RPW/63644/2015 P
Data:2015-04-28

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.11.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2015 -04- 28 GM
BMI 7

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/001 Wykonanie budżetu państwa w 2014 r., w tym w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Maria Anna Rzepecka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92677 z 5 stycznia 2015 r.
2. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92707 z 9 lutego 2015 r.
3. Sławomir Stężewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92679 z 7 stycznia 2015 r.
4. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92689 z dnia 8 stycznia 2015 r.
5. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92690 z dnia 8 stycznia 2015 r.
6. Marcin Borowiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92709 z dnia 1 kwietnia 2015 r.
7. Anna Grabarczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92691 z dnia 8 stycznia 2015 r.
8. Elżbieta Grohman, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 92692 z dnia 8 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-8, 601-606, 2248-2249)

Jednostka kontrolowana

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

Kierownik jednostki kontrolowanej

Mateusz Szczurek, Minister Finansów (od 27 listopada 2013 r.)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] planowanie budżetu państwa i zarządzanie jego wykonaniem w 2014 r., w tym w częściach 81 – Rezerwa ogólna, 83 – Rezerwy celowe, 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uzasadnienie oceny

Projekt ustawy budżetowej został opracowany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

Wykonując budżet w wyżej wymienionych częściach Minister Finansów przestrzegał limitów określonych w ustawie budżetowej z dnia 24 stycznia 2014 r.[2]

Ze wstępnych danych[3] wynika, że dochody budżetu państwa w 2014 r. wykonano w kwocie 283,2 mld zł, tj. o 1,9% powyżej prognozy, wydatki – 312,5 mld zł, tj. o 3,9% poniżej planu i deficyt – 29,3 mld zł, tj. o 38,2 % poniżej limitu. NIK nie wnosi zasadniczo uwag do procesu planowania dochodów i wydatków w budżecie państwa na 2014 r. Zwraca jednak uwagę,

---

[1] W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

[2] Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

[3] Dane o wykonaniu dochodów, wydatków i deficytu budżetu państwa w 2014 r., a także należności, zaległości i zobowiązań podano w wystąpieniu według bazy danych Ministerstwa Finansów z 10 marca 2015 r.

że analiza zaplanowanych wielkości zarówno w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa 2013-2016 z kwietnia 2013 r., jak i w ustawie budżetowej na 2014 r. wskazuje na dalszą potrzebę doskonalenia planowania budżetowego, zarówno w perspektywie rocznej, jak i średniookresowej. Powyższe uzasadniają istotne różnice, jakie wystąpiły w kwotach planowanych dochodów i wydatków w tych dokumentach. NIK wskazuje również na niskie wykonanie w 2014 r. planu dochodów z dywidend i wpłat z zysku, planu wydatków majątkowych i planu wydatków na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE.

Podział rezerwy ogólnej dokonany został zgodnie z art. 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[4] (ufp). Tworzenie nowych pozycji rezerw celowych, rozdysponowanie i zmiany przeznaczenia następowały zgodnie z art. 154 i 177 ufp, z wyjątkiem rozdysponowania 10,2 mln zł z pozycji 25 rezerw celowych, na zadania wynikające z § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych[5], w przypadku której Minister Finansów nie dokonał zmiany jej przeznaczenia. Podział rezerwy celowej w tej pozycji w części, w jakiej została ona przeznaczona na realizację wyżej określonych zadań był niezgodny z art. 154 ust. 7 ufp. Ewidencja rezerw prowadzona była prawidłowo, a sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa w części 81 i 83 sporządzone zostały rzetelnie i terminowo.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów kontynuowało rozpoczęte w 2013 r. prace nad systemowym przeglądem wydatków. Przeprowadzono między innymi przegląd wydatków na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej jednostkom samorządu terytorialnego oraz wystandaryzowano koszty związane z przyznaniem Karty Dużej Rodziny. Zdaniem NIK wskazane jest sporządzenie harmonogramu prac nad metodologią przeglądu ze wskazaniem terminów opracowania metodologii przeglądu, jak i zakończenia samego przeglądu.

Jednocześnie NIK zauważa, że Minister Finansów dokonując w 2014 r. oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych nie skorzystał z trybu przewidzianego w art. 176 ufp. Zdaniem NIK, pomimo że przepis ten nie ma charakteru obligatoryjnego, a Minister Finansów mógł i skorzystał z alternatywnych form oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi, zasadne jest jego zastosowanie. Stanowi on bowiem narzędzie wdrożone prawem i przyczynia się do pozyskania wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi, która mogłaby zostać wykorzystane do doskonalenia planowania budżetowego. Stosowanie tego narzędzia umożliwi także ocenę jego skuteczności.

Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. przebiegało w warunkach wyższego wzrostu gospodarczego niż założono na etapie opracowywania ustawy budżetowej[6]. Realizacja wyższych dochodów budżetu państwa oraz niższych wydatków spowodowała, że deficyt budżetu państwa zmniejszył się w stosunku do planowanego o 40%. W 2014 r. Minister Finansów nadal wykorzystywał rozwiązania dopuszczone przepisami prawa, pozwalające na ujęcie niektórych operacji poza rachunkiem deficytu. Finansowanie trwałego niezrównoważenia Funduszu Ubezpieczeń Społecznych poprzez pożyczki oraz transferowanie do FUS środków z tytułu ubytku składek przekazanych do OFE w ciężar rozchodów wpłynęło na zmniejszenie deficytu o 16,8 mld zł. Także dopuszczone przepisami ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego[7] zwiększenie funduszu statutowego BGK sfinansowane przekazanymi obligacjami skarbowymi o wartości 1 mld zł skutkowało wykazaniem niższego deficytu niż gdyby operacja to została opłacona środkami pieniężnymi.

---

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

[5] Dz. U. z 2014 r. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.

[6] Założony wzrost PKB na 2014 r. wynosił 2,5%, a zrealizowany 3,2%.

[7] Zgodnie z art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, w celu realizacji programów rządowych Minister Finansów przekazuje środki na zwiększenie funduszu statutowego BGK. Zgodnie z art. 5a tej ustawy, Minister Finansów może przekazać skarbowe papiery wartościowe na zwiększenie funduszu statutowego (Dz. U. z 2014 r., poz. 510 ze zm.).

Minister Finansów zapewnił pełne finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i środki na terminową spłatę zobowiązań Skarbu Państwa. Zarządzanie płynnością budżetu państwa przebiegało w 2014 r. bez zakłóceń. Przyczyniło się do tego skumulowanie znacznych stanów środków złotowych i walutowych w końcu 2013 r. Konsolidacja zarządzania płynnością sektora finansów publicznych oraz konsolidacja środków walutowych zapewniła utrzymanie wysokiego stanu środków złotowych i walutowych w ciągu całego roku. W rezultacie Minister Finansów nie korzystał z instrumentu płynnościowego, jakim są emisje bonów skarbowych. Dodatkowo Minister Finansów wykorzystał do finansowania środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych oraz środki na rachunku rozliczeniowym budżetu środków europejskich.

Spłaty pożyczek udzielonych w latach wcześniejszych w ramach prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w części 97 budżetu państwa, pozwoliły na samofinansowanie w 2014 r. pożyczek, bez zwiększania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Rzetelnie przedstawiona została wartość zadłużenia Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego. Spadek długu Skarbu Państwa w 2014 r. wyniósł 58,1 mld zł, tj. 6,9%. Był to efekt umorzenia skarbowych papierów wartościowych, przejętych od otwartych funduszy emerytalnych w wyniku zmian ustawowych. Zobowiązania z tytułu zabezpieczenia emerytalnego, które jednocześnie wzrosły w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych nie są wykazywane w długu Skarbu Państwa. Relacja państwowego długu publicznego na dzień 31 grudnia 2014 r. do PKB w 2014 r. wyniosła 47,9% i uległa obniżeniu w stosunku do relacji na koniec 2013 r. o 6 punktów procentowych.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W związku z pracami nad projektem ustawy budżetowej na rok 2014, założenia/wytyczne dotyczące planowania dochodów i wydatków zostały przekazane dysponentom części budżetowych w następujących dokumentach:

- *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2014*, przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 11 czerwca 2013 r.;
- rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2014[8];
- pismach Ministra Finansów z lipca 2013 r. przekazujących między innymi wstępne kwoty wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1382, 1406-1441, 1503-1522, 1708-1721)

Prognozę makroekonomiczną na rok 2014 przygotowano, biorąc pod uwagę dostępne w tym czasie prognozy między innymi Komisji Europejskiej (*European Economic Forecast*), Międzynarodowego Funduszu Walutowego (*World Economic Outlook*), OECD (*Economic Outlook*), Narodowego Banku Polskiego (*Raporty o inflacji*) oraz wyniki ankiet opracowane przez analityków bankowych ankietowanych przez agencję Reuters. W efekcie w *Założeniach projektu budżetu państwa na 2014 r.* przyjętych przez Radę Ministrów zapisano następujące, główne parametry makroekonomiczne: wzrost PKB o 2,5%, wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych o 2,4%, wzrost stopy bezrobocia rejetrowanego o 13,8%, spadek przeciętnego zatrudnienia w gospodarce narodowej o 0,1% i wzrost nominalnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej o 3,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1514)

[8] Dz. U. z 2013 r. poz. 702.

Zgodnie z ww. rozporządzeniem przy opracowywaniu projektu ustawy budżetowej na 2014 r. obowiązywało 19 formularzy planów rzeczowych zadań, 43 formularze projektu budżetu oraz 3 formularze dla układu zadaniowego. Liczba formularzy wykorzystanych do opracowania projektu budżetu na 2014 r. pozostała na podobnym poziomie jak w latach 2012-2013. W stosunku do 2013 r., w 12 formularzach, w których prezentowano dane do opracowania budżetu państwa i budżetu środków europejskich w zakresie finansowania i współfinansowania projektów z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, wprowadzono zmiany w celu uwzględnienia Perspektywy Finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 1406-1409, 1504-1510)

Dysponenci części budżetowych opracowali i przedstawili projekty planów rzeczowych zadań oraz projekty budżetu w swoich częściach budżetowych w terminach wyznaczonych przez Ministra Finansów. Przekazane przez dysponentów materiały podlegały weryfikacji w zakresie poprawności zastosowanej klasyfikacji budżetowej i realizacji zaleceń przekazanych w pismach przekazujących wstępne kwoty wydatków na rok 2014. Podczas weryfikacji brano pod uwagę dane zamieszczone w *Założeniach projektu budżetu państwa na rok 2014*, a także kwoty wynikające z uchwalonych programów wieloletnich. Ministerstwo Finansów dokonywało korekt porządkowych związanych z dostosowaniem kwot wydatków do wytycznych pism limitowych, a także korekt, zmieniających budżet danej części, po analizie dodatkowych potrzeb zgłoszonych przez dysponentów oraz decyzji Rady Ministrów. Wprowadzane przez Ministerstwo Finansów korekty danych, z wyjątkiem oczywistych omyłek, była dokonywane w uzgodnieniu z poszczególnymi dysponentami.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 176 ufp, twierdząc, że *ocena planowania i gospodarowania środkami publicznymi w tym trybie stanowi fakultatywne narzędzie i jest jednym z wielu instrumentów wykorzystywanych przez Ministra Finansów w procesach planowania i wykonywania ustawy budżetowej, które może być stosowane w przypadku stwierdzenia takiej potrzeby i konieczności w ramach prowadzonych przez Ministerstwo Finansów bieżących analiz oraz monitorowania planowania i wykonywania ustawy budżetowej.*

Zdaniem NIK, pomimo że tryb ten nie ma charakteru obligatoryjnego, a Minister Finansów mógł i skorzystał w 2014 r. z alternatywnych form oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi (jak bieżąca analiza dokumentów przedstawianych przez dysponentów, czy wnioskowanie o wszczęcie kontroli skarbowej), zasadne jest korzystanie przez Ministra Finansów z uprawnień w zakresie dokonywania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych. W ocenie NIK pozyskane w tym trybie informacje stanowiłyby cenne źródło wiedzy o planowaniu i gospodarowaniu środkami publicznymi przez dysponentów i mogłyby zostać wykorzystane na etapie planowania budżetowego. Ponadto stosowanie wskazanego trybu umożliwiłoby ocenę jego skuteczności.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1514, 3419-3430)

Tryb planowania wydatków majątkowych w ustawie budżetowej na rok 2014 nie uległ zmianie w stosunku do lat poprzednich. Dysponenci części otrzymali od Ministra Finansów wstępny limit wydatków i od nich zależało, jak dokonają podziału limitu na poszczególne rodzaje wydatków (cele), tj. wydatki bieżące i majątkowe. Weryfikacji kwot wydatków majątkowych, zgłoszonych przez dysponentów, dokonano przy przyjęciu następujących kryteriów: projektów kontynuowanych, projektów zawieszonych i kontynuowanych oraz projektów wynikających z sytuacji szczególnych (np. zalecenia inspekcji sanitarnych).

Dyrektor Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej poinformowała, że *materiały planistyczne przedkładane przez dysponentów zawierają dane, których zakres jest niemożliwy do zbadania pod kątem rzetelności na poziomie Ministerstwa Finansów (np. wartość kosztorysowa zadania). Odpowiedzialność za przedłożone w tym zakresie*

informacje spoczywa na dysponentach części budżetowych na podstawie art. 134[9] i 175 ufp. Z analiz Ministerstwa Finansów wynika, iż ostateczny poziom zaplanowanych wydatków majątkowych w wydatkach budżetu państwa ogółem determinują przede wszystkim zmiany kwot wydatków dokonywane na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej przez Radę Ministrów, Sejm i Senat RP oraz konieczność zabezpieczenia wydatków prawnie zdeterminowanych (wydatków tzw. „sztywnych").

Wydatki majątkowe zaplanowano w ustawie budżetowej na 2014 r. w kwocie 16,3 mld zł[10], tj. o 20,0% (2,7 mld zł) większej niż w 2013 r.[11] Największy udział w wydatkach majątkowych miała część 29 – Obrona narodowa, której plan po zmianie stanowił 45,2% (8,3 mld zł) ogółu wydatków majątkowych, a wykonanie 48,4% (8,2 mld zł).

Planowane kwoty wydatków w grupie ekonomicznej współfinansowanie projektów z udziałem środków UE zmniejszono z zaplanowanych 13,7 mld zł w ustawie budżetowej na 2012 r. poprzez 13,1 mld zł na 2013 r. do 12,3 mld zł na 2014 r. Proces planowania przebiegał, podobnie jak w latach poprzednich, zgodnie z obowiązującymi przepisami (w szczególności art. 138 ust. 2,3, 4 i 6 ufp). Materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich i programów m.in. Europejskiej Współpracy Terytorialnej, Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa – opracował i przedstawił Ministrowi Finansów minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, materiały do projektu ustawy budżetowej w zakresie środków pochodzących z Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Wspólnej Polityki Rolnej opracował i przedstawił Ministrowi Finansów minister właściwy do spraw rybołówstwa lub minister właściwy do spraw rozwoju wsi. Dysponenci realizujący projekty w ramach innych środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt. 6 ustawy o finansach publicznych – materiały planistyczne przedstawili bezpośrednio Ministrowi Finansów.

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa i Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej poinformowały, że *planując wydatki unijne i EFTA w ustawach budżetowych na kolejne lata bierze się pod uwagę przede wszystkim stan zaawansowania realizacji poszczególnych programów oraz dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem funduszy strukturalnych. Dane do opracowywania projektów ustaw budżetowych zgłaszane do MF przez MIR czy MRiRW są przekazywane w oparciu o zapotrzebowanie zgłaszane przez poszczególnych dysponentów części budżetowych. Ponadto przy planowaniu bierze się pod uwagę obecny stan realizacji projektów w ramach perspektywy finansowej 2007-2013, zgłaszając do projektu ustawy budżetowej rzeczywiste, możliwe do poniesienia wydatki w danym roku budżetowym. Pomimo iż planowana kwota współfinansowania projektów z udziałem środków UE była w latach 2012-2014 zmniejszana, to – zdaniem Ministerstwa Finansów - w każdym z tych lat wysokość środków była wystarczająca, a wysokość środków zaplanowanych pozwoliła na realizacje kolejnych projektów. Stosownie do zapisu art. 195 ust. 1 i 2 ufp minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego i minister właściwy do spraw rozwoju wsi, rynków rolnych i rybołówstwa byli zobligowani do sprawowania nadzoru i kontroli nad realizacją środków europejskich.*

(dowód: akta kontroli str. 1543, 1788-1790, 1798-1799, 2046-2047, 2156, 2177-2178, 2179-2201, 2243-2244)

Wstępny projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem Minister Finansów przedstawił Radzie Ministrów 3 września 2013 r., która 27 września 2013 r. podjęła uchwałę o jego przyjęciu. Rada Ministrów, przekazała projekt ustawy budżetowej do Sejmu 30 września 2013 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ufp.

---

[9] Na podstawie delegacji zawartej w art. 134 ufp zostało wydane rozporządzenie Rady Ministrów z 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. Nr 238, poz.1579). Uregulowano w nim w szczególności warunki finansowania inwestycji ze środków budżetu państwa i ocenę efektywności ich wykorzystania, sposób przekazywania środków budżetu państwa przewidzianych na finansowanie inwestycji oraz sposób rozliczania inwestycji finansowanych ze środków budżetu państwa.

[10] W grupach wydatki majątkowe (14,9 mld zł) i współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE (1,4 mld zł).

[11] W ustawie zmieniającej ustawę budżetową na 2013 r. wydatki majątkowe zaplanowano w kwocie 13,6 mld zł.

Opracowując projekt budżetu uwzględniono, m.in. zaplanowane na 2014 r. zmiany w systemie emerytalnym[12] (wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych[13]), które oddziaływały na wydatki w zakresie:

- ustalenia wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne przekazywanej z ZUS do OFE na poziomie 2,92% oraz przejście części ubezpieczonych ze składką z OFE do ZUS (w okresie od 1 kwietnia do 31 lipca 2014 r.) w wyniku wprowadzenia dobrowolności,
- stopniowego i proporcjonalnego przenoszenia środków z OFE na subkonto w ZUS na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego (tzw. „suwak bezpieczeństwa"),
- przeniesienia 51,5% aktywów do ZUS zgodnie z przyjętą hierarchią i umorzeniem skarbowych papierów wartościowych.

Wskazane zmiany wpłynęły na obniżenie planowanej dotacji z budżetu państwa na uzupełnienie środków Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, a także obniżenie wydatków na obsługę długu publicznego oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Na sfinansowanie potrzeb obronnych RP należało przeznaczyć wydatki w wysokości nie niższej niż 1,95% PKB z roku poprzedzającego rok budżetowy[14]. W ustawie budżetowej na rok 2014 limit wydatków na obronę narodową (32,0 mld zł) spełniał ten wymóg. Wydatki wykonano w kwocie (według danych MF na 10 marca 2015 r.) 31,5 mld zł (tj. 98,3% planu po zmianach).

(dowód: akta kontroli str. 1760-1761, 2245-2247)

Limit wydatków budżetu państwa ustalony przez Ministra Finansów przy pomocy stabilizującej reguły wydatkowej wyniósł 335,0 mld zł i był wyższy od limitu wydatków zaplanowanego w ustawie budżetowej. W projekcie ustawy budżetowej na 2014 r. z września 2013 r., przekazanym przez Radę Ministrów do Sejmu, limit wydatków ustalono w wysokości 324,6 mld zł, a w uchwalonej przez Sejm ustawie – 325,3 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1381, 1463- 1465, 1474-1476, 1485-1486, 1743-1764)

Dochody budżetu państwa zaplanowane w ustawie budżetowej na 2014 r., uchwalonej przez Sejm, były niższe od dochodów planowanych w 2012 r. (o 16,0 mld zł) i wyższe niż planowane w 2013 r. (o 2,1 mld zł). Na wyższą prognozę dochodów w stosunku do 2013 r. wpływ miały optymistyczne oczekiwania co do kształtowania się wpływów, głównie z podatków pośrednich (+2,7 mld zł z podatku od towarów i usług i + 2,3 mld zł z podatku akcyzowego) oraz podatku dochodowego od osób fizycznych (+2,8 mld zł). Dochody niepodatkowe zaplanowano w 2014 r. w kwocie 28,1 mld zł, wyższej o 1,0 mld zł w stosunku do 2012 r., głównie poprzez zwiększenie o 3,7 mld zł planowanych dochodów z tytułu opłat, grzywien, odsetek i innych dochodów niepodatkowych oraz w kwocie niższej o 6,8 mld zł w stosunku do roku 2013, przede wszystkim w związku z niezaplanowaniem wpłaty z zysku NBP.

Wydatki budżetu państwa planowane na 2014 r. były niższe zarówno od wydatków planowanych na 2012 r. (*per saldo* o 3,5 mld zł), jak również na 2013 r. (*per saldo* o 2,0 mld zł). Było to wynikiem zmniejszenia limitu wydatków w dwóch grupach ekonomicznych: wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa oraz dotacje i subwencje (w relacji do roku 2013 odpowiednio o 6,5 mld zł i 2,8 mld zł).

W najwyższych kwotach w 2014 r. w stosunku do roku 2013 obniżono limit wydatków w dwóch częściach budżetowych 79 – Obsługa długu krajowego (8,0 mld zł) i 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych (4,8 mld zł).

---

[12] Wprowadzone ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1717).

[13] Dz. U. z 2013 r. poz. 1717.

[14] Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2009 r. Nr 67, poz. 570 ze zm.).

Kwota rezerw celowych (część 83) w 2014 r. zaplanowana została w wysokości 23,3 mld zł i była wyższa od planu rezerw celowych w ustawie budżetowej na 2013 r. (po zmianie) *per saldo* o 5,1 mld zł. Wzrost wydatków był przede wszystkim efektem:

- przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 17 września 2013 r. *programu wieloletniego Priorytetowe zadania modernizacji technicznej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programów operacyjnych i utworzenia rezerwy* w wysokości 3,5 mld zł,
- zwiększenia środków w rezerwie *Zwiększenie dostępności wychowania przedszkolnego* o 1,1 mld zł,
- utworzenia *Rezerwy na sfinansowanie wypłat z Funduszu dopłat wsparcia dla nabywców lokali mieszkalnych* w wysokości 0,6 mld zł.

Struktura planowanych wydatków budżetu państwa w 2014 r. w porównaniu z dwoma poprzednimi latami nie uległa istotnej zmianie. W 2014 r. wydatki budżetu państwa zaplanowano w 31 działach, przy czym ponad 87% tych wydatków ujęto w dziewięciu działach, tj.: rozliczenia różne[15], obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, administracja publiczna, obrona narodowa, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, wymiar sprawiedliwości, obsługa długu publicznego, szkolnictwo wyższe oraz pomoc społeczna. Wydatki zaplanowane w dwóch pierwszych z wymienionych wyżej działów stanowiły 50% ogółu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 1503-1563, 2205-2219, 2225-2226)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Z porównania treści Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2013-2016 (z kwietnia 2013 r.) i *Założeń projektu budżetu państwa na rok 2014 r.* (z czerwca 2013 r.) wynika, iż w obydwu dokumentach przyjęto te same wskaźniki makroekonomiczne: dynamika PKB (102,5%), PKB w cenach bieżących (1.721,5 mld zł), średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych (102,4%), przeciętne zatrudnienie w gospodarce narodowej (99,9%), stopa bezrobocia rejestrowanego (13,8%) oraz realny wzrost przeciętnego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej (101,0%).
   Istotne różnice wystąpiły natomiast w kwotach planowanych dochodów i wydatków w WPFP 2013-2016 oraz wstępnym projekcie ustawy budżetowej Ministra Finansów, przekazanym na posiedzenie Rady Ministrów 3 września 2013 r. Dochody zaplanowano odpowiednio w wysokości 288,7 mld zł i 275,1 mld zł, wydatki 343,7 mld zł i 326,7 mld zł, a deficyt budżetu państwa 55,0 mld zł wobec 51,7 mld zł. Z porównania wielkości WPFP 2013-2016 z wstępnymi danymi z wykonania budżetu państwa[16] wynika, że różnice wyniosły (-)5,5 mld zł pomiędzy dochodami, (-)31,2 mld zł wydatkami i (-)25,7 mld zł deficytem.
   Dyrektor Departamentu Polityki Makroekonomicznej w wyjaśnieniach odnoszących się do przyczyn powyższych rozbieżności podał, *że prognozy powstawały w różnych terminach. W projekcie ustawy budżetowej na 2014 r. uwzględniono dane o wykonaniu dochodów budżetowych w 2013 r. w znacznie większym stopniu, niż w WPFP 2013-2016 (obliczenia były sporządzone pięć miesięcy później). Poinformował też, że w celu poprawy prognoz budżetowych cały czas prowadzone są prace nad polepszeniem własności ekonometrycznego Modelu Finansów Publicznych (eMPF), stanowiącego ważne narzędzie w procesie prognostycznym. Kontynuowano działania mające na celu poprawę i usprawnienie tego procesu poprzez dostosowywanue swoich narzędzi prognostycznych do najnowszych osiągnięć nauki w tym obszarze. W celu zagwarantowania realistyczności prognoz makroekonomicznych systematycznie aktualizowano zarówno założenia egzogeniczne, jak i parametry modelu w oparciu o najnowsze dane. Model też jest uproszczonym opisem rzeczywistości gospodarczej. Pozwala prześledzić przebieg podstawowych procesów w gospodarce. Wraz z napływem nowych danych równania modelu są poprawiane, tak aby możliwie jak najlepiej uwzględniać zmiany zachodzące w rzeczywistości gospodarczej.*

   (dowód: akta kontroli str. 1512-1514)

---

[15] W dziale 758 – Rozliczenia różne planowano głównie subwencje ogólne z budżetu, wpłatę obliczoną na podstawie DNB oraz rezerwy.

[16] Baza MF z 10 marca 2015 r.

Zdaniem NIK, znaczne rozbieżności pomiędzy średniookresowymi danymi prognozowanymi a wykonanymi, uzasadniają potrzebę konsekwentnego doskonalenia prognoz budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1514, 1609-1609)

2. Dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku wykonano w wysokości (4,2 mld zł) niższej od planowanej (5,2 mld zł) o 19,1% i niższej o 40,3% od wykonania w 2013 r. (7,1 mld zł). Przyczyną było mniejsze o 21,3% wykonanie planu dochodów z dywidend z tytułu udziałów Skarbu Państwa w spółkach. Z zaplanowanej kwoty 5,0 mld zł wykonano 3,9 mld zł. Wydatki majątkowe zrealizowano w 2014 r. w wysokości 16,9 mld zł, tj. o 7,4% (1,4 mld zł) poniżej planu po zmianach (18,3 mld zł). Niewykonanie planu po zmianach wynikało między innymi z nierozdysponowania rezerw na inwestycje i zakupy inwestycyjne, niezrealizowania dotacji celowych z budżetu państwa na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych oraz dotacji celowych w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, a także niewykonania planu na wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych. Wydatki w grupie ekonomicznej współfinansowanie projektów z udziałem środków UE wykonano (8,8 mld zł) w 72,5% planu po zmianach (12,2 mld zł).

(dowód: akta kontroli str. 1542-1543, 1548-1553, 2179-2199, 2208-2209, 2212, 2217-2218)

Zdaniem NIK zaplanowanie powyższych składowych budżetu państwa w kwotach różniących się od wykonania od ok. 1,0 do ok. 3,4 mld zł świadczy o potrzebie przeglądu trybu planowania wspólnie z dysponentami, tak aby zmniejszaniu ulegały różnice miedzy kwotami planowanymi a wykonanymi. W tym celu Minister Finansów może w szczególności zintensyfikować współdziałanie z dysponentami, wzmocnić sprawowanie ogólnej kontroli (art. 174 ufp) oraz poszerzyć ocenę planowania i gospodarowania środkami publicznymi o stosowanie trybu art. 176 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 2205)

2. Zarządzanie wykonaniem budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Według wstępnych szacunków produkt krajowy brutto wzrósł w 2014 r. o 3,3% w ujęciu realnym, tj. o 0,8 punktu procentowego więcej niż w prognozie przyjętej przy opracowywaniu ustawy budżetowej na 2014 rok. Zgodnie z oczekiwaniami, głównym czynnikiem wzrostu był popyt krajowy, jednak jego realne tempo wzrostu (4,6% wobec 0,2% w 2013 r.) okazało się wyższe niż w prognozie z ustawy budżetowej (2,7%). Wysoką dynamikę zanotowały dwie główne jego składowe, tj. konsumpcja gospodarstw domowych oraz inwestycje. Średni poziom cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2014 r. w stosunku do roku poprzedniego nie uległ zmianie[17] (W założeniach do ustawy budżetowej zakładano wzrost inflacji o 2,4%). Przyczyną rozbieżności był przede wszystkim gwałtowny spadek cen zarówno na rynku ropy naftowej, jak i rynku żywnościowym.

(dowód: akta kontroli str. 1512-1513, 1607-1609)

Ze wstępnych danych z wykonania budżetu państwa w 2014 r.[18] wynika, że dochody budżetu państwa zrealizowano (283,2 mld zł) o 1,4% powyżej dochodów w 2013 r. (279,2 mld zł) i o 1,9% powyżej planu po zmianach na 2014 r. (277,8 mld zł). Wzrost wykonania dochodów w 2014 r. w porównaniu z 2013 r. wynikał przede wszystkim ze wzrostu kwoty dochodów z podatku od towarów i usług (o 9,6%), podatku dochodowego od osób fizycznych (o 4,2%) i podatku akcyzowego (o 1,5%).

---

[17] Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2015 r. w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2014 r., 15.01.2015 r. oraz Informacja o sytuacji społeczno-gospodarczej kraju w 2014 r., Warszawa 26.01.2015 r.

[18] Patrz przypis 3.

Wykonanie dochodów niepodatkowych zmalało z 36,0 mld zł w 2013 r. do 27,2 mld zł w 2014 r., przede wszystkim z dwóch powodów, tj. nie wykonano i nie planowano wpłaty z zysku NBP, a dochody z tytułu dywidend i wpłat z zysku były niższe od planowanych.

Należności pozostałe do zapłaty wyniosły na koniec 2014 r. 62,1 mld zł, a zaległości 56,6 mld zł. Około 72,5% należności i zaległości (odpowiednio 45,0 mld zł oraz 41,1 mld zł) wystąpiło w części 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa (w tym przede wszystkim z tytułu podatku od towarów i usług[19]), a około 14% dotyczyło budżetów wojewodów (część 85).

Wydatki budżetu państwa w 2014 r. (312,5 mld zł) były niższe o 2,7% od wykonanych w 2013 r. (321,3 mld zł). W stosunku do planu po zmianach wydatki wyniosły 96,1%. Wydatki zmalały głównie w trzech grupach ekonomicznych:

- dotacje i subwencje ze 155,2 mld zł w 2013 r. do 152,3 mld zł w 2014 r.,
- wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa z 42,5 mld zł w 2013 r. do 34,5 mld zł w 2014 r. oraz
- współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE z 10,3 mld zł w 2013 r. do 8,8 mld zł w 2014 r.

Realizacja dochodów w poszczególnych kwartałach 2014 r. utrzymywała tendencję rosnącą od 67,0 mld zł w I kwartale do 74,0 mld zł w IV kwartale. Wydatki w najwyższych kwotach wykonano w I (84,5 mld zł) i IV kwartale (80,9 mld zł). Tendencje te nie uległy zmianie w stosunku do roku 2013.

Według stanu na 31 grudnia 2014 r. zobowiązania państwowych jednostek budżetowych ogółem wyniosły 3,0 mld zł. Wystąpiły we wszystkich grupach ekonomicznych wydatków budżetu państwa, przy czym 87,5% (2,6 mld zł) w grupie ekonomicznej wydatków bieżących. Dotyczyły przede wszystkim dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatkowego uposażenia rocznego dla żołnierzy zawodowych oraz nagród rocznych dla funkcjonariuszy i składek na ubezpieczenie społeczne. Struktura zobowiązań w częściach i grupach ekonomicznych w 2014 r. była analogiczna do 2013 r.

W 2014 r. zrealizowane dochody zabezpieczały wydatki w 90,6%, co oznacza, że odnotowano poprawę w stosunku do roku 2013 (86,9%), jednak wielkość ta była zbliżona do roku 2012 (90,4%).

Deficyt budżetu państwa w 2014 r. wyniósł 29,3 mld zł i był o 30,5% niższy od deficytu w 2013 r. (42,2 mld zł). Zmniejszenie deficytu wynikało głównie z wprowadzonej zmiany w systemie emerytalnym, co z kolei spowodowało zmniejszenie o 6,7 mld zł kwoty dotacji przekazanej do FUS. Gdyby wykonana dotacja do FUS w 2014 r. (30,4 mld zł) pozostała na tym samym poziomie co w 2013 r., wydatki budżetu państwa wyniosłyby 319,3 mld zł i pozostałyby niższe od wydatków w 2013 r. o 0,6% to deficyt wyniósłby 36,1 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 1450-1462, 2205-2219)

Do zarządzania realizacją wydatków budżetu państwa od 2005 r. wykorzystywany jest Informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa Trezor. System ten obejmuje cały proces uruchamiania środków na wydatki budżetowe, w tym m.in. składanie zapotrzebowań i zatwierdzanie limitów dziennych. W 2014 r. trwały prace nad produkcyjnym wdrożeniem nowej wersji Systemu, który pierwszy raz został użyty do realizacji obsługi budżetu państwa na rok budżetowy 2015.

Roczny harmonogram dochodów i wydatków budżetu państwa na 2014 r. został zatwierdzony w dniu 21 marca 2014 r.

W 2014 r., od dnia podpisania harmonogramu, zatwierdzono w systemie Trezor 6.202 wnioski o modyfikację harmonogramu wydatków w łącznej kwocie ponad 62 mld zł. Duża liczba wniosków dotyczyła jednocześnie zmian w kilku miesiącach oraz blokad. Zatwierdzono także 11.880 wniosków o dodatkowe zapotrzebowania. Dysponenci

[19] Odpowiednio 29,8 mld zł i 27,8 mld zł.

wnioskowali o zmniejszenie lub zwiększenie limitu dziennego/limitów dziennych i zmiany w przyznanym limicie miesiąca, a przyczyny były zróżnicowane i dotyczyły indywidualnych sytuacji jak na przykład przesunięcie terminu realizacji zadania czy nieprzewidziana płatność z tytułu powstałych zobowiązań wymagalnych.

Środki budżetowe w 2014 r. przekazywane były dysponentom dość równomiernie – od stycznia do czerwca przekazano 161,6 mld zł (51,6%), a w II półroczu 151,6 mld zł (48,4%). Niemniej jednak rozkład ten był mniej wyrównany niż w 2013 r., kiedy to w I półroczu 2013 r. przekazano 49,6%, w II półroczu 50,4%.

Ministerstwo Finansów w 2014 roku przekazało dysponentom 313,2 mld zł (w 2013 r. było to 322,0 mld zł)[20]. Z kwoty tej wydatkowano 312,5 mld zł. Pozostałe środki (0,7 mld zł) zostały zwrócone na centralny rachunek budżetu państwa. Podobnie jak w latach poprzednich (począwszy od 2010 r.) obowiązywała zasada automatycznego zwrotu na koniec dnia roboczego z rachunków dysponentów kwot powyżej 5 tys. zł na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. W związku z tym nie występował problem nadmiaru środków pozostających na koniec dnia na rachunkach bieżących dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 1450-1462, 1465, 2205-2219)

W 2014 r. Ministerstwo Finansów zrealizowało 154 zapotrzebowania na kwotę 124.001,1 tys. zł. Szczegółowej analizie poddano 15 losowo wybranych zapotrzebowań na zwroty nadpłat (9,7% ogółu) na łączną kwotę 116.066,2 tys. zł, (93,6 % kwoty zrealizowanych zwrotów). Nie stwierdzono nieprawidłowości co do terminów przekazania środków.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1566)

W planie wydatków budżetu państwa na rok 2014 zostały wprowadzone zmiany na łączną kwotę 20.511,0 mln zł[21]. Zwiększeń planowanych wydatków dokonano w 129 częściach, a zmniejszeń w 52 częściach. Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 62 częściach budżetu państwa i był zwiększony o 6.990,1 mln zł oraz zmniejszony o 5.646,6 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ufp, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 52 częściach budżetowych, w wyniku czego dysponenci części mogli zwiększyć wydatki majątkowe o kwotę (*per saldo*) 251,6 mln zł[22]. Nie wyraził natomiast zgody na dokonanie zmiany w siedmiu przypadkach na łączną kwotę 61,8 mln zł. Uzasadnieniem odmowy były między innymi brak zapewnienia dysponenta, że wnioskowane przeniesienie nie wpłynie negatywnie na dalszą realizację inwestycji oraz nie spowoduje powstania zobowiązań z tego tytułu w latach przyszłych, konieczność przeznaczenia powstałych nadwyżek środków budżetowych na finansowanie niedoborów już istniejących bądź możliwych do wystąpienia na dalszym etapie wykonania budżetu. Wskazywano również na brak możliwości wyrażenia zgody na dokonanie zmiany w planie wydatków w przypadku, gdy powstały oszczędności w wydatkach, na które uprzednio dysponent uzyskał środki z rezerw celowych. Minister informował dysponentów o konieczności podejmowania działań zmierzających do zracjonalizowania i ograniczenia wydatków budżetowych, a wobec stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków, na możliwość blokowania planowanych wydatków (art. 177 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 2870-2959, 3071-3135, 3139-3180, 3223-3225, 3259, 3289-3291)

Dysponenci dokonali w trakcie 2014 r. roku blokad wydatków w 53 częściach budżetowych, na kwotę 6.416,9 mln zł, co stanowiło 1,97% zrealizowanych wydatków (w 2013 r. po nowelizacji ustawy budżetowej zablokowano plan wydatków w 37 częściach na kwotę 1.816,3 mln zł, tj. 0,6%). Blokady dokonywane były w przypadkach stwierdzenia nadmiaru posiadanych środków i opóźnień w realizacji zadań, tj. zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 1062-1174)

---

[20] Według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

[21] Zmiany te nie uwzględniają przeniesień dokonanych przez dysponentów części budżetowych w ramach danego działu budżetu państwa (zmiany dokonane bez obowiązku informowania Ministra Finansów).

[22] W 2013 r. na podstawie udzielonych zgód przez Ministra Finansów kwota wydatków majątkowych mogła ulec zmniejszeniu (per saldo) o kwotę 52,6 mln zł.

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust. 1 ufp, udzielił 393 zapewnień finansowania lub dofinansowania na rok 2014 i lata następne na kwotę 2.811,9 mln zł[23]. Z udzielonych na 2014 r. promes w kwocie 4.669,8 mln zł Minister Finansów dokonał zmian w budżecie państwa na kwotę 2.123,9 mln zł (uruchomiono o 15,9% więcej środków niż w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2960-3069, 3136-3138, 3181-3193, 3226-3258, 3260-3288)

Rezerwa ogólna utworzona została zgodnie z art. 140 ust. 1 ufp w kwocie 95,0 mln zł. Podziału tej rezerwy dokonano na podstawie uchwał Rady Ministrów (28,0 mln zł), zarządzeń Prezesa Rady Ministrów (57,1 mln zł) oraz na podstawie własnego uprawnienia Ministra Finansów, wynikającego z § 1 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 lutego 2010 r. w sprawie dysponowania rezerwą ogólną budżetu państwa[24] (1,9 mln zł). Rozdysponowanie tej rezerwy było zgodne z art. 155 ufp, a zwiększenie planu wydatków dotyczyło 27 części budżetowych, w tym 15 województw i wyniosło ogółem 87,0 mln zł, tj. 91,6% kwoty rezerwy. W 2013 r., przy takiej samej kwocie rezerwy, podzielono między dysponentów 68,2 mln zł, tj. 71,8%.

Rezerwa ogólna rozdysponowana została w kwocie 87,0 mln zł (tj. 91,6% planu) przez właściwe organy oraz w limitach kwot określonych w § 1 ust. 1 i 2 wymienionego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 609-681, 3354-3356, 3382-3389)

Rezerwy celowe utworzone zostały zgodnie z art. 140 ust. 2 i 3 ufp. Plan wydatków części 83 – Rezerwy celowe w kwocie 23.273,0 mln zł, ujęty w załączniku nr 2 do ustawy budżetowej w 77 tytułach rezerw, w trakcie roku budżetowego 2014 został zwiększony o 100 mln zł w wyniku przeniesienia tej kwoty z części 84 Środki własne Unii Europejskiej. Utworzono nową rezerwę celową na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 750-755, 1253-1373, 3357-3381, 3392-3394)

Zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp, tj. po uzyskaniu pozytywnej opinii Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, zmieniono w części lub w całości przeznaczenie wydatków ujętych w 15 rezerwach na kwotę 1.121,4 mln zł. Zmiany przeznaczenia rezerw dokonywane były na umotywowane potrzebami wnioski dysponentów po przeprowadzeniu analizy stanu rozdysponowania rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 700-789, 882-1061, 1175-1189, 1234-1252, 3382-3389)

Niski poziom rozdysponowania niektórych rezerw celowych (w 13 pozycjach rozdysponowano poniżej 60% kwoty planowanej) wynikał z niedotrzymania terminów realizacji planowanych zadań lub niedostateczne przygotowanie zadań do realizacji, na które przeznaczone były środki w rezerwach.

(dowód: akta kontroli str. 790-856, 3382-3389)

Rozdysponowanie rezerw celowych w 2014 r. wyniosło 18.860,4 mln zł, tj. 80,7% planu po zmianach i było o 3.373 mln wyższe niż w 2013 r. (15.487,4 mln zł, co stanowiło 85,3% planu). W sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków prawidłowo wykazano kwotę nierozdysponowanych rezerw celowych (4.512,6 mln zł)

(dowód: akta kontroli str. 700-749)

Na podstawie szczegółowego badania próby 6,7% rozdysponowanych rezerw (47 decyzji na kwotę 1.261,0 mln zł) oraz 100% (62 decyzje) podzielonej rezerwy ogólnej stwierdzono, że decyzje Ministra Finansów w sprawie zwiększenia wydatków dysponentów części budżetowych wydawane były bez zbędnej zwłoki.

---

[23] Liczba i wartość według stanu na 31 grudnia 2014 r.

[24] Dz. U. Nr 45 poz. 257.

Ponadto na podstawie zbadanej próby 12 decyzji na kwotę 14,7 mln zł, tj. 16,9% rozdysponowania rezerwy ogólnej stwierdzono, że ich wydanie było zasadne i zgodne z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 857-881, 1190 - 1231, 1240-1252, 1282, 1301-1328, 3390-3391)

Instrumentem ogólnej kontroli realizacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu państwa (art. 174 pkt 1 ufp), podobnie jak w latach poprzednich, były między innymi sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa. Umożliwiały one Ministrowi Finansów comiesięczną kontrolę zrealizowanych kwot dochodów i wydatków, monitorowanie poziomu deficytu/nadwyżki budżetu państwa w okresach narastających na koniec każdego miesiąca, kontrolowania spłaty zobowiązań zaciągniętych przez państwowe jednostki budżetowe, w tym spłaty zobowiązań wymagalnych, w szczególności powstałych w latach ubiegłych. Sprawozdania wykorzystywane były jako podstawa do sporządzenia zbiorczej informacji o przebiegu wykonania ustawy budżetowej za pierwsze półrocze 2014 r., materiał pomocniczy przy uruchamianiu środków, w szczególności z rezerwy na zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa i materiał pomocniczy przy udzielaniu zgody na zwiększenie/zmniejszenie wydatków majątkowych.

Sprawozdania operatywne zamieszczane były co miesiąc na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, co zgodnie z art. 34 ufp, umożliwiło realizację zasady jawności gospodarowania środkami publicznymi.

W 2014 r. Ministerstwo Finansów dokonywało oceny finansowania wybranych rodzajów wydatków publicznych. W szczególności przeprowadzono przegląd wydatków na finansowanie zadań zleconych z zakresu administracji rządowej wynikających z ustawy z dnia 28 listopada 2014 r. Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawy[25] z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności oraz ustawy[26] z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych. W efekcie, w ustawie budżetowej na rok 2015[27] Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r., dotacje na realizację zadań wynikających ze wskazanych ustaw zostały zaplanowane przy przyjęciu jednolitego dla wszystkich województw sposobu kalkulacji kosztów przedmiotowych zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto przy pracach, w ramach działań mających na celu wsparcie rodzin wielodzietnych, wystandaryzowano koszty związane z przyznaniem Karty Dużej Rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1381, 1465-1466, 1510-1511, 2043, 3419-3430)

Ogólna kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym (art. 174 pkt 2) Minister Finansów sprawował między innymi poprzez zapewnienie spójności i porównywalności ocen realizacji zadań publicznych dysponentów części budżetowej 85 - Województwa. Rezultatem tych działań było opracowanie projektów jednolitych dla budżetów zadaniowych wszystkich województw *kart mierników,* które zostały wykorzystane podczas prac planistycznych na potrzeby projektu ustawy budżetowej na 2014 r.

Ministerstwo Finansów przeprowadziło analizę dokumentów sprawozdawczych w zakresie rocznej sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w 2013 r. Na tej podstawie sformułowano wnioski i rekomendacje między innymi w zakresie konieczności zapewnienia spójności danych finansowych i efektywnościowych. Interweniowano w przypadku niewywiązywania się z obowiązku przekazania kompletnych danych sprawozdawczych i wnioskowano o wyjaśnienia. Sporządzono także „Analizę porównawczą wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym w latach 2011-2017". Na podstawie zgłoszeń dysponentów, Ministerstwo Finansów udzieliło pomocy polegającej na wykonaniu sześciu ekspertyz odnośnie problematyki analizy oraz oceny realizacji zadań w obszarze wybranych części budżetowych (kontroli i nadzoru skuteczności i efektywności, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 4 ufp), między innymi na rzecz dysponentów części 85.

---

[25] Dz. U. z 2015 r., poz. 388.
[26] Dz. U. Nr 167, poz. 1131 ze zm.
[27] Dz. U. z 2015 r. poz. 153.

Ponadto w 2014 r. Ministerstwo Finansów zorganizowało szkolenia z zastosowania nowoczesnych metod i instrumentów budżetowania oraz ewaluacji dla blisko 2160 pracowników administracji rządowej i samorządowej. Szkolenia dotyczyły między innymi zasad zadaniowego planowania wydatków, jak też w szczególności metodologii wykonywania badań ewaluacyjnych na potrzeby sprawowania nadzoru i kontroli nad oceną skuteczności i efektywności realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 3419-3584)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W Programie konwergencji Aktualizacja 2014 r.[28] zapisano, że w 2013 r. zainicjowano prace nad systemowym przeglądem efektywności wydatków publicznych. W prace powinien zostać zaangażowany Bank Światowy, który we współpracy z Ministerstwem Finansów miał opracować koncepcję przeglądu efektywności wydatków sektora finansów publicznych oraz zaproponować rozwiązania instytucjonalne potrzebne do jego przeprowadzenia.

   Podsekretarz Stanu i Dyrektor Departamentu Polityki Wydatkowej poinformowały, *że metoda obliczania i dezagregacji kosztu jednostkowego usług publicznych w celu porównania efektywności jednostek budżetowych na podstawie benchmarków wewnętrznych oraz identyfikacji źródeł niższej efektywności, którą zastosowano w trakcie pilotażu przeglądu efektywnościowego przeprowadzonego w latach 2012-2013, nie dała możliwości dokonania przeglądu wydatków sektora finansów publicznych, ani oceny efektywności w poszczególnych kategoriach wydatków publicznych (np. całości wydatków na ochronę zdrowia). W 2013 r. Ministerstwo Finansów zainicjowało prace nad systemowym przeglądem efektywności wydatków publicznych, w które zaangażowany został Bank Światowy. We współpracy z Bankiem Światowym w dniach 17-18 czerwca 2014 r. odbyło się seminarium,* w trakcie którego prezentowane i dyskutowane były rozwiązania dotyczące przeglądów wydatków stosowanych w krajach OECD. *Obecnie współpraca Ministerstwa z Bankiem Światowym dotyczy pilotażowego przeglądu wydatków przeznaczonych na wsparcie rodzin o niskim dochodzie. W 2014 r. nawiązano też współpracę z OECD, która obejmuje przeprowadzenie dwóch kolejnych przeglądów wydatków, odnoszących się do polityki mieszkaniowej oraz wydatków budżetu państwa pod kątem ich sztywności i możliwości uelastycznienia. Wyniki przeglądów dostarczą informacji, jak określić metodykę przeprowadzania przeglądów. Przewiduje się, że układ zadaniowy wydatków może stanowić jedno z istotnych źródeł informacji w procesie badania efektywności zadań publicznych i wydatków ze środków publicznych na te zadania.*

   (dowód: akta kontroli str. 1765-1786, 3419-3430)

   NIK dostrzegając podjęte przez Ministerstwo Finansów działania na rzecz przeglądu konkretnych rodzajów wydatków i realizacji w I połowie 2015 r. trzech pilotaży przeglądu wybranych kategorii wydatków oraz mając na uwadze złożoność procesu, w tym konieczność dostosowania doświadczeń zagranicznych do uwarunkowań krajowych, zwraca uwagę na potrzebę wyznaczenia przewidywalnej perspektywy czasu (końcowych dat) opracowania metodologii systemowego (całościowego) przeglądu wydatków oraz samego ich przeglądu. W tym celu NIK wskazuje na potrzebę opracowania harmonogramu prac i terminarza ich wykonania, a także określenia uczestników z zakresem zadań i odpowiedzialności.

2. W wyniku szczegółowej analizy 15 losowo wybranych zapotrzebowań na zwroty nadpłat w jednym przypadku ustalono[29], że zlecenie przelewu wystawiono na podstawie dokumentu jednostki na którym nie było żadnej adnotacji o wpływie dokumentu do Ministerstwa Finansów (tj. informacji kiedy dokument złożono i w jakim sekretariacie). W dwóch przypadkach[30] zlecenie przelewu wystawiono na podstawie faksów jednostek,

[28] Strony 55-56. W 2014 r. Program konwergencji Aktualizacja 2014 jest częścią Wieloletniego Planu Finansowego Państwa 2014-2017.

[29] ID Trezora 28416.

[30] ID Trezora 25082 i 32316.

gdyż oryginały dokumentów wpłynęły do Ministerstwa Finansów po datach podpisania zleceń przelewu środków.

(dowód: akta kontroli str. 1564-1566)

Dyrektor Departamentu Budżetu Państwa wyjaśniła, że *dokumenty w formie faxu były podpisane przez głównego księgowego i kierownika jednostki. Z każdą jednostką, która przesłała zapotrzebowanie w formie faxu nawiązywany był kontakt telefoniczny w celu zobligowania do dosłania oryginału dokumentu. Realizowanie zleceń przelewu na podstawie dokumentu otrzymanego w formie faxu miało umożliwić jednostce dotrzymanie terminu wskazanego w zapotrzebowaniu, gdyż nie przekazanie środków we wskazanym czasie mogło skutkować dodatkowymi obciążeniami dla budżetu państwa. Dyrektor poinformowała też, że w ramach projektu Budowa Platformy e-Budżetu od stycznia 2015 r. została wdrożona nowa funkcjonalność umożliwiająca składanie zapotrzebowań na środki w celu realizacji zwrotu nadpłaty dochodów państwowych jednostek budżetowych w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa. Według Dyrektor usprawnienie systemu pozwoliło wyeliminować obieg dokumentów papierowych oraz skrócić czas przekazywania zapotrzebowań do realizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 1484-1485)

Zdaniem NIK zlecenia przelewu środków powinny być akceptowane w Ministerstwie Finansów dopiero po uzyskaniu oryginału zapotrzebowania na środki (lub odpowiadającego mu dokumentu elektronicznego), właściwie odnotowanego w kancelaryjnych ewidencjach papierowych lub elektronicznych.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że Minister Finansów w ramach rezerw celowych pozycja 25 - *Dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu pomocy społecznej oraz na opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (w tym zasiłki stałe)* udzielił zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, dotyczących produkcji blankietów Kart Dużej Rodziny, ich personalizacji oraz dystrybucji (zadań określonych w § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych[31]), pomimo że środki na ten cel nie zostały ujęte w rezerwie celowej, co było niezgodne z art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp. Na podstawie udzielonego zapewnienia Minister Finansów 16 czerwca 2014 r. dokonał zmian w budżecie państwa na rok 2014, poprzez przeniesienie środków w kwocie 10,2 mln zł z części 83 Rezerwy celowe do części 44 Zabezpieczenie społeczne. Zdaniem NIK, przed wprowadzeniem ww. zmian, Minister Finansów zgodnie z art. 154 ust. 9 ufp winien dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej poz. 25.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela prezentowanego przez Ministra Finansów stanowiska, że zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2014 w rezerwie celowej w poz. 25 środki na zadania z zakresu pomocy społecznej, określone w ustawie z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[32], obejmują realizowane przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego zadania wynikające § 18 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji rządowego programu dla rodzin wielodzietnych. Sam fakt ustanowienia rządowego programu dla rodzin wielodzietnych[33] a także wydanie przepisów wykonawczych w postaci rozporządzenia Rady Ministrów, nie poszerza zamkniętego katalogu zadań z zakresu pomocy społecznej przewidzianych ustawą dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego (art. 23 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej). Realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej została przypisana gminom w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej i powiatom (na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 6

[31] Dz. U. z 2014 r. poz. 755 ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 stycznia 2015 r.
[32] Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.
[33] Ustanowionego Uchwałą nr 85 Rady Ministrów z dnia 27 maja 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 430).

oraz art. 20 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej) oraz wojewodom (art. 22 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej)[34].
Biorąc powyższe pod uwagę, nie można zgodzić się ze stwierdzeniem Ministra Finansów, że *„nie było podstaw ani uzasadnienia do występowania przez Ministra Finansów do Komisji Finansów Publicznych o opinię w sprawie zmiany przeznaczenia omawianej rezerwy celowej. Działania w ramach Programu dla rodzin wielodzietnych, programu realizowanego na podstawie ustawy o pomocy społecznej, mieściły się w przeznaczeniu rezerwy nr 25."*

Niedokonanie – na podstawie art. 154 ust. 9 ufp – zmiany przeznaczenia rezerwy celowej w poz. 25 przy jednoczesnym dokonaniu zmian w budżecie państwa na 2014 r., poprzez przekazanie środków w kwocie 10,2 mln zł z części 83 do części 44 dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego na realizację zadań wynikających z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych, przyczyniło się do naruszenia art. 154 ust. 7 ufp.

Jednocześnie NIK zauważa, że środki na realizację zadań wynikających z programu dla rodzin wielodzietnych w ustawie budżetowej na rok 2015 ujęte zostały w nowo utworzonej pozycji rezerw nr 15 – *Środki na realizację Karty Dużej Rodziny*, w której to odrębnie wykazano kwotę 52,5 mln zł w ramach dotacji, a 14,9 mln zł w wydatkach bieżących. Ponadto zadania przewidziane do realizacji w ramach programu dla rodzin wielodzietnych w 2014 r. przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego z dniem 1 stycznia 2015 r. zostały przypisane ministrowi właściwemu ds. rodziny[35]. Należy wskazać, że wprowadzone na 2015 r. zmiany potwierdzają jedynie stanowisko NIK co do nieuwzględnienia w 2014 r. w rezerwach celowych (poz. 25) środków na realizacje zadań wynikających z rządowego programu dla rodzin wielodzietnych przewidzianych dla ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego.

(dowód: akta kontroli str. 3194-3222, 3419-3430, 3585-3589)

3. Wykorzystanie ustalonych w ustawie budżetowej na rok 2014 limitów i upoważnień w zakresie wykonania deficytu oraz potrzeb pożyczkowych budżetu państwa i ich finansowania

Opis stanu faktycznego

Zaplanowana w art. 1 ustawy budżetowej łączna kwota podatkowych i niepodatkowych dochodów budżetu państwa w wysokości 277.782,2 mln zł, zrealizowana została w 2014 r. w wysokości 283.542,7 mln zł, tj. w 102,1%. Wydatki zaplanowane na 325.287,4 mln zł, wykonano w wysokości 312.520,2 mln zł, tj. na poziomie 96,1% planu. Deficyt budżetu państwa ustalony na kwotę nie większą niż 47.505,1 mln zł, wyniósł 28.977,5 mln zł, co stanowiło 61,0% planu.

Dochody budżetu środków europejskich, zaplanowane w art. 2 ustawy budżetowej w wysokości 77.957,1 mln zł, zostały zrealizowane w kwocie 68.088,4 mln zł. Wydatki, ustalone w planie po zmianach na poziomie 69.889,4 mln zł, zostały zrealizowane na poziomie 68.405,9 mln zł, tj. o 2,1% niższym od ustalonego limitu. Deficyt budżetu środków europejskich, zakładany w planie po zmianach w wysokości 391,7 mln zł, wyniósł 317,5 mln zł.

Ustalone w art. 3 ustawy budżetowej przychody budżetu państwa na kwotę 426.183,4 mln zł wyniosły 341.476,0 mln zł, a rozchody budżetu państwa, ustalone w wysokości 378.286,5 mln zł, wyniosły 312.076,0 mln zł. Zrealizowane saldo przychodów i rozchodów wyniosło 29.400,0 mln zł i było o 18.496,8 mln zł niższe niż planowane. Limit został zatem wykonany w 82,5%.

Limit przyrostu zadłużenia z tytułu zaciągniętych i spłaconych kredytów lub pożyczek oraz emisji i spłaty skarbowych papierów wartościowych, określony w art. 5 ust. 1 ustawy budżetowej na poziomie 85.000,0 mln zł, został w 2014 r. wykonany na poziomie 66,0%. Przyrost długu wyniósł 56.103,2 mln zł. Skarbowe papiery wartościowe przeznaczone na przedterminową spłatę, wykup lub zamianę innych niż skarbowe papiery wartościowe zobowiązań Skarbu Państwa, a także na spłatę zobowiązań Skarbu Państwa wynikających

[34] Do zadań wojewody należy także zlecanie jednostkom samorządu terytorialnego lub podmiotom niepublicznym zadań wynikających z programów rządowych.
[35] Na podstawie ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (Dz. U. z 2014 r. poz. 1863).

z ustaw, orzeczeń sądów lub innych tytułów nie były w 2014 r. emitowane, przy limicie ustawowym na poziomie 15.000,0 mln zł.

Limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa w 2014 r. został ustalony na kwotę 300.000,0 mln zł. Wykorzystanie limitu poręczeń i gwarancji wyniosło 16.878,3 mln zł.

Limit łącznych zobowiązań Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. z tytułu gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeń eksportowych oraz gwarancji ubezpieczeniowych w wysokości 13.000,0 mln zł został wykorzystany w kwocie 7.319,4 mln zł, tj. w 56,3%.

Minister Finansów został upoważniony w 2014 r. do dokonywania wypłat ze środków budżetu państwa z tytułu kredytów i pożyczek udzielanych na podstawie umów międzynarodowych rządom innych państw do kwoty 930,0 mln zł. Skarb Państwa udzielił jednej nowej pożyczki. Rozchody z tytułu udzielonych kredytów w latach ubiegłych i w 2014 r. wyniosły 118,7 mln zł.

Minister Finansów upoważniony został także do udzielania ze środków budżetu państwa pożyczek dla Banku Gospodarstwa Krajowego do kwoty 2.000,0 mln zł na zwiększenie funduszy uzupełniających Banku oraz dla Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do kwoty 2.000,0 mln zł. W 2014 r. Minister Finansów nie udzielił takich pożyczek.
Limit pożyczek dla jednostek samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego ustalono do 400,0 mln zł. W 2014 r. Minister Finansów ze środków budżetu państwa udzielił pięciu pożyczek na łączną kwotę 284,9 mln zł.
Dla Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A. ustalono limit na wypłatę gwarantowanych przez Skarb Państwa odszkodowań z tytułu ubezpieczeń eksportowych oraz kwot gwarancji ubezpieczeniowych do kwoty 835,0 mln zł. W 2014 r. Spółka nie zwróciła się o udzielenie takiej pożyczki.
Upoważnienie do udzielania przez Ministra Finansów pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo określono do kwoty 18.000,0 mln zł. W 2014 r. udzielono 5 nowych pożyczek na łączną kwotę 8.924,3 mln zł.

W ustawie budżetowej, Minister Finansów został upoważniony do dokonywania transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących dochody i wydatki budżetu państwa, z których uzyskane środki finansowe pomniejszają wydatki, a także do dokonywania transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, zmieniających strukturę przepływów finansowych stanowiących przychody i rozchody budżetu państwa, z których uzyskane środki finansowe pomniejszają rozchody.
W 2014 r. Minister Finansów zawarł nowe transakcje na instrumentach pochodnych (swap odsetkowy w PLN), których rozliczenie podniosło koszty obsługi zadłużenia krajowego w 2014 r. o 1.947,7 mln zł, nastąpi jednak zmniejszenie wydatków w 2015 r. o 1.969,1 mln zł. Zostały także zawarte transakcje Cross Currency Swap (USD/CHF) o wartości nominalnej 1.000 mln USD, co pomniejszyło wydatki obsługi długu zagranicznego o 20,6 mln zł.
Dokonana w 2014 r. transakcja FX SWAP, polegająca na czasowej zamianie 100 mln EUR na 416,5 mln zł, obciążyła rozchody kwotą 0,5 mln zł.
Prefinansowanie zadań przewidzianych do finansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej określono w załączniku nr 19 ustawy budżetowej. Planowane przychody ustalono na 751,6 mln zł, rozchody na 566,7 mln zł a saldo w wysokości 184,9 mln zł. Zrealizowane w 2014 r. przychody związane z prefinansowaniem wyniosły 481,3 mln zł, rozchody z tego tytułu wykonano w kwocie 476,8 mln zł, a saldo wyniosło 4,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.2391-2395)

Zgodnie z art. 52 ust.1 pkt 2 ufp z kwot ustalonych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, określającym przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, limit stanowi wyłącznie łączna suma rozchodów budżetu państwa, po wyłączeniu kwot, o których mowa w art. 52 ust. 1a ufp, tj. rozchodów wynikających

z zobowiązań finansowych zaciąganych i spłacanych przez Ministra Finansów w tym samym roku budżetowym[36]. Pozostałe kwoty przychodów i rozchodów oraz ich struktura stanowiły plan, który nie był dla Ministra Finansów wiążący. Oznacza to, że dysponował on bardzo dużą swobodą w wyborze sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania płynnością budżetu państwa i długiem Skarbu Państwa, pozostawioną przez ustawodawcę.

W 2014 r. limit rozchodów wyniósł 378.286,5 mln zł, a realizacja, po wyłączeniu rozchodów, o których mowa w art. 52 ust. 1a ufp, ukształtowała się na poziomie 312.076,0 mln zł, tj. 82,5% planu.

Największe różnice między planem a wykonaniem dotyczyły rozchodów o charakterze fakultatywnym, tj. zaplanowanych bez wyznaczonego terminu ich realizacji. Dotyczyło to w szczególności wykupów w 2014 r. obligacji zapadających w 2015 r., przedterminowego wykupu długu zagranicznego lub zwiększonej skali wykorzystania środków w wyniku wzrostu potrzeb pożyczkowych. Operacje te na etapie planowania były ujmowane w *„Pozostałych przychodach i rozchodach"*, natomiast w wykonaniu, w rozliczeniu załącznika Nr 5 do ustawy budżetowej, zostały ujęte w odpowiednich zrealizowanych operacjach.

Przychody budżetu państwa, zaplanowane w wysokości 426.183,4 mln zł, zostały wykonane w kwocie 341.476,0 mln zł, tj. w 80,1%. Plan przychodów zakładał pozyskanie odpowiedniej wysokości środków, mających za zadanie sfinansować zwiększone rozchody, m. in. poprzez emisje dodatkowych SPW. Zmniejszenie rozchodów w porównaniu do planowanych spowodowało również zmniejszenie planu przychodów.

Ustalone nieprawidłowości

W zakresie wykorzystania przez Ministra Finansów ustalonych, w ustawie budżetowej na rok 2014, limitów i upoważnień nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu faktycznego

Na potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2014 r. w największym stopniu wpływał deficyt budżetu państwa, który stanowił 67,4% rocznych potrzeb pożyczkowych, a także finansowanie ZUS w formie pożyczek udzielonych na rzecz FUS oraz transfer środków z budżetu państwa na uzupełnienie ubytku składek przekazywanych przez ZUS do OFE (razem 38,7%).

Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe wyniosły 43.532 mln zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 11.626 mln zł. Wynikało to z niższego deficytu budżetu państwa, który na dzień 31 grudnia 2014 r. wyniósł[37] 29.341 mln zł, przy planowanym w kwocie 47.505 mln zł. Deficyt budżetu środków europejskich był również niższy od zakładanego o 74 mln zł i wyniósł 317,5 mln zł. Deficyt ten został wykazany pomimo, iż na rachunku płatności budżetu środków europejskich znajdowała się w końcu lipca 2014 r. kwota 2 mld zł, a kwota wolnych środków, będąca wynikiem wpłat dokonanych przez Unię Europejską, niewykorzystana na potrzeby tego budżetu wynosiła na dzień 31 grudnia 2014 r. 4,7 mld euro oraz 10,3 mln franków szwajcarskich.

Transfer środków na uzupełnienie ubytku składek odprowadzanych do OFE wyniósł 7.918 mln zł. Zgodnie z ustawą z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych[38], ubytek ten powinien zostać pokryty z wpływów z prywatyzacji. Tymczasem wpływy z prywatyzacji, po dokonaniu odpisów w wysokości 652,3 mln zł, wynikających z ustaw[39], wyniosły 351 mln zł i były niewystarczające do pokrycia

---

[36] W 2014 r. dotyczyło to depozytów terminowych oraz lokat overnight zawiązywanych i rozwiązywanych w związku z zarządzaniem przez Ministra Finansów płynnością sektora finansów publicznych.

[37] Patrz przypis 3.

[38] Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

[39] Wpływy z prywatyzacji pomniejszone o: odpisy na państwowe fundusze celowe (art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji - Dz. U. z 2013 r. poz. 216 ze zm.), odpis na wyodrębniony rachunek ministra właściwego do spraw pracy (art. 56 ust. 3 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji), odpis na Fundusz Rezerwy Demograficznej (art. 58 ust. 2 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych - Dz. U. z 2015 r., poz. 121), odpis na rachunek rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych (art. 30 ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne - Dz. U z 2012 r. poz.657 ze zm.).

niezbędnych transferów. Sfinansowanie brakującej kwoty nastąpiło poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych i zostało ujęte w rozliczeniu załącznika Nr 5 do ustawy budżetowej jako ujemne wpływy z prywatyzacji. Oznaczało to *de facto* zaliczenie finansowania ubytku składek do rozchodów budżetu państwa, zamiast do wydatków. Również zasilenie FUS kwotą 8.924 mln zł w celu uzupełnienia środków pozwalających na pełne i terminowe wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo nastąpiło w formie pożyczek ujętych w rozchodach budżetu państwa, a nie w wydatkach w formie dotacji dla ZUS, choć brak jest podstaw do uznania, że pożyczki te zostaną zwrócone. Niedobór środków w FUS na wypłaty rent i emerytur ma charakter strukturalny, gdyż pożyczki na ten cel są systematycznie udzielane od 2009 r., a terminy ich spłat są odraczane. Zadłużenie ZUS z tego tytułu osiągnęło na koniec 2014 r. poziom 39.801,9 mln zł. NIK wielokrotnie wskazywała na potrzebę zmiany stosowanych przez Ministerstwo Finansów praktyk w tym zakresie. Gdyby operacje te zostały, zgodnie z ich ekonomicznym charakterem, ujęte w wydatkach budżetu państwa, deficyt budżetu państwa byłby wyższy o 16.842 mln zł i wyniósłby 46.183 mln zł, a relacja deficytu budżetu państwa do PKB uległaby pogorszeniu o 1 punkt procentowy i wyniosłaby 2,7%.

(dowód: akta kontroli str. 351-352)

Na zmniejszenie potrzeb pożyczkowych wpłynęło natomiast przekazanie w 2014 r. środków z rezerwy poręczeniowo-gwarancyjnej[40] w kwocie 1.020,3 mln zł oraz wpłata dokonana ze środków Funduszu Skarbu Państwa[41] w kwocie 223,6 mln zł. Pomniejszająco na potrzeby pożyczkowe wpłynęło także przekazanie[42] w sierpniu 2014 r. nadwyżki środków zgromadzonych na wydzielonym rachunku płatności budżetu środków europejskich w BGK w wysokości 2 mld zł. Nie zostało natomiast zrealizowane planowane zmniejszenie potrzeb pożyczkowych o 6.686 mln zł z tytułu rozszerzenia zakresu podmiotów objętych konsolidacją zarządzania płynnością sektora publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 350-364)

W porównaniu do roku poprzedniego, zrealizowane w 2014 r. potrzeby pożyczkowe były niższe o 13.912 mln zł. Głównym powodem był niższy o 12.853 mln zł deficyt budżetu państwa oraz przeprowadzona na początku lutego 2014 r. reforma emerytalna[43]. W wyniku tej reformy zostało przeniesione z OFE do ZUS 51,5% aktywów netto o wartości 153,2 mld zł, z tego skarbowe papiery wartościowe (SPW) o wartości rynkowej 134,1 mld zł (130,2 mld zł wg wartości nominalnej), obligacje Krajowego Funduszu Drogowego o wartości rynkowej 16,9 mld zł (15,6 mld zł wg wartości nominalnej), inne papiery wartościowe gwarantowane przez Skarb Państwa o wartości rynkowej i nominalnej 0,3 mld zł oraz środki pieniężne o wartości 1,9 mld zł. Skarbowe papiery wartościowe przekazane do ZUS zostały przez Ministra Finansów umorzone[44] i zmniejszyły jednorazowo

---

[40] Zgodnie z dokonaną 6 grudnia 2013 r. nowelizacją ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, środki zgromadzone na rachunku rezerw poręczeniowo-gwarancyjnych mogą być wykorzystane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. (Dz. U. z 2014 r., poz. 84).

[41] Zgodnie z art. 56 ust. 4 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji nadwyżka środków Funduszu Skarbu Państwa jest przekazywana na przychody budżetu państwa.

[42] W tym celu została podpisana pomiędzy departamentami Budżetu Państwa, Długu Publicznego oraz Instytucji Płatniczej wewnętrzna procedura, pozwalająca na wykorzystanie dla potrzeb finansowania wolnej kwoty środków będących na rachunku płatności w BGK. W przypadku zapotrzebowania na te środki, departament IP występuje o ich zwrot z dwudniowym wyprzedzeniem.

[43] Zgodnie ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1717).

[44] Zgodnie z zawartym w art. 23 ust. 11 ustawy z dnia 6 grudnia 2013 r. . o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych została dokonana konwersja zobowiązań Skarbu Państwa polegająca na nabyciu przez Ministra Finansów od ZUS aktywów w postaci obligacji skarbowych(130,2 mld zł), przekazanych ZUS-owi przez OFE, w zamian za gwarancje wypłaty świadczeń emerytalnych z FUS odpowiadających zewidencjonowanej na subkontach wartości tych aktywów. W momencie odkupu przez MF obligacji i zapisaniu ich na rachunku papierów wartościowych Ministra Finansów, obligacje skarbowe zostały umorzone. Zobowiązania z tytułu wykupu obligacji wygasły.

stan długu Skarbu Państwa. Pozostałe aktywa, tj. obligacje gwarantowane przez Skarb Państwa i środki pieniężne zostały przekazane na rachunek Funduszu Rezerwy Demograficznej w ZUS.
W wyniku zmian w systemie emerytalnym poziom potrzeb pożyczkowych budżetu państwa został zmniejszony o 19,8 mld zł. Było to efektem niższych o 4,6 mld zł kosztów obsługi długu (w wyniku umorzenia SPW), niższej o 3,9 mld zł kwoty składki przekazanej do OFE (zmiana liczby osób pozostających w OFE i zmiana wskaźnika odpisu przekazywanego do OFE), zastosowania „suwaka bezpieczeństwa"[45], które zaowocowało zmniejszeniem potrzeb o 4,1 mld zł oraz wystąpieniem pożytków z tytułu innych niż SPW aktywów przeniesionych z OFE do ZUS – w kwocie 7,0 mld zł[46].

(dowód: akta kontroli str. 331-333, 351)

Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej (część 97 budżetu państwa) nie kreowało w 2014 r. potrzeb pożyczkowych. W ciągu roku utrzymywało się dodatnie saldo przychodów i rozchodów[47] , które na koniec roku wyniosło 4,6 mln zł. Prefinansowanie tych zadań było odmienne od planu na 2014 r. Rozchody budżetu państwa w tej części, przeznaczone na pożyczki udzielane jednostkom samorządu terytorialnego i lokalnym grupom działania na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych przez beneficjentów PROW 2007-2013, zostały zaplanowane w wysokości 566,7 mln zł, a wobec ograniczonej ilości wniosków o pożyczki, wyniosły 84,1% planu. Wykonane przychody, których źródłem były spłaty wcześniej otrzymanych pożyczek[48], stanowiły 64% przychodów zaplanowanych w ustawie budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 2599-2869)

Minister Finansów zapewnił pełne pokrycie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Ich finansowanie przebiegało w warunkach stabilnej sytuacji na krajowym rynku pieniężnym. Średni poziom stopy referencyjnej planowany na 2,5% wyniósł 2,42%. Rentowność SPW również była niższa od zakładanej i wyniosła od 3,0% dla pięcioletnich SPW do 3,7% w przypadku dziesięcioletnich SPW (przy planowanych wynoszących odpowiednio 4,3% i 4,7%). Natomiast na rynku europejskim, w wyniku dwukrotnej obniżki stóp dokonanej przez Europejski Bank Centralny, dla najkrótszych depozytów ukształtowała się zerowa lub nawet ujemna stopa procentowa. Spowodowało to spadkowy trend rentowności polskich SPW zarówno na rynkach krajowych, jak i zagranicznych i oznaczało niższy koszt finansowania długu na tych rynkach. W rezultacie rentowność papierów dziesięcioletnich nominowanych w euro wyniosła 3,0%, przy planowanej 3,3%

Przy planowaniu źródeł pozyskiwania środków służących finansowaniu potrzeb pożyczkowych założono relatywnie równomierny rozkład pomiędzy rynkiem krajowym (58%) a zagranicznym (42%). Faktyczne wykonanie znacznie odbiegało od planu. Ograniczona w stosunku do wartości planowanych emisja obligacji na rynki zagraniczne była wynikiem obniżenia potrzeb pożyczkowych oraz korzystnych możliwości pozyskania środków na rynku krajowym. Minister Finansów ograniczając emisję na rynki zagraniczne miał również na uwadze zapisane w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych na lata 2015-2017* ograniczenie, zakładające udział długu zagranicznego na docelowym poziomie 30%. Saldo środków pozyskanych z emisji długu na rynkach zagranicznych okazało się wystarczające jedynie dla zabezpieczenia płatności walutowych. W tej sytuacji podstawowym rynkiem pozyskiwania środków stał się rynek krajowy.

---

[45] Na 10 lat przed osiągnięciem wieku emerytalnego przez danego ubezpieczonego, co miesiąc na subkonto w ZUS przekazywana będzie określona wartość środków zgromadzonych na rachunku członka OFE. Dodatkowo, na 10 lat przed osiągnięciem przez ubezpieczonego, wieku emerytalnego ZUS zaprzestanie odprowadzać składki do OFE; składki w tym okresie ewidencjonowane będą na subkoncie w ZUS. W momencie osiągnięcia wieku emerytalnego, na rachunku w OFE nie będzie żadnych środków.

[46] Złożyły się na nią gotówka, kwota z tytułu wypłaconych odsetek i wykupu obligacji mających miejsce w 2014 r.; kwoty te wpłynęły na zmniejszenie niedoboru FUS, który w przeciwnym przypadku byłby sfinansowany z rozchodów budżetu państwa

[47] Poza okresem czterech dni grudnia gdy wystąpiło ujemne saldo wynoszące średnio 7 mln zł.

[48] Określonych w art. 10d ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej, Dz. U z 2012 r., poz. 1065).

Sprzedaż obligacji skarbowych na 21 przetargach sprzedaży i zamiany pozwoliła na pozyskanie na tym rynku środków netto w wysokości 46,6 mld zł. Największe wpływy netto zostały pozyskane w wyniku sprzedaży dziesięcioletnich obligacji stałoprocentowych (50,9% wpływów). Ich średnia rentowność ukształtowała się na poziomie 3,477%, podczas gdy osiągnięta w 2013 r. wyniosła 4,101%. Oznaczało to korzystniejsze ukształtowanie się kosztów obsługi połowy nowo zaciągniętego długu. Kolejnym źródłem pozyskania środków była sprzedaż pięcio- i dziesięcioletnich obligacji o zmiennym oprocentowaniu, opartym o 6-miesięczny WIBOR. Również emisja pozostałych typów obligacji przebiegała w warunkach korzystniejszych od planowanych i od ubiegłorocznych, przyczyniając się do obniżania kosztów. NIK zauważa także, że Minister Finansów przy emisji nowych serii SPW dążył do bardziej równomiernego rozkładu płatności z tytułu ich obsługi. Wysokość kuponów obligacji od nowych emisji obligacji była zbliżona do ich rentowności tak, aby ograniczyć kumulacje kosztów obsługi z tytułu dyskonta przy ich wykupie.

Na rynkach zagranicznych uzyskano kwotę stanowiącą równowartość 9.445 mln zł, pochodzącą z emisji obligacji (2.657 mln zł) i z kredytów zaciągniętych w MIF (6.788 mln zł). Największe emisje obligacji zostały przeprowadzone w styczniu. Koszt pozyskania tych walut wyniósł: 4,1% dla obligacji 10-letnich o wartości 2 mld dolarów amerykańskich oraz 3,0% dla obligacji o wartości 2 mld euro i był niższy niż na rynku krajowym, gdzie w styczniu rentowność 10-letnich obligacji wynosiła 4,348%.

W 2014 r. nastąpiło zwiększenie finansowania kredytami i pożyczkami z MIF. Ze względu na znacząco niższe koszty pozyskania kredytów (średnia rentowność rynku pieniężnego w euro, na którym bazowana była większość kredytów wyniosła 0,30%) niż obligacji (2,95%), było to działanie korzystne, przyczyniające się do obniżenia kosztów obsługi długu Skarbu Państwa.

Uwagi dotyczące badanej działalności

W 2014 r., tak jak w latach ubiegłych, w rachunku deficytu nie zostały ujęte niektóre operacje. Dotyczyło to części refundacji przekazanych do FUS środków, które nie znalazły pokrycia we wpływach z prywatyzacji oraz systematycznego dofinansowywania ZUS w formie pożyczek.

Deficyt budżetu środków europejskich w 2014 r. nie wynikał z niedoboru środków, którymi należałoby sfinansować wydatki tego budżetu. Na koniec 2014 r. środki przekazane przez Unię Europejską jako refundacja wcześniej poniesionych przez stronę polską wydatków wynosiły 16.930,5 mln euro oraz 77,3 mln franków szwajcarskich. Brak sfinansowania deficytu budżetu środków europejskich środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej powodował konieczność jego finansowania poprzez emisję długu. Oznaczało to poniesienie w 2014 r. kosztów oszacowanych[49] na 39,0 mln zł.

Polska nadal nie wypełniała kryterium fiskalnego[50] konwergencji nominalnej, określającego relacje deficytu sektora do PKB na poziomie 3%. Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowiły 53,2% deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych (sektora gg). Relacja deficytu sektora gg do PKB w 2014 r. wyniosła 3,2% i była o 0,8 punktu procentowego korzystniejsza niż w 2013 r.

Ustalone nieprawidłowości

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów dotyczących finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

5. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Minister Finansów zapewnił terminowe pokrycie zobowiązań budżetu państwa w 2014 r. W celu uniknięcia niepewności co do sfinansowania potrzeb pożyczkowych już w I półroczu 2014 r. zgromadził środki niezbędne do ich pokrycia. W trakcie roku średnie dzienne stany wolnych środków zgromadzonych na lokatach w NBP i BGK wyniosły 33,6 mld zł, z tego na rachunkach złotowych poziom lokat wynosił 11 mld zł, a na rachunkach walutowych 22,6 mld zł Znaczny wzrost środków na rachunkach walutowych był efektem dokonanej

[49] Średni deficyt budżetu środków europejskich wykazywany w okresie 5 miesięcy wyniósł 3.276 mln zł. Koszt pozyskania środków w takiej wysokości został wyliczony przy założeniu finansowania ich najtańszymi obligacjami 2-letnimi, których rentowność wynosiła 2,86%.

[50] Za 2014 r. Polska wypełniała kryterium stabilności cen oraz kryterium stóp procentowych.

konsolidacji walutowej[51], w wyniku której kwota 71,2 mld zł przekazana w 2014 r. przez Unię Europejską w całości zasiliła rachunek walutowy. W ramach rozliczeń środków europejskich Minister Finansów przekazał na rachunek budżetu środków europejskich 69,1 mld zł, ale tylko jej część pochodziła z wymiany walut na rynku krajowym (57 mld zł), a pozostała część pochodziła ze środków pozyskanych na rynku krajowym.
Środki zgromadzone na prefinansowanie potrzeb 2014 r. wyniosły na dzień 31 grudnia 2013 r. 2,1 mld zł na rachunku lokat złotowych i 12,5 mld zł na rachunku lokat walutowych. Były one gromadzone w celu finansowania w pierwszych miesiącach roku szybkiego narastania deficytu oraz skumulowanych w tym okresie wykupów SPW. Po pierwszych czterech miesiącach 2014 r. zaawansowanie deficytu wynosiło 73,2% rocznego wykonania, zaś budżetu środków europejskich było pięciokrotnie wyższe od wykonania roku. Potrzeby wynikające z wykupów długu krajowego i zagranicznego były w tym okresie najwyższe i stanowiły 75,4% rocznych potrzeb związanych z wykupem. Środki zgromadzone na dzień 31 grudnia 2014 wyniosły razem 32,5 mld zł, w czego lokaty złotowe wynosiły 3,9 mld zł, a walutowe 28,6 mld zł. Środki te miały zapewnić bezpieczne finansowanie potrzeb na początku 2015 r., bez dokonywania emisji długu w tym okresie. Do dnia 20 stycznia 2015 r. ze sprzedaży walut pozyskano środki złotowe na finansowanie potrzeb wynoszące 7,9 mld zł. Ponadto w grudniu 2014 r., poza emisją obligacji detalicznych, nie były pozyskiwane żadne inne środki ze sprzedaży obligacji.

Utrzymanie wysokiego poziomu lokat złotowych było możliwe poprzez wykorzystanie konsolidacji zarządzania płynnością sektora finansów publicznych. Średni dzienny poziom środków zgromadzonych na depozytach terminowych wyniósł w 2014 r. 26,3 mld zł. Koszt utrzymania tych środków pozyskanych w ramach konsolidacji złotowej wyniósł 647,1 mln zł, podczas gdy podobny poziom środków w 2013 r. obciążył budżet państwa wydatkami w kwocie 924,4 mln zł. Obniżenie kosztów utrzymania środków z konsolidacji było spowodowane spadkiem stóp rynku pieniężnego w porównaniu do roku poprzedniego. Średnie oprocentowanie depozytów terminowych, oparte o stopę WIBID, wyniosło 2,14%, podczas gdy rok wcześniej wynosiło 2,5%. Dla porównania - koszt pozyskania środków z rynku krajowego w formie emisji obligacji byłby wyższy - średnia ważona rentowność sprzedanych w 2014 r. obligacji hurtowych o stałym oprocentowaniu wynosiła 3,21%.

Elementem zarządzania płynnością były operacje zamiany obligacji krajowych oraz przedterminowego odkupu długu oraz odkupu gotówkowego. Na rynku krajowym na przetargach zamiany dokonano odkupu obligacji na kwotę 24.224,9 mln zł, a na rynku zagranicznym dokonano we wrześniu gotówkowego odkupu obligacji zapadającej w 2015 r. o wartości równoważnej 1,2 mld zł.

W ramach zarządzania płynnością Minister Finansów przeprowadził transakcje na instrumentach pochodnych. W styczniu 2014 r. zawarł transakcję typu FX SWAP, w ramach której dokonał okresowej wymiany dolarów amerykańskich na złote po koszcie mniejszym niż stopy rynku krajowego. W lutym, marcu i wrześniu Minister Finansów zawarł 10 transakcji typu Cross Currency Swap, polegających na wymianie dolarów amerykańskich na franki szwajcarskie. W ramach rozliczeń tych transakcji Minister Finansów uzyskał w 2014 r. na wymianie płatności kuponowych korzyść w postaci pomniejszenia wydatków[52] na obsługę zadłużenia zagranicznego w wysokości 20,6 mln zł.

Od zgromadzonych na rachunku lokat walutowych Minister Finansów otrzymał dochody z tytułu odsetek w wysokości 17,7 mln zł. Biorąc pod uwagę, że środki na lokatach walutowych pochodziły z kwot przekazanych przez Unię Europejską, koszt ich pozyskania wyniósł zero zł. Od lokat złotowych dochody wyniosły 316 mln zł, a koszt ich pozyskania[53] został oszacowany na 320 mln zł. Oznacza to, że koszty pozyskania środków na rynku krajowym były nieznacznie wyższe od dochodów z lokat.

---

[51] Celem konsolidacji walutowej przeprowadzonej w 2013 r. było zwiększenie rezerwy płynnościowej budżetu państwa, a tym samym zmniejszenie ryzyka płynności i ryzyka refinansowania. Ponadto konsolidacja miała na celu zwiększenie efektywności lokowania środków walutowych i elastyczności procesu zarządzania środkami walutowymi.

[52] Stosownie do przepisu art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

[53] Do obliczeń przyjęto średni stan lokat złotowych wynoszący 11.044 mln zł oraz rentowność najkrótszych dwuletnich papierów wartościowych 2,894%. Koszt pozyskania środków wyniósł 320 mln zł.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w okresie sześciu miesięcy, w tym również na koniec 2014 r. występowało ujemne saldo finansowania zagranicznego. Było ono głównie wynikiem przyjętego w Ministerstwie Finansów sposobu rozliczania środków z budżetem środków europejskich. Finansowanie potrzeb tego budżetu następowało częściowo poza środkami przekazanymi przez Unię Europejską, poprzez wykorzystanie emisji długu na rynku krajowym. Miało to miejsce w sytuacji systematycznego występowania nadwyżki środków pochodzących z Unii Europejskiej. Koszt finansowania potrzeb budżetu środków europejskich przez emisję długu na rynku krajowym NIK oszacowała na 45,7 mln zł.

Ustalone nieprawidłowości

W działaniach podejmowanych przez Ministra Finansów dla zapewnienia płynności budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

6. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny

Dług Skarbu Państwa

Opis stanu faktycznego

Dług Skarbu Państwa na koniec 2014 r[54]. wyniósł 779.927,7 mln zł i w ciągu roku uległ obniżeniu o 58.097,7 mln zł, tj. o 6,9%. Dług ten był o 8,9 mld zł, tj. o 1,2% wyższy, niż prognozowany w przygotowanej we wrześniu 2013 r. *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2014–2017*. W szczególności nietrafna była prognoza wartości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, które na koniec 2014 r. wyniosło 276,9 mld zł, przy zaplanowanej w *Strategii ... w latach 2014-2017* kwocie 266,8 mld zł (wykonanie było wyższe o 10,1 mld zł). Główną przyczyną wyższej niż zaplanowano wartości zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa była deprecjacja złotego na koniec 2014 r. Przygotowując *Strategię ... w latach 2014-2017* opartą na założeniach projektu ustawy budżetowej założono, że zmiany kursu złotego spowodują na koniec 2014 r. spadek długu Skarbu Państwa o 9,6 mld zł, faktycznie deprecjacja złotego spowodowała wzrost długu Skarbu Państwa o 13,8 mld zł.

Spadek zadłużenia Skarbu Państwa w 2014 r. wynikał głównie z umorzenia obligacji skarbowych przeprowadzonego w lutym 2014 r. w efekcie reformy systemu emerytalnego (umorzenie obligacji o wartości 130.187,6 mln zł). Dług Skarbu Państwa zmniejszył się jedynie w ujęciu wartościowym, faktycznie został zamieniony na zobowiązania z tytułu świadczeń emerytalnych, które z dużym prawdopodobieństwem będą finansowane ze środków budżetu państwa w okresach przyszłych. Po wyłączeniu umorzenia SPW zadłużenie Skarbu Państwa wzrosłoby o 72.089,9 mln zł[55], tj. o 8,6%. Byłby to wzrost o 27.918,2 mln zł wyższy niż rok wcześniej i najwyższy od co najmniej 13 lat. Przyrost długu Skarbu Państwa na koniec 2014 r. został ograniczony także o 1,2 mld zł w wyniku przeprowadzenia we wrześniu 2014 r. przedterminowych odkupów obligacji na rynku zagranicznym (SPW o wartości 354,4 mln USD z datą wykupu w 2015 r.).

Na wzrost długu Skarbu Państwa w 2014 r. wpływ miało m.in. finansowanie potrzeb pożyczkowych, w tym głównie deficytu budżetu państwa w wysokości 29,3 mld zł i środków w kwocie 7,9 mld zł przekazanych dla FUS w celu pokrycia ubytku składki przekazywanej do OFE oraz pożyczek udzielonych ZUS w wysokości 8,9 mld zł. Różnice kursowe spowodowały wzrost długu Skarbu Państwa o 13,8 mld zł[56]. Skumulowanie środków złotowych i walutowych w celu prefinansowania części potrzeb pożyczkowych 2015 r. sfinansowanych poprzez emisję długu Skarbu Państwa spowodowało jego wzrost o 12,7 mld zł[57]. Ponadto zwiększenie długu Skarbu Państwa o 1 mld zł nastąpiło w wyniku dokapitalizowania Banku Gospodarstwa Krajowego poprzez nieodpłatne przekazanie obligacji skarbowych.

---

[54] Według danych na dzień 25 marca 2015 r.

[55] Bez uwzględnienia konieczności finansowania kosztów obsługi umorzonych obligacji.

[56] Wpływ różnic kursowych został wyliczony jako różnica pomiędzy przyrostem długu w walutach obcych w 2014 r. (23,1 mld zł), a saldem finansowania zagranicznego w poszczególnych instrumentach według nominału (9,4 mld zł).

[57] Zmiana stanu na rachunkach budżetowych stanowi sumę salda środków złotowych (0,1 mld zł) oraz salda przepływów walutowych bez przepływów z UE (12,6 mld zł).

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2014 r. została obliczona na podstawie zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych, po prawidłowym wyeliminowaniu zobowiązań między jednostkami Skarbu Państwa, zgodnie z art. 73 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W długu Skarbu Państwa obliczonym na koniec 2014 r. uwzględniono także, niewykazane w żadnym sprawozdaniu Rb-Z, zobowiązania budżetu państwa z tytułu rekompensat za niezrealizowane przedpłaty na samochody w wysokości 3,6 mln zł.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu papierów wartościowych w sprawozdaniu Rb-Z części 98 budżetu państwa za IV kwartał 2014 r. została wykazana w ujęciu podmiotowym według pierwotnych nabywców, zgodnie z § 1 ust. 2 Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej Załącznik nr 9 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[58]. Dane zamieszczone w tym sprawozdaniu są zgodne z prowadzoną przez Ministra Finansów ewidencją długu krajowego (uwzględniającą poza wynikami przetargów SPW i ich wykupami również saldo transakcji SBB[59] na koniec 2014 r.) i zagranicznego Skarbu Państwa, a wartość przyjętych depozytów z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Według kryterium miejsca emisji zadłużenie krajowe Skarbu Państwa na koniec 2014 r. wyniosło 503.068,3 mln zł (64,5% długu Skarbu Państwa ogółem), a zadłużenie zagraniczne 276.859,4 mln zł (35,5% długu Skarbu Państwa ogółem. Dla porównania zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa na koniec 2013 r. wynosiło 30,3% długu Skarbu Państwa. W ujęciu podmiotowym, tj. wobec rezydentów i nierezydentów, dług Skarbu Państwa wyniósł odpowiednio 323.034,5 mln zł i 456.892,6 mln zł. Dług Skarbu Państwa wobec nierezydentów czwarty z rok z rzędu przekracza poziom 50%. Po wzroście do poziomu 54,5% na koniec 2012 r., i zmniejszeniu się do 51,9% na koniec 2013 r., na koniec 2014 r. wskaźnik ten wzrósł do 58,6%. Główną przyczyną wzrostu udziału zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa oraz długu Skarbu Państwa wobec nierezydentów w długu Skarbu Państwa ogółem było umorzenie obligacji dokonane w związku z reformą systemu emerytalnego. Z umorzonych SPW o wartości 130.187,6 mln zł tylko 25 mln zł dotyczyło obligacji zagranicznych.

W wyniku umorzenia SPW dług krajowy Skarbu Państwa na koniec 2014 r. zmniejszył się w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o 81.205,4 mln zł, tj. o 13,9%. Spadek zadłużenia łącznie o 82.496,7 mln zł dotyczył wszystkich rodzajów rynkowych SPW (krajowe obligacje hurtowe i obligacje trzyletnie zmiennoprocentowe). Na koniec 2014 r. o 264,3 mln zł wzrosło zadłużenie z tytułu obligacji oszczędnościowych, które nabywane są przez osoby prywatne. Zwiększyło się także pozostałe zadłużenie krajowe Skarbu Państwa (o 1.291,3 mln zł) czego powodem był wzrost o 1.300,1 mln zł zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów w ramach konsolidacji finansów publicznych do kwoty 11.218,6 mln zł[60], przy jednoczesnym zmniejszeniu stanu zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa o 8,7 mln zł.
Na koniec 2014 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych, którzy nabyli krajowe skarbowe papiery wartościowe (hurtowe i oszczędnościowe) wyniosło 195.986,0 mln zł. Jest to poziom o 2.827,6 mln zł, tj. o 1,5%, niż wyższy rok wcześniej. Według stanu na koniec 2014 r. zadłużenie wobec inwestorów zagranicznych stanowiło 39,8% zadłużenia z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych. W stosunku do stanu na koniec 2013 r. proporcja ta zwiększyła się o 6,2 punktu procentowego (z 33,6%). Utrzymywanie się wysokiego poziomu zadłużenia wobec inwestorów zagranicznych z tytułu krajowych skarbowych papierów wartościowych powoduje zwiększenie ryzyka niestabilności finansowania w związku z potencjalną możliwością szybkiego wycofania się inwestorów zagranicznych z rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych.

---

[58] Dz. U. z 2014 r. poz. 1773.

[59] Transakcje warunkowe typu sell-by-back wykonywane za pośrednictwem BGK.

[60] Na koniec 2014 r. wartość zobowiązań z tytułu konsolidacji środków złotowych wyniosła 28.213,2 mln zł, depozyty państwowych funduszy celowych, które pomniejszą wartość długu Skarbu Państwa wyniosły 16.994,6 mln zł.

Na koniec 2014 r. zadłużenie zagraniczne wzrosło o 23.107,0 mln zł, tj. o 9,1%. Udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa był zgodny z założeniami co do wielkości tego wskaźnika określonymi w *Strategii ... w latach 2014–2017*[61].
Na znaczny wzrost zadłużenia zagranicznego w 2014 r. wpływ miało zwiększenie zadłużenia nominowanego w euro (o 2.583,3 mln euro), stanowiącego ponad 70% zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa, przy jednoczesnym osłabieniu się złotego do euro w ciągu roku (wzrost kursu złotego o 2,8%). Zmiany te spowodowały wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa o 16.005,2 mln zł. Zadłużenie nominowane w dolarach amerykańskich w 2014 r. wzrosło o 777,8 mln dolarów amerykańskich i udział tego zadłużenia w długu zagranicznym Skarbu Państwa wzrósł do poziomu 18,9% (o 2,1 punktu procentowego). Przy jednoczesnym znacznym osłabieniu złotego w stosunku do dolara amerykańskiego (wzrost kursu złotego o 16,4%) wzrost zadłużenia nominowanego w dolarach amerykańskich spowodował wzrost zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa o 9.734,8 mln zł. Zmniejszająco na wartość długu zagranicznego Skarbu Państwa wpłynął spadek zadłużenia w frankach szwajcarskich (o 875,0 mln franków szwajcarskich) i w jenach japońskich (o 23.940,9 mln jenów japońskich), który spowodował, że udziały zadłużenia w tych walutach w długu zagranicznym Skarbu Państwa spadły do poziomów 5,7% (z 7,1%) i 4,6% (z 5,2%). Mimo, że złoty osłabił się w stosunku do franka szwajcarskiego (o 4,8%) i jena japońskiego (o 2,3%), zmniejszenie zadłużenia nominowanego w tych walutach obniżyło zagraniczny dług Skarbu Państwa łącznie o 2.633,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 3590-3643)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nieodpłatne przekazanie BGK obligacji o wartości 1 mld zł w grudniu 2014 r. zostało dokonane w analogiczny sposób jak w 2013 r. (wtedy dotyczyło kwoty 2 mld zł) i było zgodne z przepisami prawa, gdyż możliwość dokonania tej operacji przewiduje art. 5a ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego. Z uwagi na fakt, że podwyższenie funduszu statutowego BGK dokonano przez przekazanie obligacji, zamiast wydatku gotówkowego, operacja ta została dokonana poza rachunkiem deficytu. Ministerstwo Finansów nie przedstawiło do kontroli analiz dokumentujących dokonanie oceny zasadności, skali i terminu przeprowadzenia tej operacji. Termin przeprowadzenia operacji jest istotny z punktu widzenia kosztów budżetu państwa. W szczególności Ministerstwo Finansów nie zapewniło sobie danych o kapitałach własnych BGK oraz o wartości koncentracji zaangażowań BGK wobec pojedynczych podmiotów lub podmiotów powiązanych kapitałowo lub organizacyjnie w okresie podejmowania decyzji o przekazaniu obligacji. Te podstawowe dane powinny być uwzględniane przy podejmowaniu decyzji Ministra Finansów o dokapitalizowaniu BGK. W omawianym przypadku podjęto na podstawie pisma zawierającą prośbę BGK w tej sprawie oraz po konsultacji z Podsekretarzem Stanu w Ministerstwie Finansów będącym jednocześnie Członkiem Rady Nadzorczej BGK.

(akta kontroli str. 549-557, 3644-3647)

Państwowy dług publiczny oraz dług instytucji rządowych i samorządowych

Opis stanu faktycznego

Państwowy dług publiczny (PDP) na koniec 2014 r.[62] wyniósł 826.745,8 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był niższy o 55.547,2 mln zł, tj. o 6,3%. Spadek PDP w ciągu 2014 r. był spowodowany głównie umorzeniem w lutym 2014 r. SPW w ramach reformy systemu emerytalnego. Skutkowało to jednorazowym obniżeniem PDP o 130.187,6 mln zł. Dług publiczny, podobnie jak dług Skarbu Państwa został zamieniony na zobowiązania niewymagalne wobec przyszłych beneficjentów systemu ubezpieczeń społecznych. Po wyłączeniu umorzenia SPW, ale bez uwzględnienia jego wpływu na koszty obsługi długu, PDP wzrósłby o 74.640,4 mln zł. Relacja PDP do PKB[63] na koniec 2014 r. wyniosła 47,9%, tj. o 5,1 pp. mniej niż w na koniec 2013 r. Pierwszy próg ostrożnościowy dla relacji PDP do PKB o wartości 50-55%, określony w art. 86 ust 1 pkt 1 ustawy o finansach

[61] Średni udział długu nominowanego w walutach obcych w długu ogółem miał wynieść około 35%, przy czym możliwe były odchylenia od scenariusza bazowego, związane z elastycznym podejściem do finansowania zagranicznego i wahaniami kursu złotego.

[62] Według stanu na 1 kwietnia 2015 r.

[63] Szacunek wstępny GUS wartości PKB w 2014 r. z dnia 27 lutego 2015 r. – 1.724,7 mld zł.

publicznych, został uchylony z dniem 1 stycznia 2014 r. W związku z reformą systemu emerytalnego i skokowym obniżeniem PDP, w lipcu 2014 r.[64] wprowadzono zmiany w zakresie stabilizującej reguły wydatkowej, która miała obowiązywać po raz pierwszy dla ustawy budżetowej na 2015 r. Mechanizm korygujący stabilizującą regułę wydatkową zakłada wprowadzenie nowych progów ostrożnościowych dla relacji PDP do PKB w wysokości 43% i 48% w miejsce dotychczasowych progów 50% i 55%, mające wywołać działania w zakresie obniżenia wydatków, zabezpieczające przed przekroczeniem przez PDP poziomu 55% PKB.

Wartość PDP w 2014 r. była wyższa o 15,8 mld zł od planowanego poziomu określonego w *Strategii ... w latach 2017–2017*. W dokumencie tym przewidywano, że na koniec 2014 r. wartość PDP miała wynieść 810,9 mld zł, a jego relacja do PKB 47,1%.

Spadek PDP w 2014 r. był przede wszystkim konsekwencją spadku o 58.505,6 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków utrzymał tendencję wzrostową. Na koniec 2014 r. wyniósł 68.232,8 mln zł i zwiększył się o 3.022,7 mln zł, tj. o 4,6%. Na zmianę PDP nie wpłynęło udzielenie w 2014 r. kolejnych pożyczek ZUS na potrzeby FUS, których łączna wartość z udzielonymi w latach poprzednich wyniosła według stanu na koniec 2014 r. 39,8 mld zł. Pożyczki te przy obliczaniu PDP ulegają konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych (nie są uwzględnianie w wartości PDP).

Wartość PDP została prawidłowo obliczona na podstawie zbiorczych danych przesłanych Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-N dla grup jednostek sektora finansów publicznych. Wartość PDP obliczono po przeprowadzeniu prawidłowej konsolidacji zobowiązań, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Dług instytucji rządowych i samorządowych liczony według metodologii unijnej na koniec 2014 r. wyniósł 866.501,4 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego zmniejszył się o 55.547,2 mln zł, tj. o 6,3%. Z powodu zmian w systemie emerytalnym dług instytucji rządowych i samorządowych jednorazowo zmniejszył się o 145,8 mld zł, co oznacza, że bez tej operacji wzrósłby na koniec 2014 r. o około 90 mld zł. W relacji do PKB stanowił 50,2%, tj. o 5,5 pp. mniej niż w 2013 r.

Na koniec 2014 r. wartość zadłużenia instytucji rządowych i samorządowych była wyższa o 7 mld zł, niż przyjęta w *Strategii ... w latach 2014–2017 r.*

Głównym powodem różnicy między PDP a długiem liczonym według metodologii unijnej jest nieujęcie w PDP skonsolidowanego w ramach sektora instytucji rządowych i samorządowych zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (dalej KFD), które wyniosło 31.626,3 mln zł. Na koniec 2014 r. zadłużenie KFD zmniejszyło się w stosunku do roku poprzedniego o 12.018,4 mln zł. Było to spowodowane głównie przeprowadzeniem konsolidacji zobowiązań KFD i Funduszu Rezerwy Demograficznej (dalej FRD). W wyniku przejęcia przez ZUS aktywów OFE ich część stanowiąca obligacje KFD o wartości nominalnej 15,6 mld zł przekazane zostały do FRD, których część miała termin wykupu w 2014 r. (3,9 mld zł).

(akta kontroli str. 3598, 3648, 3649)

Ustalone nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencji i prezentacji danych dotyczących długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego.

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

Opis stanu faktycznego

Należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych kredytów i pożyczek krajowych i zagranicznych oraz wierzytelności powstałe w wyniku spłaty przez Skarb Państwa gwarantowanych i poręczonych kredytów wyniosły na koniec 2014 r. 51.967,3 mln zł i zwiększyły się w porównaniu do stanu na koniec 2013 r. o 9.672,3 mln zł. Przyrost stanu należności w porównaniu do roku poprzedniego był niższy o 1.741 mln zł.

Na wzrost kwoty należności wpłynęło przede wszystkim udzielenie pięciu nowych pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych w wysokości 8.924,3,0 mln zł. Na koniec 2014 r. łączne należności z tytułu pożyczek udzielonych FUS wzrosły do kwoty 39.801,9 mln zł.

[64] Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r. poz. 911).

Na wielkość zobowiązań ZUS wobec Skarbu Państwa na koniec 2014 r. wpływ miało także przesunięcie terminu zwrotu dwóch pożyczek z 30 kwietnia 2014 r. na 31 marca 2016 r. Zwiększająco na stan należności wpłynęły również pożyczki dla jednostek samorządu terytorialnego udzielane w ramach prowadzonych postępowań naprawczych i ostrożnościowych, wypłacone na kwotę 284,9 mln zł. Na stan należności z tego tytułu wpłynęły również zwroty niewykorzystanych części pożyczek oraz bieżące spłaty.
W 2014 r. wzrost należności odnotowano również z tytułu kredytów zagranicznych udzielanych przez Skarb Państwa, których stan na koniec roku wyniósł 5.807,2 mln zł i zwiększył się o 800,8 mln zł. Do wzrostu należności w stosunku w ciągu roku przyczyniły się różnice kursowe i kolejne wypłaty w ramach udzielonych kredytów.

Zmniejszenia stanu należności były wynikiem spłat i umorzeń wierzytelności. Umorzenia dotyczyły części zadłużenia kredytobiorców z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych[65] (180,5 mln zł), umorzenia pożyczek udzielonych publicznym zakładom opieki zdrowotnej[66] (0,7 mln zł) oraz należności wobec dwóch podmiotów, powstałe z tytułu zrealizowanego poręczenia, w związku z bezskutecznością egzekucji oraz zakończonym postępowaniem upadłościowym dłużnika (7,1 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 2250-2355, 2390)

Ustalone nieprawidłowości

W prowadzonych przez Ministra Finansów działaniach windykacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

8. Wykorzystanie limitu poręczeń i gwarancji

Opis stanu faktycznego

Limit poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa w ustawie budżetowej na 2014 r. został ustalony na kwotę 300,0 mld zł, tj. na poziomie przyjętym w 2013 r. Na podstawie ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[67] udzielonych zostało 10 gwarancji na łączną kwotę 16,8 mld zł, co stanowiło 5,6% limitu. W porównaniu do 2013 r. wykorzystanie środków limitu poręczeń i gwarancji było wyższe o 5,9 mld zł.

Udzielone gwarancje związane były z inwestycjami infrastrukturalnymi spółek Grupy PKP oraz Krajowego Funduszu Drogowego. Osiem gwarancji dotyczyło spłaty kredytów zagranicznych udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, dwie - zobowiązań z tytułu emisji obligacji na rynku krajowym. Potencjalne, niewymagalne zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na koniec 2014 r. wyniosły 110,8 mld zł. Oznacza to wzrost potencjalnych zobowiązań w stosunku do stanu na koniec 2013 r. o prawie 6 mld zł.

W porównaniu do 2013 r. w strukturze potencjalnych zobowiązań wg grup ryzyka, Minister Finansów dokonał zmian kategorii ryzyka spłaty ze środków budżetowych w odniesieniu do spółki PKP S.A. W przypadku tego podmiotu dokonano obniżenia ryzyka z kategorii „podwyższone ryzyko" do „średnie ryzyko". Wynikało to z poprawy sytuacji ekonomiczno-finansowej spółki, w szczególności na skutek istotnego obniżenia stanu potencjalnych zobowiązań PKP S.A. w 2014 r. z poziomu ok. 2,3 mld zł do 0,7 mld zł. Było to związane z całościową, samodzielną spłatą dużej części gwarantowanego zadłużenia.

W 2014 r. na rachunek rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych w BGK[68] wpłynęły środki w wysokości 1,0 mld zł, w tym z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji 0,24 mld zł.

---

[65] Na podstawie przepisów ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 763) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 2009 r. w sprawie umorzeń zadłużenia z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1011).

[66] Na zasadach określonych w art. 35 ust. 10 i 10a oraz art. 41c ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 78, poz. 684 ze zm.)

[67] Dz. U z 2012 r., poz. 657 ze zm.

[68] Opłaty prowizyjne od udzielonych poręczeń i gwarancji, a także przychody ze sprzedaży akcji i udziałów składających się na zasób majątkowy Skarbu Państwa i odsetki z tytułu oprocentowania środków, gromadzone są na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych utworzonym w BGK, na podstawie art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa.

Na koniec 2014 r. saldo tego rachunku było zerowe. Ustawą z dnia 6 grudnia 2013 r. o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne[69] rozszerzono postanowienia art. 30 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa w części dotyczącej przeznaczenia środków znajdujących się na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych. Środki te mogą być wykorzystywane na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa. Postanowienia art. 30 ust. 4 i ust. 5 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa obowiązują od dnia 1 lutego 2014 r. Zmiana ta umożliwiła przekazanie całości środków z rachunku na powyższy cel.

W 2014 r. nie dokonywano spłat zobowiązań powstałych z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń ze środków zdeponowanych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych[70]. W przypadku konieczności wydatkowania środków z rachunku, na cele określone w art. 30 ust. 3 pkt 1 i 2 ww. ustawy, w Ministerstwie Finansów przyjęta została procedura określająca sposób i terminy składania zapotrzebowań na te środki.

(dowód: akta kontroli str. 2396-2598)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wykorzystania środków w ramach ustawowego limitu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

9. Sprawozdania finansowe Rb-N i Rb-Z części 97 i 98 budżetu państwa

Sprawozdania Rb-Z i Rb-N sporządzone były na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych[71]. Zgodnie z § 2 ust. 2 tego rozporządzenia podstawą sporządzenia sprawozdań są ewidencja księgowa jednostki, sprawozdania lub inne wiarygodne dokumenty poświadczające istnienie danego zobowiązania lub należności.

W sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2014 r. dla części 97 budżetu państwa dane były zgodne z ewidencją należności prowadzoną w Ministerstwie Finansów w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. W sprawozdaniu Rb-N części 98 budżetu państwa za IV kwartał 2014 r. wartość należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych pożyczek krajowych i zagranicznych oraz posiadanych depozytów, była zgodna z ewidencją należności prowadzoną w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2356-2389)

W sprawozdaniu Rb-Z części 97 o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2014 r. nie wykazano zobowiązań, a dane o zadłużeniu w części 98 wykazane zostały prawidłowo.

Sprawozdania przekazano w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 2599-2869, 3595-3599)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[72], wnosi o:

---

[69] Dz. U. z 2014 r., poz. 84.

[70] Zgodnie z art. 29 ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, Minister Finansów wykonuje, ze środków budżetu państwa, zobowiązania z tytułu udzielonych przez Skarb Państwa poręczeń lub gwarancji. W uzasadnionych przypadkach Minister Finansów wykonuje zobowiązania z tego tytułu, także ze środków zgromadzonych na rachunku rezerw poręczeniowych i gwarancyjnych Skarbu Państwa w BGK.

[71] Dz. U. z 2014, poz. 1773.

[72] Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

1) kontynuowanie działań w zakresie poprawy planowania budżetowego przy zwiększonym zaangażowaniu dysponentów,

2) opracowanie harmonogramu systemowego przeglądu wydatków, uwzględniającego zarówno termin opracowania metodologii i przeprowadzenia samego przeglądu, jak również określającego podział odpowiedzialności.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 27 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis