

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-41018/2008

Nr ewid. 150/2009/P08025/KBF

Informacja o wynikach kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa

Warszawa czerwiec 2009 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Wicedyrektor Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów:

Marek Sikorski

Zatwierdzam:

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Stanisław Jarosz

Warszawa, 22 czerwca 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Synteza wyników kontroli	5
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	10
3. Ważniejsze wyniki kontroli.....	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych.....	11
3.2. Istotne ustalenia kontroli	15
3.2.1. Dług Skarbu Państwa i koszty jego obsługi.....	15
3.2.1.1. Charakterystyka długu i przyczyn jego wzrostu	15
3.2.1.2. Koszty obsługi długu.....	21
3.2.2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa	23
3.2.2.1. Realizacja podstawowego celu zarządzania długiem Skarbu Państwa	23
3.2.2.2. Realizacja dodatkowych zadań wynikających ze strategii zarządzania długiem publicznym	26
3.2.3. Wywiązywanie się przez agentów emisji skarbowych papierów wartościowych z umów ze Skarbem Państwa	28
3.2.3.1. Pełnienie funkcji agenta emisji obligacji detalicznych przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski SA	28
3.2.3.2. Pełnienie funkcji agenta emisji bonów skarbowych i obligacji hurtowych przez Narodowy Bank Polski.....	29
3.2.3.3. Pełnienie funkcji agentów emisji obligacji na rynkach zagranicznych.....	30
3.2.3.4. Realizacja przez Bank Gospodarstwa Krajowego umów zawartych ze Skarbem Państwa	30
3.2.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa.....	31
3.2.5. Wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa	33
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	38
4.1. Przygotowanie kontroli.....	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	38
4.3. Finansowe efekty kontroli	40
5. Załączniki	41

1. Wprowadzenie

Kontrola planowa P/08/025 – „Zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa” została przeprowadzona z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli w Ministerstwie Finansów, Narodowym Banku Polskim, Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Powszechnej Kasie Oszczędności Banku Polskim SA.

Celem kontroli była ocena działań Ministra Finansów na rzecz minimalizacji kosztów obsługi długu Skarbu Państwa oraz zapewnienia płynności budżetu państwa. Kontrola miała dostarczyć odpowiedzi na pytania:

- czy założenia i zadania określone w strategiach zarządzania długiem publicznym były ustalone zasadnie i w jakim stopniu zostały wykonane,
- czy decyzje Ministra Finansów o wielkości i sposobie zaciągnięcia długu były adekwatne do potrzeb i uzasadnione rachunkiem ekonomicznym,
- czy Minister Finansów wykorzystywał istniejące możliwości ograniczenia kosztów obsługi długu.

Badania kontrolne w bankach, prowadzących emisję i obsługę skarbowych papierów wartościowych, służyły uzyskaniu odpowiedzi na pytanie, czy podmioty te właściwie wywiązywały się z zadań powierzonych im przez Ministra Finansów w umowach o pełnienie funkcji agentów emisji.

Badaniami objęto okres od 1 stycznia 2006 r. do 30 czerwca 2008 r.

Informacja o wynikach kontroli została uzupełniona o ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r., tak by zawierała pełne dane dotyczące 2008 r. oraz ocenę wywiązywania się Ministra Finansów z zadań w zakresie obsługi długu i zapewnienia płynności budżetu państwa w latach 2006–2008.

Przy opracowywaniu informacji o wynikach kontroli wykorzystano także ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w latach 2006 i 2007.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami zarządzanie długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa w latach 2006–2008. Minister Finansów zapewnił pełne i terminowe regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz utrzymanie płynności budżetu państwa. Część potrzeb pożyczkowych w 2008 r. w wysokości 4,7 mld zł została jednak pokryta ze środków przekazanych przez Unię Europejską w formie zaliczki z funduszy strukturalnych, czego nie przewidywał art. 98 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹. Takie rozwiązanie pozostawało również w sprzeczności z art. 202 ust. 1 wymienionej ustawy, gdyż celu takiego nie przewidywały regulacje europejskie, określające przeznaczenie tych środków. NIK stwierdziła także zbyt wczesne w stosunku do terminów wymagalności przekazywanie agentowi emisji środków na obsługę skarbowych obligacji oszczędnościowych. Ulokowanie przedwcześnie przekazywanych środków pozwoliłoby na uzyskanie odsetek w wysokości ok. 4-5 mln zł rocznie.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie opóźnienia we wdrożeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor. Odroczone w czasie zostały korzyści z systemowego usprawnienia zarządzania środkami budżetowymi, które zdaniem NIK należy szacować na kwotę do ok. 60 mln zł rocznie. Wystąpiły także dodatkowe koszty z tytułu wydłużenia dzierżawy infrastruktury technicznej systemu w wysokości ok. 1 mln zł.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. W latach 2006-2008 dług Skarbu Państwa wzrósł z 440,2 mld zł do 569,9 mld zł, tj. o 129,7 mld zł (29,5%). Szczególnie wysoki wzrost nastąpił w 2008 r., gdy poziom zadłużenia zwiększył się o 68,4 mld zł, tj. o 13,6% w stosunku do stanu na koniec 2007 r.

¹ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

W całym okresie objętym kontrolą państwowy dług publiczny, którego główną składową jest dług Skarbu Państwa (ok. 94-95%), pozostawał na bezpiecznym poziomie, poniżej progów ostrożnościowych określonych w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Utrzymanie różnicy tempa wzrostu długu w stosunku do tempa wzrostu PKB notowanej w 2008 r. (5,4 punktu procentowego), grozi przekroczeniem pierwszego progu ostrożnościowego już w 2010 r.

Dane o wysokości zadłużenia Skarbu Państwa, podawane przez Ministerstwo Finansów do publicznej wiadomości, były rzetelne, zgodne z wielkościami wynikającymi z ewidencji księgowej i sprawozdawczości oraz zasadami kwalifikacji tytułu dłużnych, określonymi w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad kwalifikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (str. 15–21).

W okresie objętym kontrolą koszty obsługi długu w ujęciu kasowym uległy obniżeniu z 27,8 mld zł w 2006 r. do 25,1 mld zł. Obniżka wynikała ze struktury płatności, ustalonych dla poszczególnych instrumentów dłużnych oraz operacji zarządzania długiem. Koszty obsługi długu w ujęciu memoriałowym, tj. naliczone w danym roku budżetowym niezależnie od terminu ich spłaty, wzrosły z 24,4 mld zł w 2006 r. do 27,7 mld zł w 2008 r. Przyczyną wzrostu było zwiększenie się zadłużenia i oprocentowania na rynkach finansowych. Koszty obsługi długu w 2008 r. stanowiły trzecią co do wielkości pozycję w strukturze wydatków według działów. Ich sztywny charakter powoduje, że w przypadku ograniczenia dochodów budżetowych dopasowanie po stronie wydatków wymaga dokonywania ograniczeń w innych działach (str. 21–23).

2. W latach 2006–2007 zarządzanie długiem Skarbu Państwa odbywało się zgodnie ze strategiami zarządzania długiem publicznym, zatwierdzonymi przez Radę Ministrów na podstawie art. 70 ustawy o finansach publicznych. Minister Finansów kierował się zasadą minimalizacji kosztów obsługi długu w długim okresie, przy przyjętych założeniach dotyczących poziomu ryzyka. Podejmowane decyzje o formach zaciągnięcia długu były na ogół zasadne i gospodarne. Dokonana w trakcie kontroli analiza rentowności skarbowych papierów wartościowych, akceptowanych przez Ministra Finansów na przetargach, nie wykazała istotnych rozbieżności między rynkiem pierwotnym a wtórnym (str. 23–24).

Odstępstwa od założeń strategii zarządzania długiem publicznym wystąpiły w 2008 r., gdy skutek nasilających się zjawisk kryzysowych, spadł popyt na instrumenty średnio- i długookresowe i zwiększyła się rentowność żądana przez inwestorów. Minister Finansów zwiększył wówczas zadłużenie Skarbu Państwa w bonach skarbowych z 22,6 mld zł do 50,4 mld zł, tj. o 27,8 mld zł (123,2%), choć pierwotnie zakładano utrzymanie go na niezmiennym poziomie. Zmiana ta, zdaniem NIK, była celowa, gdyż pozwoliła na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych bez generowania zwiększonych kosztów w długim okresie. Wpływ tej zmiany uwidocznił się spadku średniej zapadalności długu krajowego poniżej poziomu zakładanego w strategii na lata 2008–2010 (str. 24).

3. Wybór terminów emisji skarbowych papierów wartościowych w większości przypadków uwzględniał zapadalność istniejącego długu oraz przewidywane potrzeby pożyczkowe. Mniejsze w stosunku do planu potrzeby pożyczkowe oraz przesuwanie przez dysponentów wydatków na koniec roku powodowały, że kalendarz emisji, ustalany na dany rok, podlegał modyfikacjom. Niekiedy jednak, w wyniku zgłoszonych przez dysponentów nadmiernych zapotrzebowań na środki i braku w Ministerstwie Finansów skutecznego mechanizmu ich weryfikacji, dochodziło do nadmiernej w stosunku do potrzeb sprzedaży obligacji. Sytuacja taka miała miejsce pod koniec 2007 r., gdy w dniu 17 grudnia 2007 r. Minister Finansów dokonał sprzedaży SPW o wartości 1,7 mld zł (str. 24).
4. Minister Finansów w sposób celowy i gospodarny wykorzystywał instrumenty aktywnego zarządzania długiem w postaci operacji zamiany obligacji oraz operacji na instrumentach pochodnych. Operacje zamiany pozwalały na ograniczanie ryzyka refinansowania długu, a operacje na instrumentach pochodnych na korzystniejsze rozłożenie w czasie płatności związanych z obsługą skarbowych papierów wartościowych oraz częściowe obniżenie ich kosztów. Zdaniem NIK, skala operacji swapowych² powinna być ograniczana, gdy istnieje ryzyko przekroczenia deficytu budżetowego. Operacje te mają bowiem charakter fakultatywny. Sytuacja taka miała miejsce w 2008 r. Minister Finansów nie zablokował jednak wówczas kwoty 300 mln zł przewidzianych na operacje swapowe, a w innych częściach budżetowych powstały zobowiązania

² Polegających na wymianie płatności odsetkowych, z których początkowa płatność jest dokonywana w ciężar danego roku budżetowego, a transakcja odwrotna pomniejsza koszty przyszłych okresów.

wymagalne, nieuregulowane z uwagi na konieczność kontroli wykonania deficytu (str. 25–26).

5. Zdaniem NIK, agenci emisji skarbowych papierów wartościowych właściwie wywiązywali się z większości zobowiązań wynikających z umów zawartych ze Skarbem Państwa, a Minister Finansów sprawował należyty nadzór nad wykonywaniem przez nich powierzonych im funkcji. Jedynie Powszechna Kasa Oszczędności BP nie wywiązała się z obowiązku wprowadzenia sprzedaży obligacji za pośrednictwem bankomatów, wskazując jako powód trudności techniczne. Zastrzeżenia NIK dotyczyły także organizacji przepływu środków na obsługę obligacji oszczędnościowych między Ministerstwem Finansów a tym bankiem. Zostały one uregulowane niekorzystnie dla Skarbu Państwa. W wyniku zbyt wczesnego przekazywania przez Ministerstwo Finansów środków na obsługę obligacji, na nieoprocentowanym rachunku w PKO BP SA utrzymywane były wysokie stany środków, średnio ok. 195 mln zł. Oprocentowanie tych środków stopą *overnight*³, stosowaną przez Bank wobec innych klientów, lub późniejsze ich przekazywanie pozwoliłoby na uzyskanie korzyści finansowych w wysokości ok. 4–5 mln zł rocznie. Zbliżone dochody przyniosłoby przekazywanie środków w terminach bezpośrednio poprzedzających płatności dokonywane przez agenta emisji (str. 28–30).
6. W latach 2006–2008 Minister Finansów, mimo zmiennych warunków rynkowych i nierównomiernego rozkładu potrzeb pożyczkowych, zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa. W 2008 r. na finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych (2,7% ogółu rozchodów) czasowo wykorzystane zostały środki z zaliczek z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w wysokości 4.657,2 mln zł. Rozwiązanie to było wprawdzie gospodarne, gdyż ograniczało ponoszenie kosztów z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych, pozostawało jednak w sprzeczności z art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nieprzewidującym takiego źródła finansowania potrzeb pożyczkowych⁴ oraz z art. 202 ust. 1 tej ustawy, nakazującym wykorzystywanie środków unijnych zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w umowach

³ Stopa *overnight* jest to stopa oprocentowania lokat zawieranych na koniec dnia z terminem zapadalności na początku dnia następnego.

⁴ Do źródeł tych należą sprzedaż skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym i zagranicznym, kredyty zaciągane w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczki, prywatyzacja majątku Skarbu Państwa oraz nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych.

międzynarodowych, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy. W dokumentach tych nie przewidziano takiego przeznaczenia środków unijnych.

W latach 2006–2007 miał natomiast miejsce nieuzasadniony, zdaniem NIK, sytuacją rynkową i budżetową wzrost średniego dziennego stanu lokat Ministra Finansów w NBP i BGK z 5,9 mld zł w 2005 r. do 8,9 mld zł w 2007 r. Taka tendencja nie znajdowała uzasadnienia w przebiegu procesów gospodarczych. Nie nastąpił istotny wzrost ryzyka związanego z zapewnieniem płynności budżetu państwa. Finansowanie potrzeb pożyczkowych nie napotykało w tym okresie istotnych trudności. Tymczasem utrzymywanie wyższego stanu lokat ponad poziom, uznawany przez Ministerstwo Finansów za racjonalny (6–7 mld zł), powodowało konieczność ponoszenia nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków w latach 2006–2007 w łącznej wysokości ok. 79 mln zł. Spadek poziomu lokat do średniej wysokości 6,4 mld zł nastąpił w 2008 r. Było to podyktowane występującymi warunkami rynkowymi (str. 31–33).

7. W 2008 r. Minister Finansów, zgodnie z wnioskami pokontrolnymi NIK, monitował dysponentów głównych w celu poprawy planowania zapotrzebowań na środki finansowe, tak by ograniczyć utrzymywanie środków na nieoprocentowanych rachunkach bankowych. W wyniku podejmowanych działań łączny stan środków na rachunkach uległ obniżeniu z 1,4 mld zł w latach 2006–2007 do 0,9 mld zł w 2008 r. Szacunkowe oszczędności z tego tytułu wyniosły ok. 32,4 mln zł.

Stan bezproduktywnie zalegających środków na rachunkach dysponentów w wysokości 0,9 mld zł należy jednak uznać za nadal wysoki, stąd NIK negatywnie ocenia opóźnienia w pełnym wdrożeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor, które miało doprowadzić do systemowej poprawy zarządzania środkami budżetowymi. Nowe zasady bankowej obsługi budżetu państwa, po korekcie założeń dokonanej w 2006 r., planowano wdrożyć od 1 maja 2007 r., a pełną elektroniczną obsługę budżetu państwa od 1 stycznia 2008 r. W wyniku opóźnień uruchomienie pełnej obsługi zostało przesunięte o co najmniej 2 lata – na I kwartał 2010 r. W opóźnieniu tym 14 miesięcy stanowiła zwłoka wynikająca z niedołożenia przez Ministerstwo Finansów należytej staranności na etapie planowania i przeprowadzania projektu. Opóźnienie przeniesienia systemu na sprzęt własny powoduje konieczność przedłużonego korzystania z infrastruktury zewnętrznej, którego koszt wraz z obsługą w wydłużonym okresie

wynosi ok. 1 mln zł. Utrzymywanie wysokiego stanu środków na nieoprocentowanych rachunkach bankowych dysponentów w warunkach deficytu wiąże się z kosztami ich pozyskania w wyniku zaciągnięcia długu. W latach 2006–2008 koszty te, według szacunków NIK, wyniosły ok. 188,7 mln zł (str. 33–37).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wnioski NIK skierowane do Ministra Finansów miały na celu poprawę efektywności gospodarowania środkami budżetowymi poprzez:

- uzgodnienie z Powszechną Kasą Oszczędności Bankiem Polskim SA zmiany zasad przekazywania środków na wykup obligacji oszczędnościowych, polegającej na skróceniu okresu pozostawiania środków na nieoprocentowanym rachunku lub wprowadzenia oprocentowania dla tych środków;
- dalsze ograniczenie stanu środków utrzymywanych przez dysponentów na nieoprocentowanych rachunkach bankowych i docelowe wdrożenie systemu Trezor.

NIK poddała także pod rozważenie wykorzystanie operacji odkupu skarbowych papierów wartościowych do obniżenia kosztów obsługi długu w dłuższym okresie.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań organizacyjnych

1. Dopuszczalny poziom zadłużenia

Art. 216 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁵ zakazuje zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁶, przez państwowy dług publiczny rozumie się wartość nominalną zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustaloną po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań pomiędzy jednostkami tego sektora. Na dług Skarbu Państwa składa się natomiast nominalne zadłużenie Skarbu Państwa (art. 10 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zgodnie z art. 69 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów sprawuje kontrolę nad sektorem finansów publicznych oraz stanem długu Skarbu Państwa w zakresie przestrzegania zasady stanowiącej, iż państwowy dług publiczny nie może przekroczyć 60% wartości rocznego PKB.

Art. 79 tej ustawy przewiduje wszczęcie procedur ostrożnościowych już w przypadku, gdy relacja kwoty państwowego długu publicznego do PKB przekroczy 50%. Jeśli jest ona większa od 50% i nie większa od 55% to zgodnie z art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych na kolejny rok Rada Ministrów uchwała projekt ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż w roku bieżącym. Stanowi ona górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie jednostki samorządu terytorialnego.

⁵ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Przekroczenie progów 55% i 60% powoduje konieczność zastosowania bardziej restrykcyjnych środków ostrożnościowych i sanacyjnych, przewidzianych w art. 79 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

2. Strategia zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny

Zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych Minister Finansów opracowuje trzyletnią strategię zarządzania długiem Skarbu Państwa oraz oddziaływania na państwowy dług publiczny, uwzględniając w szczególności:

- uwarunkowania zarządzania długiem, związane ze stabilnością makroekonomiczną gospodarki,
- analizę poziomu państwowego długu publicznego,
- prognozy poziomu państwowego długu publicznego i długu Skarbu Państwa,
- prognozy kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- kształtowanie struktury zadłużenia.

Strategia ta jest przedstawiana Radzie Ministrów przez Ministra Finansów do zatwierdzenia (art. 70 ust. 2 ustawy o finansach publicznych). Rada Ministrów po zatwierdzeniu tego dokumentu przedstawia go Sejmowi wraz z uzasadnieniem projektu ustawy budżetowej (art. 70 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

3. Zadania Ministra Finansów w zakresie zarządzania długiem Skarbu Państwa

Minister Finansów zarządza długiem Skarbu Państwa w szczególności przez:

1) dokonywanie czynności prawnych i faktycznych związanych z:

- pozyskiwaniem zwrotnych środków finansujących potrzeby pożyczkowe budżetu państwa;
- obsługą zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek (art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych);

2) zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa, a także zarządzanie aktywami finansowymi Skarbu Państwa, w tym środkami publicznymi wyodrębnionymi w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa (art. 72 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

Zarządzanie wolnymi środkami budżetu państwa obejmuje w szczególności ich lokowanie na rynkach finansowych (art. 72 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Zarządzanie aktywami finansowymi Skarbu Państwa obejmuje w szczególności wykonywanie operacji i działań na rynkach finansowych, które wpływają na zmianę struktury zadłużenia Skarbu Państwa, w celu:

- zwiększenia bezpieczeństwa finansowego potrzeb pożyczkowych budżetu państwa,
- obniżenia ryzyka i kosztów obsługi długu Skarbu Państwa,
- realizacji innych celów zarządzania długiem Skarbu Państwa, określonych w strategii zarządzania długiem Skarbu Państwa (art. 72 ust. 3 ustawy o finansach publicznych).

Ponadto w związku z zarządzaniem długiem Skarbu Państwa oraz w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa Minister Finansów jest upoważniony do:

- zaciągania zobowiązań finansowych w imieniu Skarbu Państwa, w szczególności w drodze emisji papierów wartościowych, zaciągania pożyczek i kredytów na rynku krajowym i zagranicznym oraz spłaty tych zobowiązań,
- przeprowadzania innych operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi (art. 71 ustawy o finansach publicznych).

4. Skarbowe papiery wartościowe

Zgodnie z art. 87 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, skarbowe papiery wartościowe mogą być emitowane lub wystawiane w granicach limitów określonych w ustawie budżetowej. Skarb Państwa odpowiada całym majątkiem za zobowiązania wynikające z wyemitowanych lub wystawionych skarbowych papierów wartościowych.

Zgodnie z art. 92 ustawy o finansach publicznych, obligacja skarbową jest papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju lub za granicą, oprocentowanym w postaci dyskonta lub odsetek.

Bon skarbowy jest krótkoterminowym papierem wartościowym oferowanym do sprzedaży w kraju na rynku pierwotnym z dyskontem i wykupywanym według

wartości nominalnej, po upływie okresu, na jaki został wyemitowany (art. 91 ustawy o finansach publicznych).

Z chwilą wykupu skarbowe papiery wartościowy podlegają umorzeniu, chyba że zostały nabyte przez Skarb Państwa w celu zarządzania długiem Skarbu Państwa. (art. 73 ustawy o finansach publicznych).

5. Potrzeby pożyczkowe budżetu państwa

Zgodnie z art. 8 ustawy o finansach publicznych przez potrzeby pożyczkowe budżetu państwa rozumie się zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do sfinansowania deficytu budżetu państwa, spłat wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek oraz wykonywania innych operacji związanych z długiem Skarbu Państwa.

Art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych określa zamknięty katalog źródeł finansowania deficytu budżetu państwa oraz innych pożyczkowych potrzeb budżetu państwa. W katalogu tym wymienione zostały przychody pochodzące ze sprzedaży skarbowych papierów wartościowych, kredytów zaciąganych w bankach krajowych i zagranicznych, pożyczek, prywatyzacji majątku Skarbu Państwa oraz nadwyżki budżetu państwa z lat ubiegłych.

Zgodnie z § 13 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷ operacje z tytułu przychodów budżetu państwa oraz z tytułu rozchodów budżetu dokonywane są na rachunkach środków do sfinansowania pożyczkowych potrzeb budżetu państwa w ramach centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

⁷ Dz.U. z 2006 r. Nr 116 poz. 784.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Dług Skarbu Państwa i koszty jego obsługi

3.2.1.1. Charakterystyka długu i przyczyn jego wzrostu

W okresie objętym kontrolą zadłużenie Skarbu Państwa po raz pierwszy w historii przekroczyło 500 mld zł. Jego wielkość uległa zwiększeniu z 440,2 mld zł na koniec 2005 r. do 569,9 mld zł na koniec 2008 r., tj. o 129,7 mld zł. Oznacza to, że każdego dnia badanego okresu dług Skarbu Państwa przyrastał średnio o ponad 118,3 mln zł.

Łączne tempo wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2006–2008 (29,5%) było tylko nieznacznie wyższe od tempa wzrostu produktu krajowego brutto w cenach bieżących (29,3%). Z tego względu relacja długu Skarbu Państwa do PKB ukształtowała się w 2008 r. na tym samym poziomie co w 2005 r. (44,8%). W 2007 r. dobra koniunktura gospodarcza i aprecjacja złotego pozwoliły na obniżenie omawianej relacji do 42,8%. Poprawa była jednak nietrwała. W 2008 r. nastąpił wzrost wskaźnika o 2 punkty procentowe.

W całym okresie objętym kontrolą dług Skarbu Państwa stanowił główną składową państwowego długu publicznego (PDP), obejmującego zadłużenie jednostek sektora finansów publicznych, po wyłączeniu wzajemnych powiązań między nimi. Udział długu Skarbu Państwa w PDP kształtował się na stałym poziomie ok. 94–95%.

Kształtowanie się długu Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego w ujęciu nominalnym oraz w relacji do PKB przedstawia tabela.

Wyszczególnienie	2005			2006			2007			2008		
	Stan na koniec w mln zł	% PKB	Rok pop.=100	Stan na koniec w mln zł	% PKB	Rok pop.=100	Stan na koniec w mln zł	% PKB	Rok pop.=100	Stan na koniec W mln zł	% PKB	Rok pop.=100
Dług Skarbu Państwa (przed konsolidacją)	440.167,3	44,8	109,3	478.526,4	45,1	108,7	501.531,0	42,6	104,8	569.945,9	44,8	113,6
Dług Skarbu Państwa (po konsolidacji)	438.416,2	44,6	109,0	476.552,4	44,9	108,7	498.962,5	42,5	104,7	565.491,3	44,5	113,3
Państwowy dług publiczny (po konsolidacji)	466.590,1	47,5	108,1	506.263,5	47,8	108,5	527.441,8	44,9	104,2	597.795,6	47,0	113,3
PKB w cenach bieżących	983.302,3		106,4	1.060.194,0		107,8	1.175.266,3		110,9	1.271.714,6		108,2

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Relacja państwowego długu publicznego do PKB, po początkowym wzroście z 47,5% w 2005 r. do 47,8% w 2006 r., w 2007 r. uległa obniżeniu do 44,9%. W 2008 r. tempo wzrostu przyrostu PDP było jednak o 5,1 punktu procentowego wyższe niż tempo wzrostu PKB i w efekcie relacja państwowego długu publicznego do PKB uległa zwiększeniu do 47,0%.

Utrzymanie lub dalsze pogłębienie dysproporcji między wskaźnikami wzrostu państwowego długu publicznego i PKB grozi przekroczeniem, najpóźniej w 2010 r., pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Przekroczenie tego progu może nastąpić już w 2009 r., jeżeli państwowy dług publiczny zostałby zwiększony o wielkość założoną w uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 (38,5 mld zł)⁸ i jednocześnie PKB w cenach bieżących ukształtowałby się na poziomie z roku 2008.

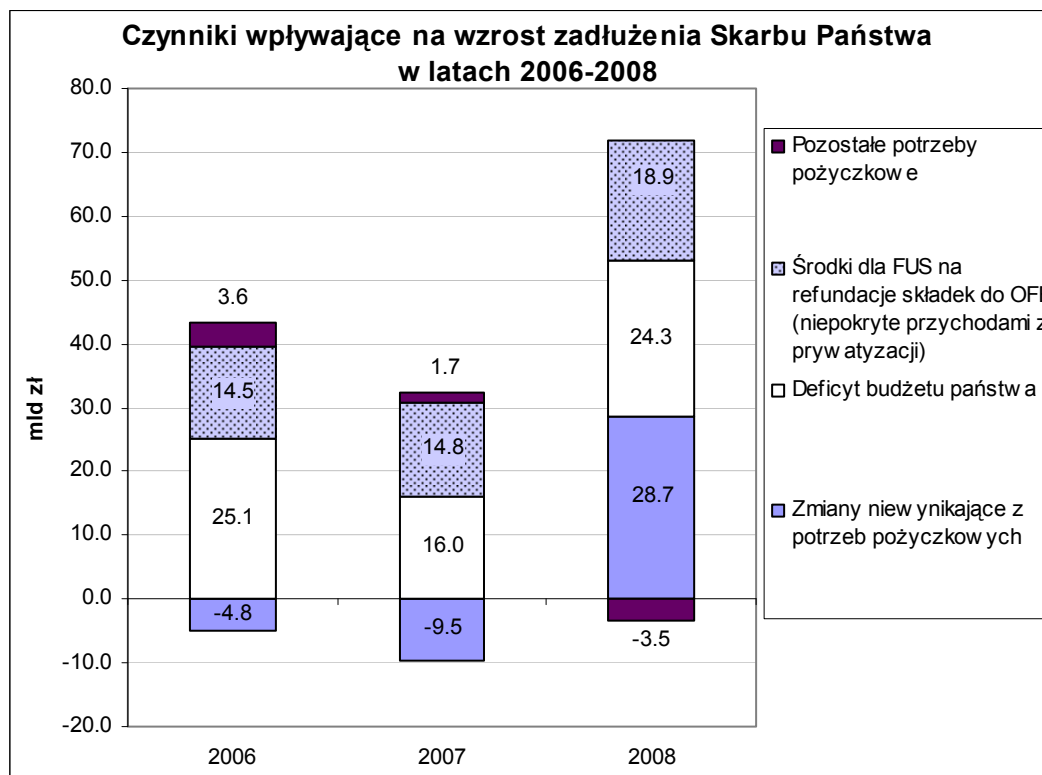
Po przekroczeniu pierwszego progu ostrożnościowego Rada Ministrów jest zobowiązana do uchwalenia projekt ustawy budżetowej na rok kolejny, w której relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna wielkość z roku bieżącego. Stanowi ona także górne ograniczenie relacji deficytu każdej jednostki samorządu terytorialnego do jej dochodów, jaka może zostać uchwalona w budżecie tej jednostki. W przypadku przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego w 2009 r. ograniczenia dotyczyłyby budżetu państwa i budżetów samorządów na rok 2011, a punktem odniesienia do ograniczeń byłaby relacja deficytu do dochodów uchwalona w ustawie budżetowej na rok 2010. Wynika to z faktu, że zgodnie z art. 15 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, relacja państwowego długu publicznego do PKB za dany rok budżetowy jest ogłaszana przez Ministra Finansów do 31 maja roku następnego.

W latach 2006–2008 główną składową wzrostu długu Skarbu Państwa było finansowanie potrzeb pożyczkowych (w szczególności deficytu budżetowego, refundacji dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych oraz prefinansowanie zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej). Wyniosło ono łącznie 118,2 mld zł, co stanowiło 91,1% przyrostu długu. Pozostałe czynniki spowodowały wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o 11,6 mld zł, w tym różnice kursowe o 10,1 mld zł.

⁸ Druk sejmowy nr 1001 (Źródło: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/1001>).

Podstawowe składowe wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2006-2008 przedstawia wykres nr 1. Szczegółowe dane przedstawia załącznik nr 1 do informacji.

Wykres nr 1



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Główną pozycją finansowaną poprzez wzrost zadłużenia był deficyt budżetu państwa. W latach 2006–2008 wyniósł on łącznie 65,4 mld zł. Kwota ta stanowiła ponad połowę przyrostu długu Skarbu Państwa w całym okresie. Deficyt budżetu państwa nie oddaje jednak w pełni stanu nierównowagi budżetowej. NIK wielokrotnie zwracała uwagę, że obraz wykonania budżetu państwa nie jest obrazem przejrzystym, gdyż od 2004 r. w rachunku deficytu nie są ujmowane środki przekazywane z budżetu państwa do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych. Stanowią one drugą co do wielkości potrzebę pożyczkową⁹. Płatności te mają charakter bezzwrotny, ekonomicznie zbliżony do dotacji, są jednak uznawane za rozchody budżetu państwa, gdyż 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 ubezpieczeń

⁹ Zob. m.in. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2006 roku*, Warszawa, czerwiec 2007 r., s. 93-94, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2007 r.*, Warszawa, czerwiec 2008, s. 98-99.

społecznych¹⁰ stanowi, że są one finansowane z wpływów z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz ze zbycia akcji lub udziałów należących do Skarbu Państwa. W praktyce wpływy z prywatyzacji, uzyskane w latach 2006–2008, po pomniejszeniu ich o obowiązkowe odpisy na cele wskazane w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹¹, wystarczyły na pokrycie zaledwie niewielkiej części refundacji przekazywanej do FUS. W latach 2006–2008 pokrycie transferów do FUS wpływami z prywatyzacji wyniosło zaledwie 2,7%, 8,7% i 4,5%. Brakujące środki w wysokości 14,5 mld zł w 2006 r., 14,8 mld zł w 2007 r. oraz 18,9 mld zł w 2008 r. zostały pozyskane poprzez emisję skarbowych papierów wartościowych. Oznaczało to łączny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa z tego tytułu o 48,2 mld zł. Kwota ta stanowiła 37,1% przyrostu zadłużenia Skarbu Państwa ogółem w latach 2006–2008.

W 2008 r. poza rachunkiem deficytu ujęto także dofinansowanie Polskich Kolei Państwowych SA. Podmiot ten otrzymał od Skarbu Państwa pożyczkę w wysokości blisko 1,4 mld zł na opłacenie podwyższenia kapitału Polskich Linii Kolejowych SA (PLK SA). NIK nie kwestionuje legalności tej operacji ani celu, na który środki zostały przekazane, zwraca jednak uwagę, że została ona tak skonstruowana, aby bez względu na sposób jej rozliczenia, była ujęta poza rachunkiem deficytu. W umowie pożyczki, jako jedną z form jej spłaty przewidziano przekazanie na rzecz Skarbu Państwa udziałów w spółce PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. oraz akcji PLK SA i tak tę transakcję rozliczono. Zgodnie z art. 106 ust. 6 pkt 1 ustawy o finansach publicznych wydatki na zakup i objęcie akcji powinny być zaliczone do wydatków majątkowych i powiększyć deficyt. Tymczasem poprzedzenie omawianej transakcji pożyczką pozwoliło na zgodne z prawem ujęcie jej w rozchodach budżetu państwa. Rozwiązanie to zaburza, zdaniem NIK, przejrzystość finansów publicznych i zniekształca rachunek deficytu budżetowego. Biorąc przy tym pod uwagę, że pożyczka została udzielona przez Skarb Państwa ze środków pozyskanych przez emisję skarbowych papierów wartościowych, brak spłaty w formie pieniężnej nie pozwolił na zmniejszenie powstałego zadłużenia.

Wśród pozostałych potrzeb pożyczkowych największe znaczenie dla przyrostu długu miało prefinansowanie zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej. W latach 2006–2008 pozyskanie środków na ten cel spowodowało łączny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa o 7,7 mld zł. Zważywszy, że prefinansowanie

¹⁰ Dz.U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

¹¹ Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

ma charakter zwrotny, rozliczenie prefinansowanych zadań powinno w latach kolejnych zmniejszyć przyrost zadłużenia.

W okresie objętym kontrolą wielkość zadłużenia Skarbu Państwa uległa zmianie również w wyniku innych czynników niż nowe potrzeby pożyczkowe. Jak już wspomniano, w latach 2006–2008 na skutek zmian kursu złotego nastąpił wzrost długu Skarbu Państwa o 10,1 mld zł (7,8%). W latach 2006–2007 miała miejsce aprecjacja złotego do większości walut, w których nominowany jest polski dług. Ograniczała ona skalę przyrostu długu o 4,2 mld zł w 2006 r. i o 11,0 mld zł w 2007 r. Od połowy 2008 r. tendencja ta uległa odwróceniu. Gwałtowne osłabienie złotego w stosunku do głównych walut¹² spowodowało wzrost wielkości długu wyrażonego w złotych w skali całego 2008 r. aż o 25,3 mld zł, tj. 37,0%. Zmiany te ilustrują stopień narażenia długu na wahania spowodowane zmianami płynnego kursu walutowego. Znaczne zmiany występowały mimo, że zadłużenie w walutach obcych stanowiło niewiele ponad ¼ zadłużenia Skarbu Państwa ogółem, a Minister Finansów w latach 2007-2008 wykorzystywał finansowanie zagraniczne niemal wyłącznie do pokrywania zobowiązań Skarbu Państwa w walutach obcych.

Tylko w 2006 r., zgodnie z obowiązującą wówczas strategią zarządzania długiem publicznym, część środków pozyskanych z emisji obligacji na rynkach zagranicznych służyła do finansowania potrzeb krajowych. Uzasadnieniem ekonomicznym dla finansowania potrzeb krajowych budżetu państwa poprzez zaciąganie długu w walutach obcych były historycznie niskie stopy procentowe na rynkach euro i jena japońskiego, a na korzyści wynikające z takiego wariantu finansowania wskazywały wyniki łącznej analizy pozyskania środków z uwzględnieniem kosztów sektora publicznego, ponoszonych zarówno przez budżet państwa, jak i Narodowy Bank Polski¹³. Działania te były podejmowane przy założeniu szybkiego wstąpienia Polski do strefy euro, poprzedzonego

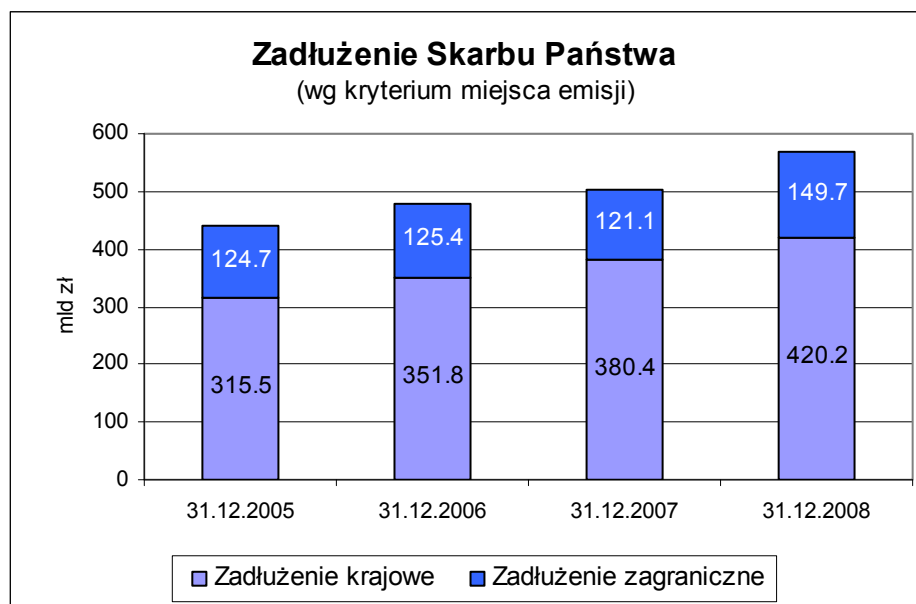
¹² W całym 2008 r. deprecjacja złotego w stosunku do euro wyniosła 16,5%, dolara amerykańskiego 21,6%, franka szwajcarskiego 29,6% a jena japońskiego 51,0%. Złoty umocnił się natomiast w stosunku do funta brytyjskiego, dolara kanadyjskiego i korony norweskiej, jednakże w tych walutach wyrażone jest jedynie 1,4% zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa.

¹³ Wykorzystanie na potrzeby krajowe środków pożyczonych zagranicą wymaga bowiem zamiany walut obcych na złote. W sytuacji gdy zamiana ta jest dokonywana w NBP, bank centralny w trosce o stabilność krajowych stóp procentowych absorbuje wyemitowane w ten sposób złote z rynku za pomocą operacji otwartego rynku, ponosząc tego koszty. Jednocześnie nabyte waluty obce NBP inwestuje jako własne rezerwy dewizowe. Uzyskane z tych inwestycji dochody częściowo poprawiają łączny wynik finansowy całej operacji. Opłacalność całej operacji jest zachowana, gdy różnica między rentownością emitowanych skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym a rentownością operacji otwartego rynku NBP jest większa niż różnica między rentownością SPW emitowanych zagranicą a rentownością inwestycji dewizowych banku centralnego. Tak sytuacja miała miejsce w 2006 r.

ustabilizowaniem kursu złotego w ramach Europejskiego Mechanizmu Walutowego (ERM2). Założenia te były nadmiernie optymistyczne. Do połowy 2008 r. Polska odnosiła jednak korzyści ze zwiększonego zadłużania się w 2006 r. w walutach obcych z uwagi na aprecjację złotego. Zwiększone ryzyko walutowe długu negatywnie zmaterializowało się w II połowie 2008 r. w warunkach gwałtownego osłabienia polskiej waluty.

Zmiany wielkości zadłużenia zagranicznego (po przeliczeniu na złote) i zadłużenia krajowego w latach 2006-2008 przedstawia wykres nr 2.

Wykres nr 2



Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Podstawowym rynkiem pozyskiwania środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych w latach 2006–2008 był rynek krajowy. Dominującą pozycję w strukturze długu stanowiły obligacje rynkowe. Ich udział rósł z 63,2% na koniec 2005 r. do 70,0% na koniec 2007 r. W 2008 r. nastąpił ponownie spadek do 63,3%. Wzrosło natomiast zadłużenie z tytułu bonów skarbowych z ok. 5% do 8,8%. Zmiana struktury finansowania była podyktowana trudnościami ze sprzedażą obligacji średnio- i długoterminowych. Wystąpiły one, gdyż wraz z nasileniem się zjawisk kryzysowych i wzrostem niepewności na rynkach finansowych inwestorzy zmienili preferencje, co do poziomu akceptowanego ryzyka, horyzontu czasowego inwestycji i oczekiwanej stopy zwrotu. Ich zainteresowaniem cieszyły się głównie inwestycje krótkoterminowe. Skutkowało to odwołaniem 4 przetargów obligacji, zaś na kilkunastu przetargach Minister Finansów ograniczył wolumen sprzedaży, zasadnie odrzucając oferty o wyższej rentowności niż emitowane w tym czasie bony skarbowe.

Strukturę zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2006–2008 według kryterium miejsce emisji w układzie według instrumentów przedstawia załącznik nr 2 do informacji.

NIK stwierdziła, że dane o wysokości zadłużenia Skarbu Państwa i jego strukturze w latach 2006–2008, podawane przez Ministerstwo Finansów do publicznej wiadomości na stronie internetowej i w publikacjach, były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej i sprawozdawczości oraz zasadami kwalifikacji tytułu dłużnych, określonymi w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzeniach Ministra Finansów w sprawie szczegółowych zasad kwalifikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹⁴.

3.2.1.2. Koszty obsługi długu

Koszty obsługi długu Skarbu Państwa wykazywały w okresie objętym kontrolą tendencję malejącą. W 2006 r. wyniosły one 27.850 mln zł, w 2007 r. – 27.581 mln zł, a w 2008 r. – 25.116,7 mln zł. Minister Finansów zapewnił ich pełną obsługę w wysokościach i terminach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych i umów kredytowych.

Spadek kosztów obsługi długu wystąpił wyłącznie w takiej formule prezentacyjnej, jaka jest przyjęta w ustawie budżetowej, tj. w ujęciu kasowym. W ujęciu memoriałowym koszty obsługi długu wzrosły z 24.426,5 mln zł w 2006 r., przez 24.769,9 mln zł w 2007 r. do 27.721 mln zł. Wzrost ten był wynikiem wzrostu zadłużenia oraz oprocentowania na rynkach finansowych¹⁵.

Spadek kosztów w ujęciu kasowym, tj. według dokonanych płatności, wynikał z charakterystyki zadłużenia, jakie w danym roku było obsługiwane. W 2006 r. nastąpiła kumulacja płatności z tytułu dyskonta, z jakim skarbowe papiery

¹⁴ Do 30 czerwca 2006 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 9 kwietnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad kwalifikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. Nr 38, poz. 364), od 1 lipca 2006 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 20 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa (Dz.U. Nr 112, poz. 758).

¹⁵ Wzrost oprocentowania dotyczył instrumentów złotych i nominowanych w euro w latach 2006–2008 oraz instrumentów nominowanych w dolarach amerykańskich w latach 2007–2008. Jedynie w 2008 r. nastąpił spadek oprocentowania instrumentów dolarowych, przy czym polski dług w tej walucie stanowił tylko 2,5% długu ogółem.

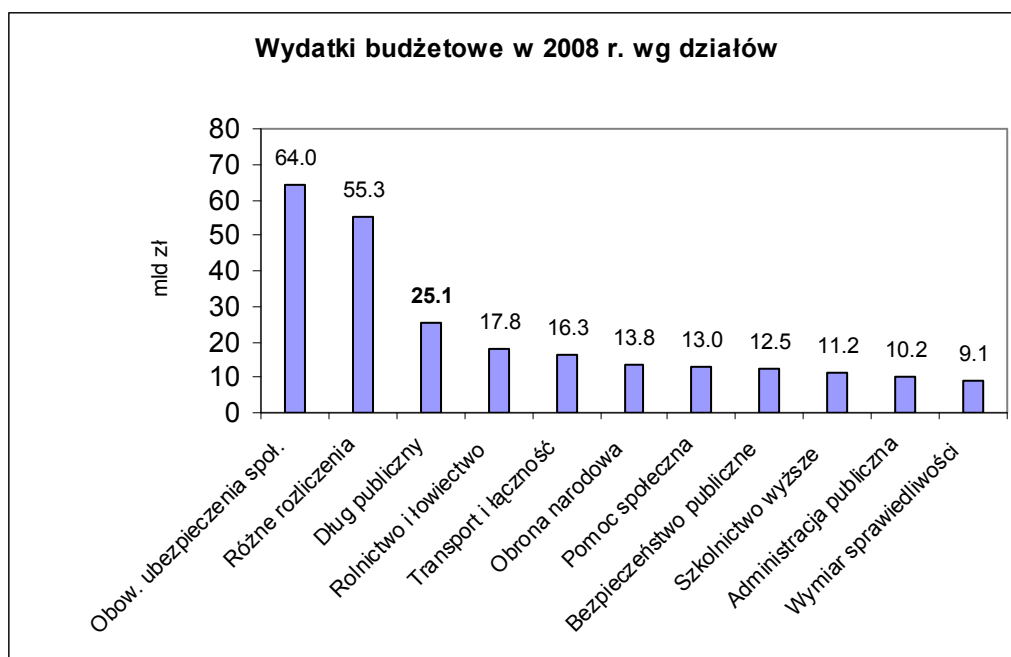
wartościowe były emitowane w latach wcześniejszych¹⁶. Sprzedaż papierów wartościowych z dyskontem powodowała, że znaczna część lub całość kosztów ich obsługi nie była pokrywana na bieżąco lecz dopiero w momencie wykupu tych papierów. W 2006 r. udział dyskonta w kosztach obsługi długu wyniósł 25,6%. W latach kolejnych udział dyskonta w kosztach obsługi długu spadł poniżej 8%. Zdaniem NIK, odejście w latach 2006–2007 od polityki emisji skarbowych papierów wartościowych z wysokim dyskontem było zasadne, gdyż zapewniło bardziej równomierny rozkład kosztów. Sytuacja rynkowa w 2008 r. nie pozwoliła jednak na kontynuowanie tej tendencji. W 2008 r. wzrosła sprzedaż bonów skarbowych z 5,9% (w 2007 r.) do 12,0%, co było podyktowane trudnościami ze sprzedażą obligacji średnio- i długoterminowych na warunkach akceptowalnych dla Ministra Finansów. Znaczna sprzedaż bonów skarbowych obniżyła koszty w 2008 r., spowoduje jednak wzrost kosztów w 2009 r., gdy bony skarbowe zostaną przedstawione do wykupu.

Obniżenie kosztów w 2008 r. było także wynikiem przeprowadzenia przez Ministra Finansów w grudniu 2007 r. operacji swapowych, polegających na dokonaniu na rzecz banków płatności w 2007 r., w celu pomniejszenia części płatności odsetkowych przypadających do zapłaty w 2008 r. W wyniku tych operacji koszty obsługi długu w 2007 r. zostały powiększone o 2.978,8 mln zł, a pomniejszone zostały wydatki ponoszone w 2008 r. o 3.070,8 mln zł. W ten sposób zamiast wzrostu kosztów w 2008 r. o 3.585,3 mln zł, nastąpił ich spadek o 2.464,3 mln zł. W ocenie NIK, operacje te były celowe i gospodarne. Ich wynik finansowy, po uwzględnieniu kosztu pozyskania środków na ich przeprowadzenie, był dodatni.

Wydatki z tytułu obsługi długu nawet pomimo ich spadku w 2008 r. nadal stanowiły trzecią, co do wielkości, pozycję wśród wydatków według działów. Były one np. niemal dwukrotnie wyższe niż nakłady na rolnictwo i łowiectwo, obronę narodową, transport i łączność, bądź bezpieczeństwo publiczne.

Wysokość kosztów obsługi długu na tle innych największych kwotowo rodzajów wydatków w 2008 r. przedstawia wykres 3.

¹⁶ Oprócz bonów skarbowych wyemitowanych w 2005 r. do wykupu przypadły także dwuletnie obligacje skarbowe sprzedawane w 2004 r. z dyskontem.



Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r., Rada Ministrów, Warszawa 2009.

Zgodnie z art. 140 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wydatki na obsługę długu są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa. Ich sztywny charakter i wysoki poziom mają szczególne znaczenie w sytuacji pogorszenia koniunktury, gdy następuje spadek tempa przyrostu dochodów. Konieczność poniesienia wydatków na obsługę długu może się przyczyniać do ograniczenia finansowania innych sfer gospodarki budżetowej. Wydatki te mogą stanowić barierę dla pobudzenia rozwoju gospodarczego.

3.2.2. Zarządzanie długiem Skarbu Państwa

3.2.2.1. Realizacja podstawowego celu zarządzania długiem Skarbu Państwa

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów zarządzał długiem Skarbu Państwa, kierując się corocznie aktualizowanymi trzyletnimi strategiami zarządzania długiem publicznym, zatwierdzanymi przez Radę Ministrów w związku z art. 70 ustawy o finansach publicznych.

Podstawowym celem zarządzania długiem była minimalizacja kosztów jego obsługi w długim horyzoncie czasowym, przy przyjętych założeniach odnośnie dopuszczalnych poziomów ryzyk refinansowania, kursowego i stopy procentowej.

W ocenie NIK, działania podejmowane przez Ministra Finansów na ogół odpowiadały założeniom strategii. Decyzje o formach zaciągnięcia długu były w większości przypadków zasadne i gospodarne. Dokonana w trakcie kontroli analiza rentowności skarbowych papierów wartościowych, akceptowanych przez Ministra Finansów na przetargach, nie wykazywała istotnych rozbieżności między rynkiem pierwotnym i wtórnym. Odstępstwa od przyjętych założeń, dotyczących zarządzania długiem, występowały jedynie w przypadku niedostatecznej weryfikacji zapotrzebowań na środki zgłaszanych przez dysponentów oraz w 2008 r., w wyniku zmiany sytuacji rynkowej.

Pierwszy z wymienionych przypadków miał miejsce w dniu 17 grudnia 2007 r., gdy w wyniku zgłoszonego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nadmiernego zapotrzebowania na środki w stosunku do możliwości ich wydatkowania oraz niezweryfikowania zapotrzebowania przez Ministra Finansów doszło do nadmiernej w stosunku do potrzeb sprzedaży skarbowych papierów wartościowych na kwotę ok. 2,8 mld zł. Spowodowało to konieczność poniesienia wydatków na ich obsługę w wysokości ok. 57 mln zł.

W 2008 r. na skutek nasilenia się zjawisk kryzysowych w sektorze finansowym spadł popyt na emitowane przez Skarb Państwa instrumenty średnio- i długookresowe, a pozostali inwestorzy zwiększyli swoje oczekiwania co do ich rentowności. W tej sytuacji celowa była dokonana przez Ministerstwo Finansów korekta planów finansowania, zwiększająca emisję bonów skarbowych. Zadłużenie w bonach wzrosło w 2008 r. z 22,6 mld zł do 50,4 mld zł, tj. o 27,8 mld zł (123,2%). Wpływ tej zmiany uwidocznił się w kształtowaniu się średniej zapadalności długu krajowego poniżej poziomu zakładanego w strategii na lata 2008–2010.

Minister Finansów, zgodnie ze strategiami zarządzania długiem publicznym, emitował obligacje skarbowe w dużych wartościowo emisjach (tzw. obligacje benchmarkowe). Budowanie dużych serii obligacji, obciążone koniecznością ich późniejszego wykupu w jednym dniu, może jednak powodować zachwianie płynności budżetu państwa. Miało to miejsce w 2008 r. w odniesieniu do obligacji PS0608, gdy ich wykup w dniu 24 czerwca 2008 r. w wysokości 12,3 mld zł spowodował całkowitą likwidację lokat. Wykup ten wymagał również dodatkowej emisji bonów skarbowych na kwotę 8,1 mld zł, obligacji na kwotę 1,4 mld zł oraz zasilenia budżetu wpływem ze sprzedaży do NBP środków walutowych, pozyskanych z emisji obligacji na rynkach zagranicznych.

Zdaniem Ministerstwa Finansów, budowanie dużych serii obligacji przyczynia się do obniżenia premii za płynność inwestycji i niższej rentowności uwzględnianej w wycenie dokonywanej przez inwestorów, bowiem płynność rynku wtórnego oddziałuje na poziom cen na rynku pierwotnym. Twierdzenie to nie zostało jednak ze strony Ministerstwa Finansów poparte dowodami dokumentującymi taką prawidłowość.

Instrumentami służącymi do aktywnego zarządzania długiem Skarbu Państwa były w okresie objętym kontrolą operacje zamiany obligacji oraz operacje na instrumentach pochodnych (swapowe). Operacje zamiany były organizowane w celu ograniczenia ryzyka refinansowania, w szczególności w sytuacji gdy do wykupu w krótkim okresie przypadła znaczna liczba obligacji. W badanym okresie miały miejsce przypadki, gdy instrument tańszy w obsłudze, na kilka miesięcy przed terminem wykupu, zastępowano droższym¹⁷. Analiza warunków refinansowania obligacji w dłuższym okresie, wskazała jednak, że operacje te w perspektywie wzrostów rentowności na rynkach finansowych były celowe i gospodarne. Dokonanie zamiany w okresie późniejszym odbyłoby się na gorszych warunkach.

NIK pozytywnie ocenia przeprowadzenie przez Ministerstwo Finansów operacji swapowych w latach 2006–2007. W ich wyniku zmieniona została struktura czasowa płatności, związanych z obsługą długu oraz uzyskane zostały oszczędności w wydatkach na obsługę długu. W ocenie NIK, był to racjonalny sposób wykorzystania limitów wydatków, określonych w ustawach budżetowych, w sytuacji gdy ograniczono koszty obsługi długu w innych pozycjach.

W 2008 r. Minister Finansów nie wykonał operacji swapowych zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2008 w wysokości ok. 897 mln zł. Było to spowodowane wzrostem ryzyka na rynkach finansowych oraz niekorzystnym kształtowaniem się ich rentowności. Po nasileniu się zjawisk kryzysowych na rynkach finansowych Ministerstwo Finansów zasadnie, zdaniem NIK, zawiesiło zawieranie transakcji na instrumentach pochodnych na okres od 29 września do 9 grudnia 2008 r.¹⁸ W trakcie roku dwa banki opóźniły się ze spłatą zobowiązań z tytułu wcześniej zakontraktowanych operacji swapowych. Przy rozliczeniu transakcji

¹⁷ Przykładowo na przetargu zamiany w dniu 13 grudnia 2006 r. obligacje OK0807 o rentowności 4,123% i o terminie wykupu za ponad 8 miesięcy zastąpiono obligacjami o rentowności od 4,919% do 5,258%.

¹⁸ Po 9 grudnia 2008 r. transakcje nie zostały przeprowadzone z uwagi na niekorzystne warunki transakcji oferowane przez banki.

Ministerstwo pobrało należne odsetki za zwłokę, zgodnie z postanowieniami umów zawartych z tymi kontrahentami.

Wobec niższego od planu wykonania wydatków Minister Finansów w dniu 10 grudnia 2008 r., na podstawie art. 154 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, zasadnie dokonał blokady wydatków na obsługę długu krajowego w kwocie 1.540 mln zł, w tego ok. 597 mln zł w ramach wydatków przewidzianych na swap. Pozwoliło to na lepsze kontrolowanie wykonania deficytu budżetowego. Minister Finansów nie zablokował pozostałej kwoty wydatków na operacje swapowe w wysokości 300 mln zł. W ocenie NIK, pozostawienie limitu na operacje na instrumentach pochodnych, których przeprowadzenie ma charakter fakultatywny było niecelowe w sytuacji, gdy w pozostałych częściach budżetu państwa ogólnie ograniczone zostało finansowanie wydatków w grudniu 2008 r. do poziomu z miesiąca poprzedniego, w tym przekazywanie środków na pokrycie zobowiązań wymagalnych. W ramach pozostawionego limitu w grudniu 2008 r. nie została wykonana ani jedna operacja na instrumentach pochodnych z uwagi na niekorzystne warunki transakcji oferowane przez banki. W efekcie, gdy w innych częściach powstawały zobowiązania wymagalne z tytułu zaległości płatniczych, w wydatkach na obsługę długu krajowego nie został wykorzystany limit i nie zostały zmniejszone obciążenia kosztami obsługi długu w roku kolejnym.

W okresie objętym kontrolą Ministerstwo Finansów nie organizowało operacji odkupu skarbowych papierów wartościowych, gdyż operacje te w latach 2000–2003 i 2005 nie cieszyły się znaczącym zainteresowaniem inwestorów. Wykorzystywano je wówczas głównie do zmniejszenia ryzyka reinwestowania poprzez rozłożenie w czasie wykupu obligacji. W ocenie NIK, w momencie powrotu do stabilnego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, Ministerstwo Finansów powinno rozważyć możliwość wykorzystanie takich operacji do obniżenia kosztów obsługi długu, nawet gdyby wolumen transakcji nie był znaczący. Operacje odkupu, stanowiące alternatywę dla rynku wtórnego powinny wówczas dotyczyć papierów wartościowych, których koszt obsługi istotnie przewyższa koszt obsługi papierów aktualnie emitowanych.

3.2.2.2. Realizacja dodatkowych zadań wynikających ze strategii zarządzania długiem publicznym

W ocenie NIK, Minister Finansów realizował, wynikające ze strategii zarządzania długiem publicznym, zadania dotyczące zwiększenia płynności, efektywności i przejrzystości rynku skarbowych papierów wartościowych oraz

poszerzania bazy inwestorów i prowadzenia skutecznej komunikacji z uczestnikami rynków finansowych.

Poprawie płynności i efektywności rynku służy rozwijanie systemu Dealerów Skarbowych Papierów Wartościowych. Dealerami, w drodze konkursu, mogą zostać podmioty, które wykazują się największą aktywnością na rynku SPW. Mają oni bezpośredni dostęp do pierwotnego rynku skarbowych papierów wartościowych i odsprzedają te instrumenty na rynku wtórnym. W okresie objętym kontrolą w punktacji konkursowej premiowane było w szczególności dokonywanie wtórnego obrotu na elektronicznej platformie obrotu MTS Poland i przez to wspierany był jej rozwój. Platforma ta pozwala na uczestniczenie w transakcjach zarówno instytucjom krajowym, jak i zagranicznym.

Instytucje zagraniczne miały natomiast utrudniony ze względów technicznych dostęp do prowadzonego przez Narodowy Bank Polski systemu obsługi transakcji bonami skarbowymi i obligacjami hurtowymi. NIK pozytywnie ocenia podjęcie prac nad przygotowaniem przez NBP nowej wersji systemu, eliminującej trudności zgłaszane przez jego użytkowników.

W 2008 r. nie zostały natomiast uruchomione bezpośrednie połączenia operacyjne między zagranicznymi depozytami papierów wartościowych i platformami rozliczeniowymi a Krajowym Depozytem Papierów Wartościowych, który jest odpowiedzialny za rozliczanie transakcji obligacjami skarbowymi. Stanowi to barierę dla dalszego poszerzania bazy inwestorów. Wprowadzenie pożądaných rozwiązań wymaga zmian prawnych. Wprowadzenia nowych regulacji Ministerstwo planowało na koniec 2007 r., jednak z uwagi na wielopłaszczyznową materię regulacji, wymagającą zmian w ustawach związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego, w prawie podatkowym i regulacjach związanych z przeciwdziałaniem „praniu brudnych pieniędzy”, do zakończenia kontroli prace legislacyjne nie zostały zakończone.

W przypadku krajowego rynku SPW do najważniejszych działań służących poszerzeniu bazy inwestorów i prowadzeniu skutecznej komunikacji z uczestnikami rynków finansowych należały regularne spotkania, konferencje i seminaria organizowane z inwestorami, bieżące konsultacje telefoniczne oraz rozsyłanie ankiet w celu pozyskania opinii i propozycji, dotyczących planów finansowania, rocznego kalendarza emisji oraz szczegółów technicznych nowych emisji. Działania te były celowe.

Istotna z punktu widzenia komunikacji z uczestnikami rynku była także infrastruktura informacyjna stworzona przez Ministerstwo Finansów. W jej skład wchodzi dwujęzyczny serwis internetowy Ministerstwa oraz strony w globalnych, finansowych serwisach informacyjnych Thomson Reuters i Bloomberg, zawierające informacje na temat polskiego długu, organizacji i zasad działania rynku SPW oraz oferujące możliwość kontaktu z pracownikami Ministerstwa.

3.2.3. Wywiązywanie się przez agentów emisji skarbowych papierów wartościowych z umów ze Skarbem Państwa

3.2.3.1. Pełnienie funkcji agenta emisji obligacji detalicznych przez Powszechną Kasę Oszczędności Bank Polski SA

W okresie objętym kontrolą, na mocy umowy z dnia 11 lutego 2003 r., zawartej ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Finansów, Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA pełniła funkcję agenta emisji obligacji detalicznych. Wyniki kontroli wykazały, że Bank zgodnie z postanowieniami umowy oferował skarbowe obligacje detaliczne poprzez sieć ponad 1200 placówek oraz za pośrednictwem systemów teleinformatycznych, prawidłowo przygotowywał, przeprowadzał i rozliczał sprzedaż, wykup i obsługę tych papierów wartościowych oraz prowadził działania promocyjne i marketingowe.

Nie zostało natomiast zrealizowane postanowienie § 11 umowy, w części dotyczącej rozwijania sprzedaży obligacji przez bankomaty. Bank uzasadnił to ograniczeniami technicznymi i niemożliwością wypracowania odpowiednich standardów bezpieczeństwa dla takiej formy sprzedaży. Nie tworząc sieci sprzedaży przez bankomaty PKO BP SA nie poniósł kosztów z tym związanych. Wynagrodzenie zostało mu jednak przekazane w pełnej wysokości, zgodnie z postanowieniami rozdziału X umowy. Umowa nie zabezpieczała w tym zakresie dostatecznie interesów Skarbu Państwa, gdyż nie przewidywała obniżki wynagrodzenia w przypadku niezrealizowania tego postanowienia.

Analizując treść i wykonanie umowy NIK stwierdziła także, że niekorzystnie dla Skarbu Państwa zostały uregulowane zasady przepływu środków na wykup obligacji oszczędnościowych. Zgodnie z Procedurami Obsługi Obligacji ustalonymi dwustronnie przez upoważnionych pracowników Ministerstwa Finansów i PKO BP, na podstawie § 30 umowy z dnia 11 lutego 2003 r., środki na realizację praw z tych

obligacji były przekazywane w systemie dekadowym, na 2 dni przed każdą dekadą, mimo że Ministerstwo Finansów przed przekazaniem środków na wykup obligacji posiadało szczegółową informację, jakie środki będą potrzebne na wypłatę w każdym dniu dekady. Powyższa procedura została uregulowana odmiennie niż przewiduje to § 38 ust. 2 umowy, który stanowi, że środki na realizację praw obligacji powinny być przekazywane 1–2 dni robocze przed dniem wymagalności należności, w zależności od formy, w jakiej środki mają być udostępnione posiadaczom obligacji.

W efekcie przekazywania przez Ministerstwo Finansów środków na obsługę obligacji nawet na 12 dni przed terminem wymagalności należności, na nieoprocentowanym rachunku w PKO BP SA utrzymywane były wysokie stany środków. Średnio w okresie objętym kontrolą wynosiły one ok. 195 mln zł. Stany te były generowane m.in. poprzez przekazywanie przez Ministra Finansów całości środków na wykup obligacji, w sytuacji gdy część z nich nie jest wykorzystana na opłacenie wykupu, gdyż posiadacze obligacji dokonują bezgotówkowej zamiany zapadających obligacji na obligacje nowych emisji¹⁹. W przypadku gdyby środki pozostające na rachunku w PKO BP SA były oprocentowane stopą *overnight*, stosowaną przez Bank wobec swoich klientów, budżet państwa uzyskałby dochody z tytułu odsetek w wysokości ok. 4–5 mln zł rocznie²⁰. Zbliżone dochody przyniosłoby zdeponowanie środków na lokatach w NBP lub BGK i przekazanie ich do PKO BP SA dopiero na 2 dni przed terminem wymagalności, zgodnie z postanowieniem § 38 ust. 2 umowy. NIK w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów wskazała na potrzebę zmiany zasad przekazywania tych środków, w sposób pozwalający na ich efektywniejsze wykorzystania.

3.2.3.2. Pełnienie funkcji agenta emisji bonów skarbowych i obligacji hurtowych przez Narodowy Bank Polski

Narodowy Bank Polski prowadził obsługę emisji bonów i obligacji skarbowych na podstawie umowy z Ministrem Finansów z dnia 22 grudnia 2006 r. Zgodnie z jej postanowieniami NBP przekazywał Ministrowi Finansów zestawienia złożonych ofert zakupu bonów, informował oferentów o decyzjach podjętych przez Ministra Finansów oraz rozliczał przeprowadzone transakcje. W przypadku obligacji

¹⁹ Posiadacze obligacji mają prawo zgłosić chęć zamiany obligacji najpóźniej na 3 dni przed datą wykupu, co przy odpowiedniej organizacji obiegu dokumentów pozwoliłoby na uniknięcie zbędnego przekazywania środków. Środki niewykorzystane na wykup są zwracane na rachunek Ministra Finansów.

²⁰ Za okres od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. NIK oszacowała utracone dochody na kwotę 7,2 mln zł.

rzetelnie i terminowo przekazywał do Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych informacje o wynikach przetargu w celu rejestracji i rozliczenia transakcji.

Wszystkie usługi związane z obsługą skarbowych papierów wartościowych były przez NBP świadczone nieodpłatnie.

3.2.3.3. Pełnienie funkcji agentów emisji obligacji na rynkach zagranicznych

NIK pozytywnie oceniła współpracę Ministra Finansów z agentami, prowadzącymi czynności związane z emisją skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych. Kontrola dwóch z sześciu zleceń obsługi tych emisji z lat 2007–I połowa 2008 wykazała, że wybór agentów dokonywany był w sposób przejrzysty, według ustalonych kryteriów i wag, zgodnie z zasadą racjonalnego wydatkowania środków. Zasady wyboru agentów emisji zagranicznych były ustalane oddzielnie dla poszczególnych emisji. Zastrzeżeń nie budzi ani sposób wyboru podmiotów odpowiedzialnych za zgromadzenie odpowiedniej ilości potwierdzonych zleceń kupna, oferowanych przez Skarb Państwa obligacji, ani agentów fiskalnych, zobowiązanych do obsługi wszelkich płatności związanych z emisją i wykupem obligacji. W badanych przypadkach zagraniczni agenci emisji wywiązali się z zadań określonych w umowach, za co otrzymali należne im wynagrodzenie.

3.2.3.4. Realizacja przez Bank Gospodarstwa Krajowego umów zawartych ze Skarbem Państwa

NIK pozytywnie oceniła realizację przez BGK zadań związanych z obsługą i ewidencją zagranicznych zobowiązań Skarbu Państwa na podstawie umów z dnia 27 maja 2002 r. i 21 grudnia 2007 r. oraz prowadzeniem rachunków i transakcji lokacyjnych na podstawie umowy z 21 maja 2004 r.

Obsługa zagranicznych zobowiązań Skarbu Państwa była dokonywana terminowo, a ich ewidencja była prowadzona zgodnie z zasadami rachunkowości oraz planem kont przyjętym przez Ministra Finansów w dniu 20 października 2006 r. Z tytułu wykonania umów z 27 maja 2002 r. oraz 21 grudnia 2007 r. Bank w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 30 czerwca 2008 r. uzyskał wynagrodzenie w wysokości 5,4 mln zł. Zostało ono naliczone i wypłacone zgodnie z postanowieniami umów.

NIK nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie zawierania i rozliczania transakcji lokacyjnych Ministra Finansów w BGK. Minister Finansów za pośrednictwem BGK lokował środki na rynku międzybankowym w podmiotach

pełniących funkcję dealera skarbowych papierów wartościowych. Środki zostały zwrócone na rachunek budżetu państwa wraz z należnymi odsetkami.

3.2.4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Podstawowym zadaniem Ministra Finansów w związku z wykonaniem budżetu państwa jest zapewnienie jego płynności. Konieczność taka wynika z nierównomiernego rozkładu dochodów i wydatków budżetowych oraz deficytu budżetu państwa i innych potrzeb pożyczkowych. Przy zarządzaniu płynnością istotne jest by gromadzone środki na pokrycie płatności nie były nadmierne w stosunku do potrzeb, gdyż utrzymanie rezerw w warunkach deficytu budżetu państwa wiąże się zazwyczaj z koniecznością ponoszenia kosztów ich zgromadzenia, przewyższających dochody uzyskiwane z przejściowego ich lokowania.

W okresie objętym kontrolą Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa. Nie wystąpiły braki środków na pokrycie niezbędnych płatności, na finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych przeznaczone zostały jednak przychody budżetu państwa w postaci środków z zaliczki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w wysokości 4.657,2 mln zł. Wykorzystanie tych środków, cechujących się natychmiastową dostępnością, na pokrycie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych było gospodarne, gdyż generowało koszty niższe niż emisja skarbowych papierów wartościowych. Takiego źródła pokrycia potrzeb pożyczkowych nie przewidywał jednak art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Zdaniem NIK, wykorzystanie zaliczek z funduszy strukturalnych na finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych pozostawało także w sprzeczności z art. 202 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Przepis ten stanowi, że środki te są przeznaczane na cele określone w umowie międzynarodowej, przepisach odrębnych lub deklaracji dawcy. Finansowanie deficytu i innych potrzeb pożyczkowych kraju członkowskiego UE nie jest takim celem. Podkreślić jednak należy, że zgodnie z założeniem przyjętym przez Ministra Finansów, wykorzystane w 2008 r. środki mają być zwrócone na rachunek środków unijnych i ich ostateczne przeznaczenie ma być takie, jak pierwotnie założono, tj. na finansowanie programów z funduszy strukturalnych. W podobny sposób w 2004 r. Minister Finansów wykorzystał środki z funduszy strukturalnych do okresowego finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, z tym że nie przekazał ich wówczas na przychody, a ujął jako ujemne rozchody. Przeprowadzając operację w 2004 r. Minister Finansów zwrócił się do Komisji Europejskiej z informacją o planowanym przekazaniu zaliczkowych płatności na rachunek budżetu państwa i deklaracją, że w przypadku

gdy wystąpi zapotrzebowanie na środki, Minister Finansów dokona transferu odpowiedniej kwoty na rachunek funduszy strukturalnych. Ministerstwo Finansów nie otrzymało wówczas odpowiedzi na powyższe pismo i uznało brak odpowiedzi za zgodę na zaproponowane rozwiązanie.

Zdaniem NIK, w latach 2006–2007 miał miejsce nieuzasadniony sytuacją rynkową i budżetową wzrost średniego dziennego stanu lokat Ministra Finansów w bankach z 5,9 mld zł w 2005 r. do 8,9 mld zł w 2007 r. W tym okresie pozyskiwanie środków na pokrycie płatności nie napotykało trudności. Popyt na rynku pierwotnym skarbowych papierów wartościowych około trzykrotnie przewyższał podaż. Utrzymywanie wyższego stanu lokat ponad poziom uznawany przez Ministerstwo Finansów za racjonalny w warunkach normalnych (6-7 mld zł) powodowało konieczność ponoszenia nieuzasadnionych kosztów pozyskania środków (w latach 2006-2007 w łącznej wysokości ok. 79 mln zł).

Spadek poziomu lokat do średniej wysokości 6,4 mld zł nastąpił w 2008 r. Było to podyktowane występującymi warunkami rynkowymi. W tym okresie Minister Finansów w razie potrzeby pozyskiwał płynne środki poprzez emisję krótkoterminowych (np. 2-dniowych) bonów skarbowych. Ograniczało to ponoszenie kosztów do tych okresów, gdy było to niezbędne, choć wiązało się ze zwiększonym ryzykiem finansowania płatności w stosunku do sytuacji, gdy utrzymywany był stały wysoki poziom lokat.

Częściowa poprawa sytuacji płynnościowej budżetu jest możliwa poprzez ograniczenie i lepsze wykorzystanie środków pozostających bezproduktywnie każdego dnia na rachunkach dysponentów. Są to środki, które w wyniku zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów zostały przekazane przez Ministra Finansów lecz nie zostały wykorzystane. NIK zwracała na tę kwestię uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2006 r., a w roku następnym sformułowała wniosek o poprawę realności planowania zapotrzebowania na środki. W 2008 r. Ministerstwo Finansów realizując wniosek monitowało dysponentów głównych i zalecało podejmowanie analogicznych działań wobec dysponentów podległych. W celu umożliwienia Ministrowi Finansów wykonywania obowiązku, wynikającego z przepisu art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, sprawowania ogólnej kontroli realizacji wydatków budżetu państwa, w tym bardziej szczegółowego monitorowania procesu przekazywania środków, dokonano zmiany w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dotyczącej częstotliwości przekazywania danych (w postaci sprawozdań kwartalnych Rb-28

z wykonania planu wydatków budżetu państwa) w zakresie zobowiązań i zaangażowania planu wydatków. Dotychczas dane te były przekazywane w okresach kwartalnych, natomiast zmiana przepisów umożliwia pozyskanie tych danych w okresach miesięcznych. Jednocześnie Ministerstwo Finansów dokonywało monitorowania zasadności zapotrzebowanych przez dysponentów środków budżetowych w 2008 roku przede wszystkim w przypadku zaobserwowania wysokich stanów środków na rachunkach dysponentów głównych lub jednostek im podległych. Szczególnie analizowana była zasadność dodatkowych zapotrzebowań, przy czym obligatoryjnie traktowane są środki na finansowanie wydatków z kredytów zagranicznych. W razie zaobserwowania nadmiernego stanu środków, drogą telefoniczną prowadzone były rozmowy z dysponentami głównymi o możliwości rezygnacji lub przesunięcia poszczególnych transz środków, przy czym głównym kryterium brany pod uwagę są ustawowo wymagane terminy poszczególnych płatności. Natomiast w trakcie ustalania wysokości środków na kolejną dekadę miesiąca ograniczana była w tym wypadku wielkość kolejnych transz do czasu wykorzystania posiadanych na rachunku środków.

W rezultacie podjętych działań średni stan środków na rachunkach dysponentów uległ obniżeniu z 1,4 mld zł w latach 2006–2007 do 0,9 mld zł w 2008 r. Zmniejszenie stanu środków na rachunkach przyniosło oszczędności szacowane na ok. 32,4 mln zł²¹. Zdaniem NIK, konieczne jest kontynuowanie działań w tym kierunku. Systemowe usprawnienie zarządzania środkami miało nastąpić po pełnym wdrożeniu informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor.

3.2.5. Wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa

Wdrożenie jednolitego informatycznego systemu obsługi budżetu państwa Trezor miało spowodować, że:

- wszystkie operacje finansowe na rachunkach bankowych dysponentów będą dokonywane drogą elektroniczną w czasie rzeczywistym,
- na koniec dnia, a w przypadku urzędów skarbowych dwukrotnie w ciągu dnia, wszystkie dochody przekazywane będą na centralny rachunek bieżący budżetu państwa,

²¹ Przy założeniu, że koszt pozyskania środków jest liczony z zastosowaniem średniej rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych w 2008 r. (6,471%).

- środki przeznaczone na finansowanie wydatków przekazywane będą bezpośrednio na rachunki dysponentów III stopnia,
- na koniec dnia niewykorzystane środki pozostające na rachunkach dysponentów przekazywane będą na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, a stan tych rachunków wykazywał będzie saldo zerowe.

Stosowanie tych zasad pozwoliłoby na usprawnienie zarządzania środkami budżetowymi i ograniczenie bezproduktywnego pozostawiania środków na rachunkach bankowych dysponentów.

Zakończenie wdrażania systemu Trezor wielokrotnie przekładano i planowano pierwotnie na koniec 2002 r., a następnie na koniec 2004 r. Organizacja i wdrażanie systemu były przedmiotem kontroli NIK nr P/06/030, w wyniku której ustalono, że do końca III kw. 2006 r. system został opracowany i uruchomiony, lecz mimo upływu początkowo zakładanych terminów, nie został wdrożony w stopniu umożliwiającym osiągnięcie jego głównego celu, tj. systemowej poprawy zarządzania środkami budżetowymi. Przyczynami opóźnień były stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w sposobie planowania, organizacji i zarządzania projektem budowy systemu, monitorowania jego wdrażania, a także niezapewnienie przez Ministerstwo Finansów infrastruktury teleinformatycznej niezbędnej do jego funkcjonowania. Przedstawione po kontroli P/06/030 wnioski NIK zostały przez MF zrealizowane (monitorowanie pracy dysponentów w czasie wdrożenia systemu, analiza ryzyk związanych z wdrożeniem systemu, dostosowanie planu kont budżetu państwa do wymogów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych²²) lub w związku z kolejnym przesunięciem terminu pełnego wdrożenia systemu były w trakcie realizacji (opracowanie i przyjęcie dokumentacji opisującej zasady rachunkowości budżetu państwa, wprowadzenie modyfikacji do podsystemu Rachunkowość w celu zapewnienia jego pełnej zgodności z zapisami ustawy o rachunkowości).

Do końca 2008 r. system opierający się na ww. zasadach nie został jednak wdrożony. Uruchomione zostały niektóre moduły²³, jednak nie zostały wdrożone funkcje kluczowe z punktu widzenia systemowej poprawy zarządzania płynnością.

²² Dz.U. Nr 142, poz. 1020.

²³ „Obsługa dysponentów”, „Sprawozdawczość”, „Rachunkowość”, „Planowanie”, „Zarządzanie środkami”.

System nie został także przeniesiony na sprzęt zakupiony przez Ministerstwo Finansów, wskutek czego wdrożona część systemu działa z problemami. Z informacji uzyskanych od 17 dysponentów, do których skierowano zapytania o funkcjonowanie systemu Trezor²⁴ wynika, że podstawową trudnością jest powolne działanie systemu lub często całkowity brak możliwości transmisji danych, wynikający z niedostosowania infrastruktury technicznej systemu do ilości użytkowników. Dysponenci wskazywali także na niedostateczną funkcjonalność systemu zwiększającą pracochłonność korzystania z niego. Ministerstwo Finansów we współpracy z wykonawcą systemu firmą Comarch prowadziło prace nad usunięciem niedogodności uznanych za istotne.

Według zmodyfikowanego harmonogramu wdrażania systemu pełna elektroniczna obsługa budżetu państwa, na sprzęcie zakupionym przez Ministerstwo Finansów, miała być uruchomiona od 1 stycznia 2008 r. W wyniku kolejnych opóźnień uruchomienie pełnej obsługi zostało przesunięte o co najmniej 2 lata – na I kwartał 2010 r. Wśród tych opóźnień 14 miesięcy stanowi zwłoka wynikająca z niedołożenia przez Ministerstwo Finansów należytej staranności na etapie planowania i przeprowadzania projektu, w tym:

- trzymiesięczne opóźnienie było efektem nieodpowiedniego zaplanowania aktualizacji specyfikacji technicznej systemu; wykonawca systemu spółka Comarch złożyła deklarację wykonania tej usługi, ale w trakcie negocjacji dążyła do wykorzystania swojej szczególnej pozycji i zaproponowała wygórowane wynagrodzenie; Ministerstwo Finansów nie mając umowy z firmą Comarch na aktualizację specyfikacji technicznej na sprzęt docelowy dla systemu Trezor, nie zabezpieczyło się w inny sposób, aby dotrzymać terminu aktualizacji; ponadto przez około 2 tygodnie trwało uzupełnianie treści wniosku o dokonanie zakupu, ponieważ pierwotnie przygotowany nie spełniał wymogów regulacji wewnętrznych Ministerstwa Finansów;
- opóźnienie o prawie cztery i pół miesiąca zostało spowodowane unieważnieniem pierwszego postępowania przetargowego na zakup sprzętu; Ministerstwo Finansów świadomie nie zawarło w Specyfikacji Istotnych Warunków

²⁴ Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Sprawiedliwości, Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Obrony Narodowej, Zdrowia, Prezesów Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, oraz Głównego Urzędu Statystycznego, Kierownika Krajowego Biura Wyborczego, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Wojewodów Łódzkiego, Małopolskiego, Pomorskiego, Wielkopolskiego, Dyrektorów Sądów Apelacyjnych w Warszawie, Krakowie i Poznaniu.

Zamówienia kryteriów równoważności dla systemu operacyjnego Solaris, a opis systemu operacyjnego został dokonany przez wskazanie znaku towarowego, bez możliwości złożenia oferty równoważnej, co było niezgodne z art. 29 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵; wyrokiem Zespołu Arbitrów postępowanie przetargowe zostało unieważnione;

- półmiesięczna zwłoka w przygotowaniu aneksu do wniosku o dokonanie zakupu na etapie drugiego postępowania przetargowego na zakup sprzętu była podyktowana zbyt późnym przeprowadzeniem analizy przyczyn złożenia przez oferentów ofert przewyższających wartość szacunkową zamówienia; miało to miejsce dopiero po upływie blisko 2 tygodni od zakończenia analizy ofert i przygotowania pisma wzywającego do uzupełnienia ofert;
- półtoramiesięczne opóźnienie w dostawach sprzętu było wyjaśniane przez Ministerstwo Finansów zmianami kadrowymi oraz reorganizacją w Departamencie Rozwoju Systemów Informatycznych; w ocenie NIK, zebrane dowody wskazują jednak na nienależyte przygotowanie tej fazy realizacji projektu; o zmianach kadrowych było wiadomo jeszcze przed podpisaniem umowy na dostawę sprzętu, a Ministerstwo dysponowało osobami, które mogły zastąpić brakujących pracowników w zespole dokonującym odbiorów sprzętu;
- czteromiesięczne opóźnienie w zakupie usługi instalacji systemu Trezor na sprzęcie docelowym także wskazuje na wadliwą organizację prac; od czerwca 2007 r., gdy było wiadomo, że termin dostawy sprzętu przed 1 kwietnia 2008 r., warunkujący wykonanie usługi instalacji przez firmę Comarch, jest zagrożony, nie dokonano zakupu usługi instalacji systemu na sprzęcie docelowym u żadnego wykonawcy; przeniesienie systemu Trezor na sprzęt docelowy przewidziano najwcześniej na początek 2009 r., podczas gdy, w sytuacji odpowiedniego zaawansowania prac nad zakupem tej usługi, mogłoby się rozpocząć zaraz po dostawie sprzętu, tj. po 30 lipca 2008 r.

Bez powyższych opóźnień, co najmniej 14 miesięcy wcześniej od planowanego terminu oddania systemu, można by zakończyć korzystanie z odpłatnej dzierżawy sprzętu od dostawcy zewnętrznego wraz z obsługą operatorsko-

²⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 164, poz. 1163 ze zm.

administratorską. Koszt wynikający z podpisanych umów w tym zakresie²⁶ w wydłużonym okresie wynosi ok. 1 mln zł.

Koszty powoduje także utrzymywanie wysokiego stanu środków na nieoprocentowanych rachunkach bankowych dysponentów. Przyjmując za podstawę rentowność emitowanych SPW, a w szczególności 52-tygodniowych bonów skarbowych, koszt wynikający z utrzymywania tych środków w latach 2006–2008 kontrolą można szacować na kwotę do 188,7 mln zł. Ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa płynności finansowej nie wszystkie wolne środki, które wpłyną na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, po wdrożeniu nowych zasad obsługi bankowej budżetu państwa, będą od razu podlegały wydatkowaniu lub lokowaniu. W początkowym okresie rezerwa ta może być równa środkom pozostającym obecnie u dysponentów, natomiast w dłuższym okresie Ministerstwo Finansów szacuje, iż będzie ona ulegała zmniejszeniu.

²⁶ Pierwsza umowa na świadczenie powyższej usługi została podpisana po przeprowadzeniu postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, natomiast druga umowa po przeprowadzeniu postępowania w trybie z wolnej ręki zgodnie z art. 67 ust 1 pkt 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223 poz 1655).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w ramach priorytetowego kierunku kontroli, przyjętego przez NIK na lata 2008-2010, *Państwo oszczędne* oraz głównego obszaru badań kontrolnych *Stan finansów publicznych*.

Została ona podjęta z inicjatywy własnej NIK i stanowiła poszerzenie oraz uzupełnienie badań kontrolnych, prowadzonych w ramach corocznych kontroli wykonania budżetu państwa. W przygotowaniu do kontroli wykorzystano materiały z tych kontroli oraz z kontroli P/06/030 *Organizacja i wdrażanie informatycznego systemu obsługi budżetu państwa*.

Kontrola została przygotowana i prowadzona z zastosowaniem standardów kontroli oraz wytycznych metodycznych NIK. Dobór próby do badania został dokonany z uwzględnieniem największych kwotowo operacji bądź według osądu kontrolera na podstawie uprzedniej analizy całej populacji kontrolowanych operacji.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne we wszystkich jednostkach kontrolowanych, tj. Ministerstwie Finansów, Narodowym Banku Polskim, Powszechnej Kasie Oszczędności Banku Polskiego SA oraz Banku Gospodarstwa Krajowego zostały zakończone sporządzeniem protokołów kontroli. Protokoły zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń.

Do kierowników wszystkich jednostek zostały skierowane wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny kontrolowanej działalności.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów z dnia 26 stycznia 2009 r. NIK sformułowała wnioski o:

- 1) uzgodnienie z PKO BP SA zmiany zasad przekazywania środków na wykup obligacji oszczędnościowych, polegającej na skróceniu okresu pozostawiania tych środków na nieoprocentowanym rachunku lub na wprowadzeniu oprocentowania środków pozostających na rachunku w Banku oraz na wyeliminowaniu przekazywania środków na wykup obligacji podlegających zamianie,

- 2) kontynuowanie działań w celu ograniczenia stanu środków utrzymywanych przez dysponentów na rachunkach,
- 3) podjęcie działań zmierzających do uniezależnienia dostawy usług informatycznych na potrzeby systemu Trezor od jednego dostawcy.

Ministerstwo Finansów podjęło działania w celu realizacji wszystkich wniosków.

W I połowie 2009 r. przygotowany został projekt nowej umowy z PKO BP SA zawierający regulacje, o które wносиła NIK, a także postanowienia związane z wdrożeniem nowego systemu depozytowo-rozliczeniowego przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych SA oraz zmiany wynikające z dotychczasowych doświadczeń w zakresie współpracy z agentem emisji.

W zakresie pozostałych wniosków Ministerstwo Finansów poinformowało, że będzie nadal realizowane wdrożenie systemu Trezor, mające docelowo ograniczyć stan środków utrzymywanych przez dysponentów na rachunkach, a także że podjęło działania zmierzające do uniezależnienia dostawy usług informatycznych na potrzeby systemu Trezor.

W ramach postępowania przetargowego na rozbudowę infrastruktury technicznej Ministerstwa Finansów na rzecz Informatycznego Systemu Elektronicznej Obsługi Budżetu Państwa Trezor został dostarczony i odebrany sprzęt wraz usługą asysty technicznej. W wyniku tego działania możliwe będzie uniezależnienie się od usługi hostingu, a tym samym od wykonawcy, który ją świadczy.

Rozpoczęte zostało także postępowanie na zakup usługi wsparcia i nadzoru przy przeniesieniu Systemu Elektronicznej Obsługi Budżetu Państwa TREZOR na docelową infrastrukturę sprzętową, przy zachowaniu pełnej funkcjonalności systemu, z infrastruktury firmy ComArch SA w Krakowie na nową platformę sprzętową Zamawiającego, zlokalizowaną w Ministerstwie Finansów przy ul. Świętokrzyskiej 12 w Warszawie.

Jednocześnie rozpoczęto prace nad przygotowaniem umowy poziomu świadczenia usług SLA pomiędzy Departamentem Informatyki i Departamentem Budżetu Państwa, co będzie miało wpływ na formę realizacji i wykonawcę usługi utrzymania Systemu Trezor.

4.3. Finansowe efekty kontroli

Na finansowe efekty kontroli złożyły się:

1. nieprawidłowości w kwocie 7,2 mln zł wynikające z nieoprocentowania środków przekazywanych przedwcześnie do agenta emisji obligacji detalicznych; środki na wykup obligacji przekazywane były przez MF do PKO BP nawet 12 dni przed terminem wymagalności na nieoprocentowany rachunek bankowy; w przypadku gdyby środki pozostające na rachunku w PKO BP SA były oprocentowane stopą *overnight*, stosowaną przez Bank wobec swoich klientów, budżet państwa uzyskałby w 2007 r. i I połowie 2008 r. dochody z tytułu odsetek w wysokości 7,2 mln zł;
2. koszt pozyskania środków utrzymywanych na rachunkach dysponentów; brak pełnego wdrożenia systemu Trezor, nad którym prace trwają od wielu lat skutkowało utrzymywaniem wysokich stanów środków u dysponentów; na pozyskanie tych środków, przy założeniu pozyskania ich w drodze emisji 52-tygodniowych bonów skarbowych, w latach 2006–008 poniesiono koszty w wysokości ok. 188,7 mln zł.

Ponadto w kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych, dokonano ustaleń skutkujących następującymi efektami finansowymi:

1. ze środków pochodzących z Unii Europejskiej, przekazanych stronie polskiej w formie zaliczki na wydatki w ramach funduszy strukturalnych, Minister Finansów przekazał (czasowo) na finansowanie potrzeb pożyczkowych, tj. na część 98 środki w wysokości 1.300 mln euro, tj. 4.657,2 mln zł; było to niezgodne z przepisami art. 98 ust. 2 i art. 202 ust.1 ustawy o finansach publicznych,
2. w wyniku realizacji wniosków NIK sformułowanych w 2007 r., nastąpiło zmniejszenie przeciętnego stanu środków u dysponentów z kwoty 1,4 mld zł w 2007 r. do 0,9 mld zł w 2008 r. (tj. o 0,5 mld zł); rezultatem tego zmniejszenia było nieponoszenie przez budżet zbędnych obciążeń na obsługę zadłużenia; zaoszczędzone kwoty z tytułu niższych kosztów finansowania w 2008 r. wyniosły 32,4 mln zł.

5. Załączniki

Załącznik nr 1 - Składowe wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2006–2008

Załącznik nr 2 - Zadłużenie Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji w podziale na instrumenty

Załącznik nr 3 - Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Załącznik nr 4 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

Załącznik nr 5 - Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

Załącznik nr 6 - Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

Załącznik nr 1

Składowe wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa w latach 2006-2008

Lp.	Wyszczególnienie	2006 r.		2007 r.		2008 r.		2006-2008	
		Przyrost	Struktura	Przyrost	Struktura	Przyrost	Struktura	Przyrost	Struktura
		mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
	Wzrost zadłużenia Skarbu Państwa	38,4	100,0	23,0	100,0	68,4	100,0	129,8	100,0
1.	Zmiany wynikające z potrzeb pożyczkowych budżetu państwa	44,9	116,9	34,1	148,3	39,2	57,3	118,2	91,1
1.1.	Deficyt budżetu państwa	25,1	65,4	16	69,6	24,3	35,5	65,4	50,4
1.2.	Środki dla FUS z tytułu ubytku składki przekazywanej dla OFE na które nie wystarczyło środków z prywatyzacji	14,9	38,8	16,2	70,4	19,9	29,1	51	39,3
1.3.	Zmiana stanu rachunku budżetu państwa	1,3	3,4	1,2	5,2	-3,6	-5,3	-1,1	-0,8
1.4.	Prefinansowanie i środki z Funduszy Strukturalnych	4,2	10,9	1,2	5,2	2,3	3,4	7,7	5,9
1.5.	Pozostałe potrzeby pożyczkowe, w tym:	-0,1	-0,3	0,9	3,9	-2,7	-3,9	-1,9	-1,5
	– saldo środków z Unii Europejskiej		0,0		0,0	-4,7	-6,9	-4,7	-3,6
	– saldo pożyczek udzielonych	-0,2	-0,5	0,4	1,7	1,5	2,2	1,7	1,3
	– udziały w Międzynarodowych Instytucjach Finansowych	0,3	0,8	0,6	2,6	0,5	0,7	1,4	1,1
	– pozostałe rozliczenia krajowe i zagraniczne	-0,3	-0,8	-0,1	-0,4	-0,1	-0,1	-0,5	-0,4
2.	Zmiany długu Skarbu Państwa niewynikające z potrzeb pożyczkowych	-4,8	-12,5	-9,5	-41,3	28,7	42,0	14,4	11,1
2.1.	Różnice między przyrostem długu w nominale i w kapitale	-3,2	-8,3	-0,8	-3,5	1,9	2,8	-2,1	-1,6
2.2.	Różnice kursowe	-4,2	-10,9	-11	-47,8	25,3	37,0	10,1	7,8
2.3.	Konwersja długu ZUS wobec OFE na SPW	1,1	2,9	1,4	6,1	0,9	1,3	3,4	2,6
2.4.	Ciągnięcia pozaklasowe	1,3	3,4	0,6	2,6	0,1	0,1	2	1,5
2.5.	Pozostałe czynniki	0,1	0,3	0,3	1,3	0,5	0,7	0,9	0,7
3.	Zmiana w pozostałym długu Skarbu Państwa	-1,7	-4,4	-1,6	-7,0	0,5	0,7	-2,8	-2,2

Źródło: Wyniki kontroli w Ministerstwie Finansów.

Załącznik nr 2

Zadłużenie Skarbu Państwa według kryterium miejsca emisji w podziale na instrumenty (nominał, mln zł)

Zadłużenie Skarbu Państwa	XII 2005	Struktura XII 2005	XII 2006	Struktura XII 2006	XII 2007	Struktura XII 2007	XII 2008	Struktura XII 2008
	440.167,3	100,0	478.526,4	100,0	501.531,0	100,0	569.945,9	100,0
I. Zadłużenie krajowe Skarbu Państwa	315.478,5	71,7	352.328,0	73,6	380.409,2	75,8	420.202,1	73,7
1. Dług z tytułu SPW	311.965,8	70,9	350.533,7	73,3	380.169,0	75,8	419.422,7	73,6
1.1. Rynkowe SPW	302.780,8	68,8	342.845,7	71,6	373.454,6	74,5	411.218,7	72,2
bony skarbowe	24.400,0	5,5	25.800,0	5,4	22.586,2	4,5	50.403,4	8,8
obligacje rynkowe	278.380,8	63,2	317.045,7	66,3	350.868,4	70,0	360.815,2	63,3
obligacje rynkowe o oprocentowaniu stałym	241.756,3	54,9	271.773,0	56,8	289.325,8	57,7	294.952,3	51,8
obligacje 2-letnie zerokuponowe	57.148,1	13,0	52.461,4	11,0	38.289,3	7,6	24.816,1	4,4
obligacje o oprocentowaniu stałym do 5-lat	86.728,3	19,7	88.146,0	18,4	105.338,3	21,0	105.910,4	18,6
obligacje 5-letnie o oprocentowaniu stałym - detaliczne	3.199,9	0,7	2.736,0	0,6	1.404,9	0,3	1.110,7	0,2
obligacje 10-letnie o oprocentowaniu stałym	85.700,3	19,5	112.412,1	23,5	122.351,0	24,4	135.880,8	23,8
obligacje 20-letnie o oprocentowaniu stałym	6.411,5	1,5	13.449,2	2,8	18.374,0	3,7	23.278,8	4,1
obligacje 30-letnie o oprocentowaniu stałym	-	-	-	-	1.000,0	0,2	1.387,2	0,2
obligacje 10-letnie o oprocentowaniu stałym - skonwertowane	2.568,3	0,6	2.568,3	0,5	2.568,3	0,5	2.568,3	0,5
obligacje rynkowe o oprocentowaniu zmiennym	31.945,2	7,3	38.796,2	8,1	53.347,2	10,6	55.073,0	9,7
obligacje 3-letnie o oprocentowaniu zmiennym - detaliczne	3.496,1	0,8	2.825,9	0,6	2.349,2	0,5	1.307,1	0,2
obligacje 3-letnie o oprocentowaniu zmiennym	6.738,2	1,5	4.558,6	1,0	-	-	-	-
obligacje 7-letnie o oprocentowaniu zmiennym	9.063,5	2,1	19.670,4	4,1	19.670,4	3,9	19.670,4	3,5
obligacje 10-letnie o oprocentowaniu zmiennym (WZ)	-	-	-	-	18.453,8	3,7	22.081,6	3,9
obligacje 10-letnie o oprocentowaniu zmiennym (DZ)	11.897,5	2,7	10.991,3	2,3	12.123,9	2,4	11.264,0	2,0
obligacje typu private placement	750,0	0,2	750,0	0,2	750,0	0,1	750,0	0,1
obligacje rynkowe indeksowane	4.679,2	1,1	6.476,5	1,4	8.195,3	1,6	10.789,9	1,9
obligacje 12-letnie indeksowane	4.679,2	1,1	6.476,5	1,4	8.195,3	1,6	10.337,0	1,8

Zadłużenie Skarbu Państwa	XII 2005	Struktura XII 2005	XII 2006	Struktura XII 2006	XII 2007	Struktura XII 2007	XII 2008	Struktura XII 2008
	440.167,3	100,0	478.526,4	100,0	501.531,0	100,0	569.945,9	100,0
obligacje 15-letnie indeksowane		0,0		0,0		0,0	453,0	0,1
1. 2. Obligacje oszczędnościowe	8.619,5	2,0	7.205,1	1,5	6.318,5	1,3	7.897,5	1,4
obligacje 2-letnie oszczędnościowe	7.928,0	1,8	6.432,4	1,3	5.234,0	1,0	5.483,6	1,0
obligacje 4-letnie oszczędnościowe	561,3	0,1	568,1	0,1	552,3	0,1	1.131,4	0,2
obligacje 10-letnie oszczędnościowe	130,3	0,0	204,6	0,0	532,2	0,1	1.282,5	0,2
1.3. Nierynkowe SPW	565,5	0,1	482,9	0,1	395,9	0,1	306,6	0,1
obligacje na zwiększenie funduszy własnych BGŻ	565,5	0,1	482,9	0,1	395,9	0,1	306,6	0,1
2. Pozostałe zadłużenie krajowe SP	3.512.76331	0,8	1.794,3	0,4	240,2	0,0	779,4	0,1
przedpłaty na samochody	3,2	0,0	3,1	0,0	3,1	0,0	3,2	0,0
zobowiązania wymagalne	12,0	0,0	36,7	0,0	129,5	0,0	725,9	0,1
zobowiązania z tytułu rekompensat	197,5	0,0	154,4	0,0	107,6	0,0	50,2	0,0
zadłużenie Funduszu Pracy	3.300,0	0,7	1.600,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
II. Zadłużenie zagraniczne Skarbu Państwa	124.688,8	28,3	126.198,4	26,4	121.121,8	24,2	149.743,8	26,3
1. Dług z tytułu SPW	83.862,0	19,1	90.639,0	18,9	92.253,9	18,4	121.156,2	21,3
obligacje typu Brady	3.891,5	0,9	1.761,1	0,4	1.319,0	0,3	1.008,5	0,2
obligacje zagraniczne	79.970,5	18,2	88.877,9	18,6	90.934,9	18,1	120.147,7	21,1
2. Dług z tytułu kredytów	40.826,8	9,3	35.559,4	7,4	28.867,9	5,8	28.587,6	5,0
Klub Paryski	25.153,5	5,7	17.941,3	3,7	10.526,1	2,1	3.172,6	0,6
Międzynarodowe Instytucje Finansowe	15.260,7	3,5	17.377,8	3,6	18.153,4	3,6	24.996,8	4,4
w tym: Bank Światowy	4.734,5	1,1	4.812,0	1,0	4.092,7	0,8	4.661,5	0,8
Europejski Bank Inwestycyjny	9.340,4	2,1	11.365,3	2,4	13.042,5	2,6	19.265,5	3,4
Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju	39,5	0,0	23,5	0,0	7,3	0,0	0,0	0,0
Bank Rozwoju Rady Europy	1.146,3	0,3	1.177,0	0,2	1.010,9	0,2	1.069,7	0,2
pozostałe	412,6	0,1	240,4	0,1	188,4	0,0	418,2	0,1
<i>Kurs przyjęty do obliczeń (IPLN/IUSD)</i>	<i>3.2613</i>	0,0	<i>2.9105</i>	0,0	<i>2.4350</i>	0,0	<i>2.9618</i>	0,0
<i>Kurs przyjęty do obliczeń (IPLN/IEUR)</i>	<i>3.8598</i>	0,0	<i>3.8312</i>	0,0	<i>3.5820</i>	0,0	<i>4.1724</i>	0,0

Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Ministerstwo Finansów
2. Narodowy Bank Polski
3. Powszechna Kasa Oszczędności Bank Polski SA
4. Bank Gospodarstwa Krajowego

**Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych
za kontrolowaną działalność**

Ministrami Finansów byli:

- Teresa Lubińska od 31 października 2005 r. do 7 stycznia 2006 r.,
- Zyta Gilowska od 7 stycznia do 24 czerwca 2006 r.,
- Paweł Wojciechowski od 24 czerwca do 14 lipca 2006 r.,
- Stanisław Kluza od 14 lipca do 22 września 2006 r.,
- Zyta Gilowska od 22 września 2006 r. do 16 listopada 2007 r.,
- Jan Vincent-Rostowski od 16 listopada 2007 r.

Prezesami Narodowego Banku Polskiego byli:

- Leszek Balcerowicz od 10 stycznia 2001 r. do 10 stycznia 2007 r.,
- Sławomir Skrzypek od 11 stycznia 2007 r.

Prezesami Zarządu Powszechnej Kasy Oszczędności Banku Polskiego S.A. byli:

- Andrzej Podsiadło od 20 czerwca 2002 r. do 29 września 2006 r.,
- Sławomir Skrzypek od 29 września 2006 r. do 10 stycznia 2007 r. (pełniący obowiązki prezesa Zarządu),
- Marek Głuchowski do 10 do 23 stycznia 2007 r. oraz od 27 stycznia do 10 kwietnia 2007 r. (pełniący obowiązki prezesa Zarządu),
- Rafał Juszcak od 11 kwietnia do 8 sierpnia 2007 r. (pełniący obowiązki prezesa Zarządu) oraz od 8 sierpnia 2007 r. do 20 maja 2008 r. (prezes Zarządu),
- Jerzy Pruski od 20 maja 2008 r.

Prezesami Zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego byli:

- Andrzej Dorosz od 1 lutego 2004 r. do 16 maja 2006 r.,
- Wojciech Kuryłek od 11 lipca 2006 r. do 24 maja 2007 r.,
- Ireneusz Fąfara od 24 maja do 25 lipca 2007 r. (pełniący obowiązki prezesa Zarządu) oraz od 26 lipca 2007 r. (prezes Zarządu).

Załącznik nr 5

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
3. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych (Dz.U. Nr 113, poz. 771).
4. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych oferowanych na przetargach (Dz.U. Nr 113, poz. 772).
5. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych oferowanych na rynkach zagranicznych (Dz.U. Nr 113, poz. 773).
6. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 26 czerwca 2006 r. w sprawie warunków emitowania bonów skarbowych oferowanych w sieci sprzedaży detalicznej (Dz.U. Nr 113, poz. 774).
7. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 kwietnia 2006 r. w sprawie obowiązków sprawozdawczych w zakresie obrotu papierami wartościowymi emitowanymi przez Skarb Państwa (Dz.U. Nr 67, poz. 477).
8. Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 285, poz. 2854 ze zm.).
9. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Prezes Narodowego Banku Polskiego
8. Minister Finansów
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego