zakresie naliczonych memoriałowo odsetek od kredytów i pożyczek bieżących. Generalnie Ministerstwo nie wlicza odsetek niewymagalnych naliczonych memoriałowo i nie wykazuje ich wysokości w stanie należności Skarbu Państwa. Dotyczy to np. należności z tytułu pożyczki dla kas chorych, należności z tytułu poręczeń i gwarancji, należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych czy też należności z tytułu udostępnienia środków z kredytów zagranicznych podmiotom krajowym. Natomiast w przypadku należności z tytułu spłaty kredytów MBI i tzw. Porozumienia Generalnego, odsetki bieżące wykazywane są w stanie należności Skarbu Państwa.

Przekazując Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń opisanych w protokole kontroli, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie działań zapewniających:

- 1) zakończenie prac związanych z wprowadzaniem nowego systemu obsługi budżetu państwa, przed dniem 1 stycznia 2005 r., tj. w terminie wynikającym z art. 190 ust. 1 ustawy o finansach publicznych,
- 2) wprowadzenie szczególnych zasad rachunkowości dla budżetu państwa oraz planu kont dla części 98 budżetu państwa,
- 3) opracowanie i wdrożenie systemu lokat wolnych środków budżetu państwa w bankach komercyjnych,
- 4) ujednolicenie zasad wykazywania w sprawozdaniach odsetek od należności Skarbu Państwa.

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

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

