

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w okresie od 3 stycznia do 16 marca 2012 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2011 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 – Obsługa długu krajowego.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 27 marca 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2011 r. w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i w części 79 – Obsługa długu krajowego.

Minister Finansów obsługiwał zadłużenie krajowe i zagraniczne zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w odpowiedniej wysokości i terminach.

1. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń roczne sprawozdania Rb-23 o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa w częściach objętych kontrolą. Sprawozdania te zostały sporządzone zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej². Wykazane w nich kwoty są zgodne z prowadzoną ewidencją księgową.

Na podstawie sprawdzenia 54,2% dochodów na kwotę 863,4 mln zł oraz 66,4% wydatków na kwotę 23.871,7 mln zł stwierdzono, że dochody i wydatki zostały zrealizowane w wysokościach i terminach wynikających z tytułów prawnych oraz zaklasyfikowane do właściwych paragrafów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych³.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Dz.U. Nr 20, poz. 103.

³ Dz.U. Nr 38, poz. 207 ze zm.

2. Dochody zaplanowane w częściach 78 i 79 w łącznej wysokości 2.651.694 tys. zł zostały zrealizowane w kwocie 1.593.440 tys. zł, tj. w 60,1%. Stanowiły one 0,6% dochodów budżetu państwa.

Uzyskane dochody były przekazywane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa zgodnie z zasadami i w terminach, określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁴.

- 2.1. Dochody w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 349.966,5 tys. zł i były czterokrotnie większe od planowanych. Na wyższą realizację wpływ miało przede wszystkim pozyskanie nieplanowanych dochodów w kwocie 159.155,6 tys. zł z tytułu odsetek i premii od skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą oraz 73.941,2 tys. zł z tytułu zwrotu przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy części opłaty za gotowość od Elastycznej Linii Kredytowej w związku z wnioskiem Polski o zamknięcie linii przyznanej 2 lipca 2010 r. oraz udostępnieniem nowej linii o dłuższym horyzoncie czasowym i zwiększonej kwocie⁵, jak również uzyskanie odsetek od lokat specjalnych w Banku Gospodarstwa Krajowego w wysokości 41.749,6 tys. zł. W 2011 r., odmiennie niż w latach poprzednich, na rachunkach specjalnych w BGK utrzymywane były wysokie stany lokat terminowych, które wynosiły średnio 1.343.773,1 tys. EUR i 1.852.472,5 tys. USD.

Minister Finansów, realizując wniosek NIK o uregulowanie kwestii oprocentowania środków budżetowych, przekazanych agentom emisji obligacji zagranicznych przed dniem wymagalności, wynegocjował z agentami obligacji zagranicznych skrócenie terminów przekazywania tych środków oraz wprowadził zasadę, że zasilanie rachunków agentów środkami budżetowymi dokonywane będzie w dniu wymagalności odsetek bądź na dzień przed tym terminem. W związku z tym w 2011 r. nie wystąpiły, tak jak w latach poprzednich, dochody z tytułu odsetek od środków przekazanych agentom na obsługę obligacji.

- 2.2. Dochody w części 79 – Obsługa długu krajowego wyniosły 1.243.473,5 tys. zł i były niższe od planowanych o 51,5%. Wykonanie planu dochodów było skutkiem niższej niż zakładano sprzedaży skarbowych papierów wartościowych przynoszących dochód w postaci narosłych odsetek wykupywanych przez inwestorów. Dotyczyło to w szczególności sprzedaży obligacji hurtowych, z których dochody wyniosły 1.190.569,7 tys. zł i były niższe od planowanych o 1.316.505,3 tys. zł, tj. o 52,5% oraz niższego niż planowano oprocentowania obligacji i późniejszego dokonania ich emisji, co skróciło okres naliczania odsetek. Poziom sprzedaży obligacji hurtowych wynikał ze zmniejszenia potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, głównie z powodu ograniczenia deficytu budżetu państwa.

Minister Finansów zrealizował jeden z wniosków NIK po przeprowadzonej w 2009 r. kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa, dotyczący wprowadzenia oprocentowania środków pozostających na rachunku bankowym emitenta w Banku PKO BP SA w związku z pełnieniem przez ten bank funkcji agenta emisji obligacji detalicznych. Zawarł także porozumienie z CDM Pekao SA w sprawie zmiany oprocentowania środków pozostających na rachunku depozytowym z tytułu obligacji nieodebranych przez właścicieli. W efekcie dokonanych zmian uzyskano dochody z tytułu odsetek środków zdeponowanych u agentów emisji obligacji detalicznych w wysokości 578,1 tys. zł, tj. o 558,1 tys. zł więcej niż planowano.

3. Wydatki w częściach 78 i 79 zaplanowane w wysokości 38.434.500 tys. zł zostały wykonane w 93,6%, tj. w kwocie 35.956.196,2 tys. zł. Wydatki obu części stanowiły 11,9% wydatków budżetu państwa. Minister Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶, zablokował nadmiar środków w łącznej kwocie 2.451 mln zł.

- 3.1. Plan wydatków w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego w wysokości 8.812.800 tys. zł został zwiększony decyzjami Ministra Finansów o 121.000 tys. zł – na podstawie art.165 ust. 2 ustawy o finansach publicznych – do kwoty 8.933.800 tys. zł. Zwiększenie planu wynikało z konieczności wniesienia opłaty za rok 2011 w kwocie 314.681,2 tys. zł – nieplanowanej w ustawie budżetowej – za przyznany Polsce przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy dostęp do linii kredytowej o limicie 30 mld USD. Na obsługę zadłużenia

⁴ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

⁵ Wniosek został zatwierdzony przez MFW w dniu 21 stycznia 2011 r.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

zagranicznego wydatkowano 8.849.047,1 tys. zł, tj. 99,1% planu po zmianach. Na wykonanie wydatków, niższe od planu o 84.753 tys. zł, wpływ miał głównie odmienny niż planowano kurs USD, niższe oprocentowania kredytów zaciągniętych w USD oraz późniejsze zaciągnięcie i niższe wykorzystanie 1 mld EUR kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego. Kontrola wydatków na wypłatę odsetek i dyskonta od obligacji zagranicznych oraz odsetek od pożyczek i kredytów zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, stanowiących 80,5% wydatków w części 78 wykazała, że płatności zostały dokonane terminowo i w wysokościach wynikających z listów emisyjnych oraz umów kredytowych.

Utrzymujące się w 2011 r. różnice stóp procentowych na rynku euro i dolara spowodowały zwiększenie straty na transakcjach na instrumentach pochodnych, które zostały zawarte w celu zmiany struktury walutowej płatności finansowania programu F-16⁷. Ujemne saldo tych transakcji na koniec 2011 r. wyniosło 107,4 mln zł. Rozliczenie tych transakcji nastąpi w 2015 r. Nawet przy założeniu sukcesywnego zmniejszania się różnic pomiędzy stopami euro i dolara, saldo transakcji pozostanie ujemne. Transakcje na instrumentach pochodnych obciążone są ryzykiem kursowym i stopy procentowej. Zmaterializowanie się tych ryzyk w przypadku SWAP zawartych w ramach finansowania programu F-16 wskazuje, zdaniem NIK, na konieczność zachowania szczególnej ostrożności przy szacowaniu opłacalności tego typu transakcji.

- 3.2. Na obsługę długu krajowego wydatkowano 27.107.149,2 tys. zł, tj. 91,9% kwoty ujętej w planie po zmianach (29.500.700 tys. zł). Środki te zostały przeznaczone na koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych (27.074.351,2 tys. zł) oraz koszty emisji spw i koszty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, które wyniosły 32.798,1 tys. zł.

Kontrola wydatków na wypłatę odsetek, premii i dyskonta od obligacji hurtowych, stanowiących 61,8% wydatków części 79 wykazała, że płatności zostały dokonane terminowo i w prawidłowych wysokościach.

Minister Finansów przeprowadził w IV kwartale 2011 r. nieplanowane w budżecie transakcje SWAP, z tytułu których wydatkowano kwotę 1.563.680 tys. zł. NIK ocenia pozytywnie przeprowadzenie transakcji SWAP, przenoszących płatności odsetkowe pomiędzy latami budżetowymi. Zawarcie powyższych transakcji, oprócz rozłożenia w czasie wydatków na obsługę długu, przyniosło także korzyści w postaci wyższej rentowności w porównaniu z rentownością, alternatywnych wobec transakcji SWAP, lokat w BGK.

W 2011 r. nową kategorię kosztów stanowiły wydatki z tytułu odsetek od środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych, przyjętych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Z tego tytułu Minister Finansów wypłacił odsetki w kwocie 427.215,1 tys. zł. Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie efekty konsolidacji środków jednostek sektora finansów publicznych, gdyż rozwiązanie to wpłynęło na obniżenie poziomu długu publicznego oraz kosztów jego obsługi. W wyniku obniżenia podaży spw nastąpił także spadek rentowności skarbowych papierów wartościowych. Według szacunków Ministerstwa Finansów oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego wyniosły około 249 mln zł.

Bank Gospodarstwa Krajowego, na podstawie zawartej w dniu 18 kwietnia 2011 r. umowy z Ministrem Finansów, wykonywał czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem. Kontrola 52,9% wydatków z tytułu odsetek od lokat terminowych o łącznej wartości 197.069,6 tys. zł wykazała, że Minister Finansów przekazywał środki na zapłatę odsetek w wysokościach i w terminach podanych w zestawieniach BGK sporządzonych zgodnie z § 10 ust.1 pkt 1 lit. b umowy. Ministerstwo Finansów, na podstawie danych zawartych w miesięcznych informacjach przekazywanych przez BGK, dokonywało weryfikacji kwot naliczanych i wypłacanych odsetek.

4. Dochody w częściach 78 i 79 z tytułu udzielonych przez Ministra Finansów poręczeń i gwarancji wyniosły 37,9 mln zł i były wyższe od planowanych o 22,7%. Stanowiły je kwoty uzyskane od dłużników na podstawie umów i ugody sądowej lub pochodzące z egzekucji komorniczych, czynności windykacyjnych, podziału funduszy masy upadłości Huty Baildon SA oraz sprzedaży nieruchomości przez Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA.

⁷ Wieloletni program wyposażenia Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16.

Z kwoty 829,5 mln zł zaplanowanej w ustawie budżetowej na wydatki wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych i zagranicznych wydatkowano 6,6 mln zł. W wyniku zmniejszenia ryzyka poniesienia wydatków przez Skarb Państwa z tytułu udzielonych poręczeń Minister Finansów dokonał, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, blokady wydatków na kwotę 795.977 tys. zł. Przyczyną zmniejszenia ryzyka było sfinansowanie zobowiązań PKP SA z innych źródeł, w tym z emisji obligacji na rynki zagraniczne.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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