



Warszawa, maja 2008 r.

**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Stanisław Jarosz**

**KBF-41009-1/08
P/07/048**

**Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2007 r. w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 21 maja 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2007 r. w części 98 - Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Minister Finansów zapewnił utrzymanie w ciągu roku płynności budżetu państwa oraz prowadzenie pełnej i terminowej obsługi zobowiązań Skarbu Państwa. Zastrzeżenia NIK budzi natomiast zawyżenie planowanych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa na grudzień 2007 r., a także podobnie jak w 2006 r., wzrost średniego stanu lokat złotych budżetu państwa.

1. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2007 r. zostały zaplanowane w ustawie budżetowej¹ w wysokości 46,2 mld zł. W kwocie tej ujęto m.in. planowany deficyt 30,0 mld zł oraz potrzeby wynikające z ujemnego salda przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania - 12,3 mld zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto były niższe od planowanych o 12,6 mld zł i to pomimo tego, że zapotrzebowanie związane z ujemnym saldem płatności finansowanych ze środków z prywatyzacji było wyższe o 2,5 mld zł.

Ograniczenie potrzeb pożyczkowych netto było efektem niższego niż planowano deficytu budżetu państwa (o 14,0 mld zł), niższego prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (o 1,6 mld zł) oraz ograniczenia zapotrzebowania na pożyczki udzielane przez Skarb Państwa (o 1,0 mld zł).

Zrealizowany w 2007 r. deficyt budżetowy w kwocie 15,9 mld zł stanowił 63,7% planu. Ponad 1/3 jego wielkości została wygenerowana przez przeniesienie na 2007 r. wydatków zaplanowanych na 2008 r. Relatywnie dobra sytuacja budżetu państwa w 2007 r. została wykorzystana do poprawy warunków wykonania budżetu państwa w 2008 r. Do wydatków poniesionych z wyprzedzeniem należały zwiększone dotacje dla FUS w wysokości ok. 2,7 mld zł oraz część kosztów obsługi długu w wysokości ok. 3,0 mld zł. Pierwszy z tych wydatków nie wiązał się z zaciągnięciem dodatkowego zadłużenia, gdyż został sfinansowany ze środków już zgromadzonych na uruchomienie rezerw celowych, które nie zostały wykorzystane. W drugim przypadku uzyskane korzyści z zamiany płatności odsetkowych przekraczały koszty związane z obsługą skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych na obsługę tej operacji. Tym samym operacja ta była gospodarna.

Wymienione wydatki poniesiono głównie w grudniu. Były one jedną z przyczyn wystąpienia w tym miesiącu największego miesięcznego przyrostu deficytu w wysokości 9,9 mld zł. W ostatnich trzech dniach roboczych roku wydatki budżetowe wyniosły aż 9,1 mld zł, tj. 57,2% deficytu. Pomimo wydatkowania tak znaczących kwot w grudniu 2007 r., na koniec roku pozostała nadwyżka niewykorzystanych środków w stosunku do zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów w wysokości 3.165,9 mln zł. Najwyższe niewykorzystane kwoty dotyczyły Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), w którego dyspozycji znajdują się 3 części budżetowe. W części 33 - Rozwój wsi, niewykorzystane środki wyniosły 2.616,6 mln zł, a w częściach 32 i 35 razem 179,9 mln zł. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi dokonał blokady środków w wysokości 2,8 mld zł dopiero w dniu 28 grudnia

¹ Ustawa budżetowa z dnia 25 stycznia 2007 r. (Dz. U. Nr 15, poz. 90) – zał. nr 3.

2007 r. W trakcie roku zarówno Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak i Minister Finansów posiadali wiedzę, że środki te nie zostaną wydatkowane. Pomimo to MRiRW zgłosił zapotrzebowanie na środki i w dniu 17 grudnia 2007 r. przeprowadzona została emisja bonów skarbowych, uwzględniająca m.in. te potrzeby. Wcześniejsze zablokowanie wydatków przez MRiRW lub Ministra Finansów² pozwoliłoby na ograniczenie emisji bonów skarbowych o 2,8 mld zł i tym samym zapobiegłoby konieczności ponoszenia wydatków na ich obsługę w wysokości ok. 57 mln zł.

2. Blisko 44% potrzeb pożyczkowych w 2007 r. wynikało z obowiązku zrefundowania przez budżet państwa Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych składek przekazanych do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 16,2 mld zł. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych³, wpływy z prywatyzacji przeznacza się na finansowanie reformy systemu ubezpieczeń społecznych. Przychody netto z prywatyzacji⁴ w wysokości 1,4 mld zł pozwoliły na pokrycie zaledwie 8,6% potrzeb. Pozostała kwota 14,8 mld zł została sfinansowana z emisji skarbowych papierów wartościowych.

NIK podtrzymuje stanowisko sformułowane po ubiegłorocznej kontroli budżetowej, iż taki sposób finansowania podważa zasadność rozwiązania przyjętego w ustawie o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych. Wprawdzie zaliczenie do rozchodów przekazywanych do ZUS refundacji składek było zgodne z ustawą budżetową, to jednak budzi wątpliwości w świetle art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że rozchodami są płatności wynikające z odrębnych ustaw, których źródłem finansowania są przychody z prywatyzacji majątku Skarbu Państwa. Omawiane płatności są bowiem *de facto* pokrywane z wpływów z emisji skarbowych papierów wartościowych. Takie rozliczenie kosztów reformy systemu ubezpieczeń społecznych zaburza przejrzystość rachunku deficytu budżetu państwa. Gdyby środki przekazane do ZUS na refundację składek zostały zaliczone do deficytu budżetu państwa, tak jak to czyniono - na podstawie tych samych przepisów - do 2003 r., deficyt wyniósłby 30,1 mld zł i stanowiłby 2,6%, a nie 1,4% PKB.

² Uprawnienie takie wynika z art. 154 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 169, poz. 1420 ze zm.). Minister Finansów nie zwrócił się także bezpośrednio do MRiRW o zablokowanie wydatków.

³ Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 673.

⁴ Po odliczeniu odpisów wynikających z ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji (Dz. U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.).

3. Środki przekazane do ZUS, zaliczone do rozchodów, były o 1.691,6 mln zł wyższe od zaplanowanych w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej. Wyższe niż planowane o 1.440,6 mln zł były także rozchody z tytułu wykupu bonów skarbowych, wykupu obligacji rynkowych o stałym oprocentowaniu o 2.636,0 mln zł, zasilenia Funduszu Reprywatyzacji o 37,4 mln zł oraz zasilenia wyodrębnionego rachunku ministra właściwego do spraw pracy o 23,1 mln zł.

Art. 34 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych stanowi, że ujęte w ustawie budżetowej rozchody stanowią nieprzekraczalny limit.

W analizie wykonania budżetu państwa w 2006 r.⁵ Najwyższa Izba Kontroli, w analogicznej sytuacji, zwróciła uwagę, że przepisy ustawy o finansach publicznych ani ustawy budżetowej, nie dawały Ministrowi Finansów prawa do zwiększenia niektórych pozycji rozchodów powyżej limitu określonego w załączniku nr 3 do ustawy budżetowej. NIK podtrzymuje ten pogląd, nie neguje jednak potrzeby elastycznego zarządzania długiem publicznym i płynnością budżetu państwa w celu minimalizacji kosztów jego obsługi. Do rozważenia pozostaje określenie niezbędnego zakresu tej elastyczności oraz zawarcia odpowiedniego upoważnienia do tego w przepisach prawnych.

4. Struktura finansowania potrzeb pożyczkowych w 2007 r. odbiegała od przyjętej w ustawie budżetowej, przede wszystkim z uwagi na zmniejszenie udziału finansowania zagranicznego, zrealizowanego w kwocie 4,9 mld zł (54,1% planu) oraz zwiększenie udziału finansowania krajowego. W ocenie NIK, zmiana struktury finansowania była uzasadniona rachunkiem ekonomicznym (uwzględniającym jej łączny wpływ na wynik finansowy budżetu państwa i NBP) oraz oceną ryzyka, szczególnie ryzyka stóp procentowych. Nastąpiła ona w warunkach rosnących stóp procentowych na rynkach zagranicznych oraz aprecjacji złotego, która powodowała spadek wpływów złotych z emisji zagranicznych. Niższe saldo finansowania zagranicznego wynikało głównie z niższych emisji obligacji skarbowych na międzynarodowym rynku finansowym, przychodów na sfinansowanie przedterminowych zobowiązań oraz niższego wykorzystania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych. Przeprowadzone w 2007 r. emisje papierów wartościowych miały miejsce na rynku japońskim i szwajcarskim (odpowiednio 50 mld JPY i 1,5 mld CHF), które charakteryzowały się znacząco niższym oprocentowaniem papierów wartościowych niż rynek europejski czy też amerykański, a jednocześnie emisje te wypełniały zalecenia Strategii zarządzania długiem – stałej obecności polskich papierów wartościowych na tych rynkach.

⁵ Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku, Warszawa czerwiec 2006 r.

Przychody zagraniczne zostały zrealizowane głównie w wyniku wpływów z emisji obligacji skarbowych na międzynarodowych rynkach finansowych w kwocie 10,4 mld zł oraz zaciągniętych przez Skarb Państwa kredytów zagranicznych w międzynarodowych instytucjach finansowych w kwocie 2,8 mld zł.

NIK ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością walutową w 2007 r. Emisja w styczniu 2007 r. obligacji o wartości 1,5 mld euro spowodowała wprowadzenie środków ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do całorocznych potrzeb, jednak dokonano tego przy relatywnie niskich stopach procentowych, które w następnych miesiącach wzrosły.

Średnie dzienne saldo na rachunku walutowym w 2007 r. (środki a'vista i lokaty terminowe) wynosiło 630 mln USD i 251,7 mln EUR, co w pełni zabezpieczało płatności walutowe w 2007 r.

Rozchody zagraniczne budżetu państwa w 2007 r. wynikały przede wszystkim ze spłat kredytów oraz przedterminowej spłaty zobowiązań zagranicznych, na które złożyły się przedterminowy wykup obligacji Brady'ego i spłata kredytu na współfinansowanie samolotu wielozadaniowego F-16.

NIK pozytywnie ocenia te transakcje, gdyż pozwoliły na zastąpienie zobowiązań droższych w obsłudze zobowiązaniami o niższym koszcie. Wykup obligacji Brady'ego pozwolił także na zwolnienie zerokuponowych obligacji zabezpieczających, zwiększając przychody budżetu państwa o nieplanowaną kwotę 29,8 mln zł oraz dochody o 49,9 mln zł.

5. W 2007 r. rozkład potrzeb pożyczkowych był nierównomierny w poszczególnych miesiącach. W połowie z nich dochody przewyższały wydatki, a na koniec listopada deficyt wynosił tylko 6 mld zł, w stosunku do 30 mld zł pierwotnie zaplanowanych na cały rok. Znalazło to jedynie częściowe odzwierciedlenie w planowanych miesięcznych potrzebach pożyczkowych. Rzeczywiste obniżenie potrzeb pożyczkowych o 12,6 mld zł, spowodowało zmniejszenie salda emisji spw na rynku krajowym tylko o 8,5 mld zł. Emisje papierów wartościowych były przeprowadzane w oparciu o kolejne miesięczne prognozy potrzeb pożyczkowych, które okazały się być wyższe od rzeczywistych potrzeb o ok. 3,3 mld zł. Różnice w planowanych i sfinansowanych potrzebach spowodowały wysokie stany lokat budżetu państwa na rachunkach bankowych w NBP i BGK, wynoszące średnio ok. 8,9 mld zł. W 2007 r. nastąpił wzrost średniego stanu lokat o 0,2 mld zł, przy czym połowa tego przyrostu była skutkiem zbyt późnego zablokowania wydatków przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, omówionego w pkt 1 niniejszego wystąpienia.

W ocenie NIK, utrzymywanie średniego stanu lokat w 2007 r. powyżej poziomu uznawanego dotąd przez Ministerstwo Finansów za racjonalny (6-7 mld zł) nie znajduje uzasadnienia w przebiegu procesów gospodarczych. Nie nastąpił wzrost ryzyka związanego z zapewnieniem płynności budżetowi państwa, a utrzymywanie wyższego średniego stanu lokat w warunkach deficytu powoduje ponoszenie nieuzasadnionych kosztów ich utrzymania, odpowiadających różnicy między kosztem pozyskania środków poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych a dochodami z lokat.

NIK, podobnie jak w latach poprzednich, zwraca także uwagę, że średni stan niewykorzystanych środków, pozostających na rachunkach dysponentów w 2007 r. wyniósł 1,4 mld zł. Pozyskanie tych środków wymagało poniesienia dodatkowych kosztów przez budżet państwa w wysokości ok. 68 mln zł.

6. Głównym celem *Strategii zarządzania długiem publicznym na lata 2007–2009*, podobnie jak w latach poprzednich, była minimalizacja kosztów jego obsługi w długim horyzoncie czasu przy przyjętych ograniczeniach co do poziomu poszczególnych ryzyk⁶. Ministerstwo Finansów prowadziło działania w celu zmniejszenia obciążeń i równego rozkładu kosztów. Na koniec 2007 r. podstawowe mierniki ryzyka kształtowały się w zgodnie z przewidywaniami przyjętym w *Strategii*⁷. Poprawie uległ podstawowy wskaźnik ryzyka refinansowania, średnia zapadalność długu ogółem wzrosła z 5,11 na koniec 2006 r. do 5,30 na koniec 2007 r. Wiązało się to z ograniczeniem emisji SPW o krótkich terminach zapadalności oraz emisją nowej, 30-letniej obligacji. Jednocześnie duration długu Skarbu Państwa ogółem obniżyło się z 3,78 na koniec 2006 r. do 3,63 na koniec 2007 r. Było to wynikiem obniżenia duration krajowego długu rynkowego z 2,99 roku do 2,85 roku, głównie przez sprzedaż instrumentów zmiennoprocentowych. Natomiast wskaźnik ryzyka kursowego ukształtował się nieznacznie poniżej przewidzianego przedziału i wyniósł 24,2%⁸.

⁶ W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2007-2009* przyjęto, że minimalizacja kosztów obsługi długu będzie realizowana przy uwzględnieniu: ryzyka refinansowania (wyrażonego zapadalnością długu w latach), ryzyka stopy procentowej (duration), ryzyka kursowego (określonego udziałem długu zagranicznego w długu Skarbu Państwa), ryzyka płynności budżetu państwa i pozostałych rodzajów ryzyka, w szczególności ryzyka kredytowego i operacyjnego.

⁷ W *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2007-2009* przewidywano, że zapadalność długu ogółem pozostanie w przedziale 4,7-5,3 roku, duration długu krajowego 2,5-3,5 roku, ryzyko kursowe mierzone udziałem długu nominowanego w walutach obcych w długu ogółem wyniesie 25-27%.

⁸ Spadek tego wskaźnika poniżej 25% jest kierunkowo zbieżny z założeniami *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2008-2010*, która przewiduje kształtowanie się tego wskaźnika na poziomie 20-25%.

7. Państwowy dług publiczny na koniec 2007 r. wyniósł⁹ 527.386,9 mln zł i stanowił 45,2% PKB. W stosunku do wielkości na koniec 2006 r. oznacza to wzrost kwoty długu publicznego o 21.123,4 mln zł i spadek relacji do PKB o 2,6 pkt proc. Tak jak w latach poprzednich, wzrost kwoty państwowego długu publicznego był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa w wyniku finansowania deficytu oraz refundacji składek do ZUS na reformę systemu ubezpieczeń społecznych poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Z pozostałych podmiotów sektora finansów publicznych w stopniu istotnym zwiększyły swoje zobowiązania jednostki samorządu terytorialnego (o 1.182,7 mln zł). W 2007 r. natomiast znacznie zmniejszyły się zobowiązania funduszy zarządzanych przez ZUS (o 45,8%), w szczególności w całości spłacone zostały kredyty bankowe zaciągnięte na finansowanie Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, według metodologii unijnej - z OFE poza sektorem, wyniósł 527.520,0 mln zł i w stosunku do PKB osiągnął, tak jak państwowy dług publiczny, wartość 45,2%, tj. znacznie poniżej wartości referencyjnej.

Dług Skarbu Państwa na koniec 2007 r. wyniósł 501.531 mln zł (tj. 95,1% państwowego długu publicznego), w tym zobowiązania wymagalne wyniosły 129,5 mln zł.

8. Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. należności Skarbu Państwa wyniosły 41.970,5 mln zł i w stosunku do stanu na koniec 2006 r. zmniejszyły się o 2,2%.

W strukturze należności Skarbu Państwa największe pozycje stanowiły należności pozostałe do zapłaty podatkowe i niepodatkowe (54,7%), należności z tytułu przejściowego wykupienia odsetek od kredytów mieszkaniowych (16,7%) i należności z tytułu pożyczek na prefinansowanie dla jednostek sektora finansów publicznych (11,3%).

Kwota należności Skarbu Państwa z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji na dzień 31 grudnia 2007 r. wyniosła 910,6 mln zł i była niższa o 819,1 mln zł od kwoty należności z tego tytułu na koniec 2006 r., co wynikało przede wszystkim ze spłat dokonanych przez dłużników, a w szczególności Agencję Rynku Rolnego – 703,6 mln zł.

⁹ Według stanu na dzień 18 kwietnia 2008 r.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) zainicjowanie zmiany w ustawie o finansach publicznych w celu jednoznacznego określenia charakteru limitu rozchodów, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 2 tej ustawy oraz możliwości dokonywania jego zmian,
- 2) poprawę realności planowania zapotrzebowania na środki finansowe w poszczególnych okresach, w tym zwłaszcza w końcu roku.

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

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

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