



Warszawa, dnia 12 maja 2016 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

BP8.0811.4.2016

Pan  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa

*Szanowny Panie Prezesie!*

W związku z otrzymanym Wystąpieniem Pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym kontroli P/16/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 81, 83, 97, 98. Dochody i wydatki budżetu państwa oraz przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa - stosownie do art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096) uprzejmie przedstawiam informacje o sposobie wykorzystania uwag oraz podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań w poszczególnych obszarach.

1) Planowanie budżetu państwa

**Ad. 1** Odnosząc się do postulowanego zwiększenia roli planowania wieloletniego, pragnę zauważyć, iż Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPF), obok Strategii Zarządzania Długiem Sektora Finansów Publicznych oraz wieloletnich prognoz jednostek samorządu terytorialnego, stwarza średniookresowe ramy dla planowania budżetowego.

Zmiany w WPF (nowy układ) miały na celu nie tylko zapewnienie spójności pomiędzy przepisami odnoszącymi się do WPF oraz stabilizującą regułą wydatkową, ale przede wszystkim przygotowanie jednej kompleksowej średniookresowej prognozy ram budżetowych.

WPF, w obecnej formie, określa: planowane działania i ich wpływ na poziom dochodów i wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych wg ESA, w tym na długookresową stabilność finansów publicznych, wstępną kwotę wydatków, zmiany podejmowanych działań i celów w stosunku do poprzedniego Programu Konwergencji oraz wstępną prognozę podstawowych wielkości makroekonomicznych, ale także wskazuje cele wraz z miernikami stopnia ich realizacji w układzie obejmującym główne funkcje państwa.

Aktualizacja Programu Konwergencji została przygotowana zgodnie z wytycznymi dotyczącymi programów stabilności i konwergencji państw członkowskich Unii Europejskiej, jako część Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2014-2017 (WPF), opracowywanego na podstawie ustawy o finansach publicznych.



Uprzejmie informuję, iż w dalszym ciągu prowadzone będą prace nad udoskonalaniem ww. dokumentów.

**Ad. 3** NIK wskazała, że część potencjalnych dochodów budżetu państwa w latach 2015-2019, w wysokości ok. 500 mln zł rocznie, została przesunięta do Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) celem zwiększenia możliwości finansowych tego Funduszu niezbędnych do realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych, innych wydatków oraz maksymalnego wykorzystania środków pochodzących z Unii Europejskiej, co zdaniem Izby nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

Pragnę wyjaśnić (co było już wskazywane w odpowiedziach na poszczególne pytania kontrolerów NIK), że działania, których skutkiem było zmniejszenie dochodów budżetu państwa w latach 2015-2019 o łączną kwotę 2.500 mln zł oraz zwiększenie o tę samą kwotę wpływów z tytułu opłaty paliwowej stanowiły integralną część działań mających na celu odciążenie w poprzednich latach wydatków budżetu państwa przeznaczonych na realizację infrastrukturalnych projektów kolejowych. Powyższe środki, poprzez przyjęte rozwiązanie corocznego transferu środków z KFD do Funduszu Kolejowego (FK), zadedykowane zostały w całości dla FK z przeznaczeniem na zwiększenie możliwości finansowych niezbędnych do realizacji kolejowych projektów inwestycyjnych oraz pełnego wykorzystania środków Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020.

Takie przesunięcie środków wynika wprost z ustaw, dlatego też w ocenie Ministra Finansów nie zaburza to przejrzystości finansów publicznych.

**Ad. 4** W zakresie doskonalenia planowania budżetowego zarówno w perspektywie rocznej, jak i średniookresowej uprzejmie informuję, iż działania w zakresie poprawy planowania budżetowego prowadzone są przez Ministerstwo Finansów w sposób ciągły. Proces ten dokonuje się zarówno w oparciu o analizy własne, jak również w ramach kooperacji z pozostałymi uczestnikami procesu budżetowego.

## 2) Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

**Ad.1 i 2** Zdaniem NIK dopiero realne wykorzystanie rekomendacji powstałych w toku prac nad przeglądem wydatków przełoży się na skuteczność przeprowadzanych przeglądów i na poprawę efektywności. Ponadto zasadne jest wykorzystywanie - jako narzędzia wspomagającego i udoskonalającego planowanie budżetowe - trybu z art. 176 ustawy o finansach publicznych.

Uprzejmie informuję, iż przy planowaniu budżetu na rok 2015 jak i 2016 dokonany przegląd wydatków w zakresie zadań zleconych administracji rządowej, był narzędziem wspomagającym planowanie budżetowe. W miarę rozszerzania zakresu przeglądu wydatków będzie on również wykorzystywany w procesie planistycznym budżetu państwa.

Odnosząc się do zasadności wykorzystywania trybu z art. 176 ustawy o finansach publicznych, pragnę wskazać, iż tryb ten jest jednym z wielu instrumentów, który może być wykorzystywany przez Ministra Finansów w procesie planowania i wykonywania ustawy budżetowej. Zadania Ministra Finansów w zakresie ogólnej kontroli realizacji dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, efektywności i skuteczności realizacji budżetu są wykonywane w sposób ciągły i przy wykorzystaniu całego potencjału instrumentów i możliwości jakie przysługują Ministrowi Finansów w związku z pełnioną rolą.

W procesie opracowywania budżetu w jednostkach sektora finansów publicznych dokonywana jest ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi i ma wpływ na podejmowane decyzje. Zostaną natomiast podjęte starania w zakresie szerszego wykorzystania w tym procesie kontroli bezpośredniej tj. „u źródła”.

**Ad.3** Odnosząc się do sprawozdawczości budżetowej w sytuacji, gdy dysponent części budżetowej traci uprawnienie do dysponowania daną częścią, pragnę wskazać, iż zostaną podjęte działania zmierzające do rozwiązania tej kwestii i dostosowania przepisów w sprawie sprawozdawczości budżetowej w zakresie sporządzania sprawozdań przez dysponentów części na dzień kończący uprawnienia do dysponowania daną częścią budżetową.

### 3) Finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa

**Ad.1** NIK wskazała, iż tak jak w latach ubiegłych w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje - dotyczyło to refundacji przekazanych do FUS środków, które nie znalazły pokrycie we wpływach z prywatyzacji oraz dofinansowania ZUS w formie pożyczek.

Pragnę wskazać, iż zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa, są rozchodami publicznymi. Z kolei środki otrzymane przez FUS mogą być potraktowane jako jego dochód, ponieważ nie mieszczą się w kategorii przychodów określonych w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o finansach publicznych.

Opierając się na ww. przepisach, a także przepisach art. 5 w zw. z art. 4 i art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 106, poz. 673, z późn. zm.), należy stwierdzić, iż określone w ustawie budżetowej wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz zbycia akcji lub udziałów spółek należących do Skarbu Państwa, przeznaczone na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych, stanowią przychody budżetu państwa przeznaczone na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych

Z tych względów przyjęto, iż finansowanie ubytku składek w FUS z tytułu przekazywania tych składek do OFE stanowi rozchód budżetu państwa.

Ustawa budżetowa określiła w art. 8 ust. 2 pkt e) limit pożyczek dla FUS do wysokości 12 mld zł, a w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, stanowiącym załącznik do ustawy budżetowej, przewidziano pożyczkę z budżetu państwa w wysokości 5.524.145 tys. zł. Wskazane w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych różne instrumenty finansowe z jednej strony zapewniają płynność finansową wypłat świadczeń z FUS, z drugiej zaś strony różnorodność instrumentów finansujących niedobór na wypłaty świadczeń z ubezpieczeń społecznych umożliwia elastyczne zarządzanie płynnością finansową budżetu państwa.

W tym sensie deficyt budżetu państwa został wykonany w kwocie 42.606,7 mln zł, która jest kwotą faktyczną i rzeczywistą.

Zarówno dotacja, jak i pożyczka z budżetu państwa dla FUS są wielkościami w sposób transparentny prezentowanymi w ustawie budżetowej oraz sprawozdaniu z jej wykonania. Wysokość zrealizowanych przychodów FUS może istotnie odbiegać od wielkości przyjętych na etapie planowania. Odchylenie wskaźników wykorzystywanych do określenia projekcji finansowej w zakresie świadczeń emerytalno-rentowych, jak np. przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, wzrostu zatrudnienia w gospodarce narodowej, średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych przekłada się na zwiększenie skali środków koniecznych do poniesienia na wypłatę emerytur. Należy także mieć na uwadze, że w ostatnich latach koszty FUS oscylowały wokół kwoty 200 mld zł. Przy takich wielkościach nawet drobna zmiana przyjętych założeń przekłada się na istotny wzrost/spadek środków finansowych, np. gdyby wzrost przeciętnego wynagrodzenia był niższy o 1 p.p., przy założeniu ceteris paribus wpływy ze składek były by niższe o ok. 1,5 mld zł.

W przypadku pojawienia się ewentualnych, nie dających się przewidzieć na etapie planowania ustawy budżetowej zmian o charakterze makroekonomicznym oraz prawnym determinujących łącznie faktyczne funkcjonowanie FUS, podział transferów z budżetu państwa do FUS (na dotację i pożyczkę) powinien zapewniać elastyczność alokacji środków budżetowych, nie powodując w ten sposób konieczności zakładania a priori wyższych wydatków budżetu państwa.

**Ad. 2** Odnosząc się do wskazania NIK, że wartość należności z tytułu udzielanych od 2009 r. i niespłacanych pożyczek dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych powinna zostać zaktualizowana zgodnie z art. 35b ust. 1 ustawy o rachunkowości” - wyjaśniam, iż tak jak już poinformowano wcześniej (pismo z dnia 5 kwietnia 2016 r. znak: BP2.0811. 7.2016) analiza dotycząca spłaty pożyczek udzielanych FUS prowadzona jest na bieżąco. Decyzje w tym zakresie zostaną podjęte w najbliższym czasie.

**Ad. 3** Odnosząc się do podniesionego dualizmu w zakresie finansowania zakupu samolotów F-16 pragnę wyjaśnić, że płatności wynikające ze zwiększenia zobowiązań za tzw. vouchery B na skutek deprecjacji złotego wobec dolara były płatnościami nieplanowanymi po stronie wydatkowej w ustawie budżetowej. Aby je sfinansować Minister Finansów, po rozważeniu

wszystkich dostępnych instrumentów formalno-prawnych oraz aktualnej sytuacji budżetu państwa, w związku ze zbliżającym się terminem płatności, skorzystał z przewidzianej w umowie zawartej w roku 2003 ze stroną amerykańską, możliwości zaciągnięcia kredytu FMF.

W roku 2015 zakończono finansowanie programu F-16.

#### 4) Finansowanie deficytu budżetu środków europejskich

Odnosząc się do procedur finansowania deficytu budżetu środków europejskich, wyjaśniam, iż dokonana została już analiza dotycząca wprowadzenia i doprecyzowania zasad postępowania i sposobu rozliczania zobowiązań budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa. Wynikiem tych działań była wprowadzona m.in. *Procedura przekazania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na rozliczenie potrzeb pożyczkowych BŚE z lat ubiegłych z wyłączeniem środków dotyczących WPR*, które zgodnie z obowiązującymi zasadami są zaliczane do całościowego rozliczenia salda wykonania BŚE na przestrzeni lat, w tym do rozliczenia dotychczasowego salda finansowania BŚE z budżetu państwa. Wszystkie przekazane w ramach tej procedury środki w 2015 r. stanowiły zatem rozliczenie zobowiązań wobec budżetu państwa. Proces ten jest kontynuowany cyklicznie co kwartał. W związku z końcową fazą realizacji Perspektywy Finansowej 2007-2013, w roku 2016 nadal będą kontynuowane prace związane z systemem rozliczeń zamknięcia perspektywy finansowej.

#### 5) Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Należy wyjaśnić, iż oszacowany przez NIK koszt utrzymywania płynności budżetu państwa uwzględnia jedynie efekty bezpośrednie, tj. różnicę między kosztem obsługi zobowiązań a dochodami z lokat. Jego występowanie jest naturalną konsekwencją różnicy kosztu pieniądza w zależności od okresu zapadalności instrumentu – w przypadku lokat budżetowych wynosi on kilka dni, podczas gdy w przypadku emisji papierów skarbowych jest on znacznie dłuższy. Po uwzględnieniu efektów pośrednich, przede wszystkim korzystnego wpływu dysponowania przez Ministra Finansów bezpiecznym poziomem płynnych środków na rentowności skarbowych papierów wartościowych emitowanych w 2015 r., łącznym efektem utrzymywania płynności były oszczędności w kosztach obsługi długu.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż w załączniku do niniejszego pisma przedstawiam do ewentualnego wykorzystania zestawienie nieścisłości o charakterze technicznym zawartych w przedmiotowym Wystąpieniu pokontrolnym.

*Z poważaniem,*  
Z upoważnienia Ministra Finansów  
PODSEKRETARZ STANU  
*Hanna Majszczyk*



1) na stronie 22 zamiast wskazanego wykorzystania limitu zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. (KUKE S.A.) z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych i gwarancji ubezpieczeniowych wynoszącego 6.326,4 mln zł, tj. 42,2% powinno być 6.312,2 mln zł, tj. 42,1%.

Ponadto zamiast podanej kwoty wykorzystania w 2015 r. limitu poręczeń i gwarancji w wysokości 8.879,1 mln zł, tj. 4,4 % powinno być 8.752.210,2 zł, tj. 4,38%.

Wystąpienie pokontrolne zawiera również informację o 10 gwarancjach udzielonych w 2015 roku przez Skarb Państwa na podstawie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, w tym, m.in. 7 gwarancjach związanych z finansowaniem modernizacji infrastruktury należącej do spółek Grupy PKP S.A. Należy wyjaśnić, iż w dniu 28 kwietnia 2015 r. zostały udzielone dwie gwarancje Skarbu Państwa związane z emisją przez PKP PLK S.A. obligacji (seria B w kwocie nominalnej 600 mln zł i seria C w kwocie nominalnej 100 mln zł), posiadające takie same parametry finansowe. W związku z powyższym przypuszczalnie wsparcie to mogło zostać uznane przez NIK jako jedna gwarancja Skarbu Państwa. Jednocześnie w informacji przedkładanej corocznie Sejmowi w terminie przedłożenia informacji o wykonaniu budżetu państwa (aktualnie: „Informacja o poręczeniach i gwarancjach udzielonych w 2015 roku przez Skarb Państwa, Bank Gospodarstwa Krajowego oraz niektóre osoby prawne”), wskazano liczbę nowych gwarancji jako 11, uwzględniając w szczególności, iż formalnie zostały zawarte dwie umowy gwarancji związane z emisją obligacji przez PKP PLK S.A., tj. odrębnie dla emisji obligacji serii B oraz serii C.

2) na stronach 23 i 28 nieprecyzyjnie wskazano kwotę udzielonych ze środków budżetu państwa pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego na realizację programów w ramach postępowania naprawczego lub ostrożnościowego – kwota ta w 2015 roku wyniosła 51.025 tys. zł, co stanowiło 17% limitu określonego w ustawie budżetowej na 2015 r. Kwota 38,3 mln zł zawarta w Wystąpieniu pokontrolnym jest kwotą uwzględniającą dodatkowo zwroty niewykorzystanych części pożyczek.

3) na stronie 23 błędnie wskazano limit pożyczki z budżetu państwa dla Funduszu Zapasów Agencyjnych, który zgodnie z przepisem art. 8 pkt 2 lit. f ustawy budżetowej na rok 2015 wynosił 40 mln zł, a nie 400 mln zł, jak wynika z Wystąpienia.

W przypisie nr 51 błędnie została wskazana podstawa prawna dotycząca formy prawnej, przychodów, kosztów i dysponenta Funduszu Zapasów Agencyjnych - powinien to być art. 28a ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym, a nie art. 29a.

4) na stronie 27, w akapicie drugim doprecyzowania wymaga, jakich obligatoryjnych odpisów z przychodów z prywatyzacji dotyczy kwota 25,7 mln zł. W poprzednim zdaniu tekstu również mowa jest o obligatoryjnych odpisach omówionych w przypisie 64, tymczasem kwota 25,7 mln zł nie dotyczy zasilenia wszystkich rachunków wskazanych w tym przypisie. Przedmiotowy fragment tekstu powinien zatem otrzymać brzmienie: *"Tymczasem wpływy z prywatyzacji wyniosły 43,6 mln zł i po dokonaniu obligatoryjnych odpisów na państwowe fundusze celowe, o których mowa w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz Fundusz Rezerwy Demograficznej w wysokości 25,7 mln zł (...)"*.

5) Na stronie 34 w przedostatnim akapicie znajduje się błędny fragment:

*„Było to najtańsze źródło finansowania, bowiem jego oprocentowanie było oparte o 3- miesięczny Libor (który średnio kształtował się nieznacznie powyżej zera) powiększonego o marżę (...)"*.

Fragment ten poprawnie powinien być sformułowany następująco:

*„Było to najtańsze źródło finansowania, bowiem jego oprocentowanie było oparte głównie o 6-miesięczny Euribor (który średnio kształtował się nieznacznie powyżej zera) powiększony o marżę (...)"*.

Kredyty zaciągane w 2015 r. w międzynarodowych instytucjach finansowych były oparte głównie o 6-miesięczny Euribor. Wyjątek stanowił jeden kredyt z Banku Rozwoju Rady Europy (oparty o 3-miesięczny Euribor) oraz jeden kredyt z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (kredyt na stopę stałą).

6) Na stronie 34 w ostatnim akapicie podana została błędna kwota odnosząca się do salda finansowania zagranicznego w nominale. Saldo finansowania zagranicznego wynosiło 5.641 mln zł, zamiast 9.809 mln zł.

7) Na stronie 38 kwota sprzedaży walut powinna wynosić 14.573,0 mln euro, zamiast 14.6573,0 mln euro.

8) Na stronie 43 znajduje się nieprecyzyjny fragment:

*„Na zmianę PDP nie wpłynęło udzielenie w 2015 r. kolejnych pożyczek dla FUS, których wartość łącznie z udzielonymi w latach poprzednich wyniosła 45.326,0 mln zł według stanu na koniec 2015 r. Pożyczki te przy obliczaniu PDP ulegają konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych (nie są uwzględniane w wartości PDP)."*

Fragment ten poprawnie powinien być sformułowany następująco:

*„Na zmianę długu sektora ubezpieczeń społecznych po konsolidacji nie wpłynęło udzielenie w 2015 r. kolejnych pożyczek dla FUS, których wartość łącznie z udzielonymi w latach poprzednich wyniosła 45.326,0 mln zł według stanu na koniec 2015 r. Pożyczki te przy obliczaniu PDP ulegają konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych."*

Pożyczki udzielone stanowią element potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, zatem udzielenie pożyczki dla FUS wpływa na wzrost długu Skarbu Państwa i PDP. Ponieważ zobowiązania pomiędzy jednostkami sektora finansów publicznych podlegają konsolidacji przy wyliczaniu PDP, pożyczki te nie wpływają na zmianę zadłużenia sektora ubezpieczeń społecznych, którego częścią jest FUS.

