



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli**  
*Stanisław Jarosz*

Warszawa, dnia           maja 2010 r.

**Pan  
Jan Vincent-Rostowski  
Minister Finansów**

KBF-4100-12-01/2010

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała w okresie od 4 stycznia do 4 maja 2010 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w częściach 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 12 maja 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Minister Finansów zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa oraz pełne i terminowe regulowanie zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek.**

**NIK ocenia pozytywnie także wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Minister Finansów udzielał pożyczek agencjom płatniczym, dokonującym płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz jednostkom sektora finansów publicznych, realizującym programy współfinansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, w sposób zapewniający płynne wykonanie zadań.**

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

1. W ustawie budżetowej na 2009 r. z dnia 9 stycznia 2009 r. zaplanowany został deficyt budżetu państwa w wysokości 18.186,3 mln zł, tj. o 6.159,9 mln zł niższy od zrealizowanego w 2008 r. Wobec niepewności, co do wykonania dochodów, już w styczniu podjęta została decyzja Rady Ministrów o ograniczeniu wydatków o nie mniej niż 10%. Po I półroczu zaawansowanie rocznego planu deficytu wynosiło 91,4%. W tej sytuacji nowelizacją ustawy budżetowej z lipca 2009 r. zwiększono deficyt budżetu państwa o 9.000 mln zł. Dokonano tego w wyniku obniżenia planu dochodów o 30.123,3 mln zł (o 10%) i planu wydatków o 21.123,3 mln zł (o 6,6%). W celu uzyskania ww. poziomu wzrostu deficytu, pomniejszono m.in. planowane wydatki na obsługę długu krajowego o 2.100 mln zł poprzez zaplanowanie transakcji swapowych, przenoszących koszty na lata następne. W związku z zablokowaniem środków w innych częściach budżetu państwa ich pełne wykonanie nie było jednak konieczne. Ograniczono je do kwoty 300 mln zł.

Zrealizowany w 2009 r. deficyt wyniósł 23.845,0 mln zł i był o 3.341,3 mln zł niższy od przyjętego w nowelizacji ustawy budżetowej. Niższe od planowanego wykonanie deficytu było przede wszystkim wynikiem zmniejszenia wydatków (o 2.069,3 mln zł) oraz w mniejszym stopniu wzrostu dochodów (o 1.272,0 mln zł).

Analogicznie jak w latach poprzednich NIK zauważa, że wielkość deficytu była możliwa do osiągnięcia dlatego, że znacząca część operacji budżetowych była ujmowana poza rachunkiem wydatków. W 2009 r. w ten sposób przekazano środki do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych na refundację składek związanych z reformą systemu ubezpieczeń społecznych w wysokości 21.086,0 mln zł. Zaliczono je do rozchodów w części 98 nie z powodu ich ekonomicznego charakteru, ale na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którym na finansowanie reformy przeznacza się wpływy z prywatyzacji niektórych spółek Skarbu Państwa. Tymczasem rzeczywisty sposób finansowania tych transferów w jeszcze większym stopniu niż w latach poprzednich odbiegał od zapisanego w ustawie. W 2009 r. z wpływów z prywatyzacji pokryto tylko 3,3% płatności. Pozostałe 96,7% środków pozyskano z emisji skarbowych papierów wartościowych. Mimo to całość refundacji ujęto w rozchodach. NIK podtrzymuje stanowisko z lat ubiegłych, że takie ujęcie omawianych płatności nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych. Wielkość deficytu nie oddaje stanu nierównowagi budżetowej. W ocenie NIK środki przekazywane na refundację do ZUS w całości lub w kwocie nie znajdującej pokrycia w przychodach z prywatyzacji, powinny być ujmowane jako wydatki. Zbliżyłoby to wielkość deficytu do deficytu wyliczanego według metodologii Eurostatu.

Zdaniem NIK, inną operacją zaburzającą przejrzystość finansów publicznych w 2009 r., było dofinansowanie przez Skarb Państwa Polskich Kolei Państwowych SA w zamian za udziały w spółce Przewozy Regionalne sp. z o.o. oraz niezbywalne akcje Polskich Linii

Kolejowych SA<sup>2</sup>. Zgodnie z art. 106 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych<sup>3</sup> wydatki na zakup i objęcie akcji powinny być zaliczone do wydatków budżetu państwa. Operacja jednak została skonstruowana tak, aby zgodnie z przepisami była ujęta poza rachunkiem wydatków. Skarb Państwa udzielił Polskim Kolejom Państwowym SA pożyczki w wysokości 477 mln zł, z zastrzeżeniem możliwości jej spłaty w formie pieniężnej lub niepieniężnej poprzez przekazanie ww. udziałów i akcji. Spłata, podobnie jak w przypadku pożyczki udzielonej i spłaconej w 2008 r., została dokonana w formie niepieniężnej. Pożyczka zaś, zgodnie z art. 6 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, została ujęta w rozchodach budżetu państwa i nie wpłynęła na wielkość deficytu.

2. Zrealizowany w 2009 r. deficyt budżetu państwa stanowił 40,4% potrzeb pożyczkowych netto. Potrzeby te w kwocie 58.546,7 mln zł były wyższe od przyjętych w znowelizowanej ustawie budżetowej o 9.515,7 mln zł i to pomimo niższego o 3.341,3 mln zł deficytu. O przekroczeniu znowelizowanego planu potrzeb pożyczkowych netto zdecydowały w szczególności większa suma pożyczek udzielonych przez Skarb Państwa o 5.453,6 mln zł (ujemne saldo tej pozycji wyniosło 5.943,9 mln zł), wyższy przyrost stanu środków na rachunkach budżetowych o 4.126,0 mln zł (zaplanowano spadek stanu środków o 244,4 mln zł, a w rzeczywistości wystąpił wzrost o 3.881,6 mln zł), większe ujemne saldo prefinansowania zadań współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej o 2.521,9 mln zł (wyniosło 4.368,1 mln zł) oraz większe ujemne saldo przychodów z prywatyzacji i ich rozdysponowania o 999,9 mln zł (wyniosło 20.517,1 mln zł).

Większa suma pożyczek wynikała z udzielenia w grudniu 2009 r. nieoprocentowanej pożyczki na wypłatę przez Fundusz Ubezpieczeń Społecznych świadczeń gwarantowanych przez państwo w wysokości 5.500,0 mln zł. Źródłem jej finansowania były środki na rachunku walutowym budżetu państwa, czasowo zamienione na złote w wyniku transakcji FX swap. Bezpłatne przekazanie środków do ZUS oznaczało, że koszty finansowania w całości obciążą budżet państwa. W rachunku łącznym operacja ta była gospodarna, gdyż jej koszt był niższy niż oprocentowanie kredytów, obsługiwanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. Niedobór środków w FUS na realizowanie celów gwarantowanych przez państwo był wyższy. ZUS dodatkowo zaciągnął kredyty bankowe, których stan na koniec 2009 r. wyniósł prawie 4 mld zł.

Wykorzystanie transakcji swap na finansowanie pożyczki było korzystniejsze niż pozyskanie środków na rynku krajowym. Średnia rentowność transakcji, uwzględniająca utracone korzyści z tytułu oprocentowania środków walutowych wynosiła 2,45%, podczas gdy oprocentowanie bonów o najkrótszych terminach zapadalności wynosiło w 2009 r. ok. 4,4%. Transakcje FX swap przeprowadzono z bankami, które posiadały podpisaną umowę z Ministrem Finansów, regulującą zasady postępowania

---

<sup>2</sup> Art. 15 ust. 8a ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. Nr 84, poz. 948 ze zm.) dopuszcza jedynie zbycie akcji przez PKP SA na rzecz Skarbu Państwa.

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

związane z zawieraniem transakcji na instrumentach pochodnych, zaakceptowały warunki formalnoprawne, posiadały limit na wymienione transakcje, ustalony przez Ministra Finansów, oraz których kwotowania w danym dniu były najkorzystniejsze.

Większy niż zaplanowano przyrost środków złotych na rachunkach budżetowych w wysokości 3.881,6 mln zł był efektem zwiększenia stanu środków z 6.543,8 mln zł na koniec 2008 r. do 10.425,4 mln zł na koniec 2009 r. Zdaniem NIK, wątpliwości budzi kumulowanie tak znacznej sumy środków, uzyskiwanych poprzez zwiększanie zadłużenia Skarbu Państwa, w sytuacji gdy na koniec 2009 r. istniała groźba przekroczenia pierwszego progu ostrożnościowego, określonego w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W końcu grudnia 2009 r. nie była znana ani wielkość państwowego długu publicznego (PDP), w którym ujmowane jest nie tylko zadłużenie Skarbu Państwa ale także innych jednostek sektora finansów publicznych, ani wielkość PKB za 2009 r. Według danych na dzień zakończenia kontroli relacja PDP do PKB na koniec 2009 r. ukształtowała się o 0,07 punktu procentowego poniżej progu ostrożnościowego. Jego przekroczenie nastąpiłoby, gdyby wielkość długu na koniec 2009 r. była wyższa o 1.342,7 mln zł. Utrzymanie stanu zadłużenia poniżej 50% PKB było możliwe wskutek finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa środkami z zaliczek z Unii Europejskiej oraz przeniesienia finansowania części inwestycji drogowych z budżetu państwa do Krajowego Funduszu Drogowego. Fundusz ten nie został ujęty w katalogu jednostek sektora finansów publicznych i w związku z tym jego zadłużenie nie jest zaliczane do państwowego długu publicznego. Szerzej kwestie te zostały omówione w pkt 5 i 6 wystąpienia.

3. Podstawowym źródłem finansowania netto potrzeb pożyczkowych w 2009 r. był rynek krajowy, jednak przy wyższym niż w latach poprzednich udziale środków pozyskanych na rynku zagranicznym. W finansowaniu ogółem na kwotę 58.501,1 mln zł, saldo krajowe (39.944,8 mln zł) stanowiło 67,9%, a saldo zagraniczne (18.556 mln zł) 32,1%.

Struktura finansowania krajowego była determinowana przez popyt inwestorów na poszczególne instrumenty. W pierwszej części roku, wobec niesprzyjających warunków sprzedaży papierów o dłuższym terminie wykupu, wzrosła rola finansowania bonami skarbowymi. Ich sprzedaż wyniosła ponad 53 mld zł. W miarę stabilizowania się sytuacji rynkowej i pojawienia się popytu na papiery o nieco dłuższym horyzoncie czasowym, Minister Finansów prowadził politykę oddłużania się w bonach skarbowych i tym samym obniżania ryzyka refinansowania poprzez zmniejszenie sprzedaży bonów w październiku, a następnie całkowity brak ich emisji w listopadzie i grudniu. W 2009 r. nastąpiło zmniejszenie zadłużenia w bonach skarbowych o 2,5 mld zł. W 2009 r. po ponad dziewięcioletniej przerwie Minister Finansów przeprowadził operację odkupu bonów o wartości nominalnej 3.457 mln zł. Operacja ta nie miała wpływu na kwotę rocznych rozchodów, spowodowała natomiast przyspieszenie wykupu bonów zapadających w 2009 r. i zmniejszenie wydatków 2009 r. o 8,9 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia celowość i efektywność przeprowadzonej operacji. Była ona kierunkowo zgodna z postulatami zgłaszanymi przez NIK w wystąpieniu

pokontrolnym po kontroli zarządzania długiem Skarbu Państwa i płynnością budżetu państwa w latach 2006–I półrocze 2008. NIK poddała wówczas pod rozagę wykorzystanie operacji odkupu do obniżenia kosztów obsługi długu.

Podstawowym źródłem pozyskania środków na rynku krajowym była sprzedaż obligacji o stałym oprocentowaniu, z której wpływy wyniosły 44.819,5 mln zł i stanowiły 65,2% środków na finansowanie w 2009 r. Największy udział w wysokości 30.633 mln zł miały obligacje 2-letnie zerokuponowe o średniej rentowności 5,71%.

W 2009 r. dokonano zamiany obligacji długoterminowych indeksowanych z terminem wykupu w 2016 r. oraz obligacji zmiennoprocentowych z terminem wykupu w 2018 r. o łącznej wartości 503 mln zł na dziesięcioletnie obligacje o stałym oprocentowaniu. Powodem przeprowadzenia tych operacji była potrzeba poprawy płynności rynku skarbowych papierów wartościowych. W efekcie kryzysu na rynkach finansowych nastąpił spadek płynności we wszystkich segmentach rynku, który szczególnie dotyczył obu tych obligacji. Przeprowadzona operacja była celowa i gospodarna. NIK ocenia pozytywnie aktywną rolę Ministra Finansów w tworzeniu warunków do poprawy efektywności rynku spw.

Finansowanie netto środkami pozyskanymi z zagranicy wyniosło w 2009 r. 18.556 mln zł i było o 232,9% wyższe niż przyjęte na etapie ustawy budżetowej (5.574 mln zł) oraz o 115,2% wyższe niż ustalone w budżecie po nowelizacji (8.621 mln zł). Wyższy poziom finansowania na rynkach zagranicznych był wynikiem zwiększonej emisji obligacji oraz większego wykorzystania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych.

Obligacje wyemitowane na rynkach zagranicznych pozwoliły na pozyskanie środków na finansowanie w wysokości 16.681,9 mln zł. W momencie zaciągania zadłużenia koszt pozyskania środków na rynkach zagranicznych był niższy od kosztu finansowania krajowego. Szacunkowe porównanie kosztów emisji na rynku krajowym i zagranicznym z uwzględnieniem łącznego wyniku budżetu państwa i NBP, który w ramach polityki pieniężnej absorbuje środki złote wyemitowane w związku z zamianą przez Ministra Finansów walut obcych na złote, wykazało jednak że koszty finansowania zagranicznego są wyższe niż krajowego.

Ministerstwo Finansów uzasadniało podjęte decyzje tym, że wyniki szacunkowego porównania kosztów nie stanowiły samoistnego formalnego kryterium, ani warunku ograniczającego decyzje o emisjach zagranicznych, gdyż celem tym jest zdefiniowana w *Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych*, minimalizacja kosztów obsługi długu w długim terminie przy przyjętych ograniczeniach dotyczących ryzyka. Emisja spw zagranicą pozwoliła także na wydłużenie zapadalności długu oraz doprowadziła do zmniejszenia podaży spw na rynku krajowym. Zdaniem NIK, ujemną stroną takiego finansowania jest jednak niepewność co do ostatecznej wielkości obciążeń związanych z emisją spw zagranicą. Są one bowiem uzależnione od trudno przewidywalnych zmian kursu złotego do walut obcych. Ponoszone ryzyko może okazać

się niewspółmierne do korzyści wynikających z różnic oprocentowania i może zniweczyć osiągnięcie celu *Strategii* w postaci minimalizacji kosztów w długim okresie.

W 2009 r. oprócz finansowania potrzeb pożyczkowych poprzez emisję spw, Minister Finansów zaciągnął kredyty w międzynarodowych instytucjach finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny oraz Bank Światowy. Zostały one przyznane na 10–30 lat i mogą być przeznaczone na finansowanie potrzeb pożyczkowych. W 2009 r. zaciągnięte zostało zadłużenie stanowiące równowartość 9.775,1 mln zł. Oprocentowanie kredytów oparte było o zmienną stawkę LIBOR 6M, która w chwili ciągnięcia kredytów kształtowała się w granicach 0,59–1,77%, powiększoną o marżę w wysokości od 5 do 77 pb, w zależności od rodzaju kredytu. W 2009 r. był to najkorzystniejszy sposób finansowania potrzeb pożyczkowych, ale także obciążony ryzykiem kursowym.

Jednym z najdroższych sposobów finansowania potrzeb pożyczkowych był kredyt *Foreign Military Financing* (FMF), przyznany na finansowanie zakupu samolotu wielozadaniowego F-16. W dniu 15 grudnia 2008 r. zaciągnięta została jego transza w wysokości ok. 58 mln USD. Jej oprocentowanie wyniosło 6,903% i było o co najmniej 1 punkt procentowy wyższe niż innych obsługiwanych w tym czasie zobowiązań dolarowych. Z uwagi na wysokie koszty, ciągnięcia tego kredytu w poprzednich latach były spłacane niezwłocznie po zaciągnięciu kredytu. W przypadku omawianej transzy spłata miała miejsce dopiero 31 lipca 2009 r., Ministerstwo Finansów nie posiadało jednak wcześniej środków dolarowych na jej dokonanie. Nie praktykuje się emisji skarbowych papierów wartościowych o tak niskiej wartości. Przyspieszenie emisji obligacji o wartości 3.500 mln USD, przeprowadzonej w lipcu 2009 r., byłoby niekorzystne finansowo, z uwagi na konieczność ponoszenia kosztów od całego wolumenu emisji. Także pozyskanie środków na rynku krajowym i zakup walut w NBP na wcześniejszą spłatę nie byłoby bardziej opłacalne niż spłata w dniu 31 lipca 2009 r. z uwagi na kształtowanie się kursu złotego do dolara.

4. Przy wykorzystaniu wszystkich instrumentów dostępnych w 2009 r., takich jak sprzedaż spw na rynki krajowe i zagraniczne, zaciąganie kredytów i pożyczek, wykorzystanie środków walutowych na potrzeby krajowe, sprzedaż walut do NBP, wykorzystanie środków pochodzących z zaliczki na fundusze strukturalne UE, dokonywanie operacji na instrumentach pochodnych, Minister Finansów zapewnił płynność budżetu państwa. Nadwyżki środków gromadzone były na lokatach złotych w NBP i BGK oraz na lokatach walutowych w NBP. Przeciętny stan ulokowanych środków złotych w 2009 r. wyniósł ok. 7,1 mld zł i był wyższy niż w roku poprzednim o ok. 0,7 mld zł. Koszt utrzymania płynności, przy założeniu finansowania ich bonami 52-tygodniowymi, wyniósł 322 mln zł i był o 85 mln zł wyższy od uzyskanych dochodów z lokat. Minister Finansów, zgodnie z wnioskami NIK z lat poprzednich, kilkakrotnie w ciągu roku zwracał się do dysponentów z pismami w sprawie racjonalnej gospodarki środkami. NIK pozytywnie ocenia skutki tych działań. W 2009 r. średni stan niewykorzystanych środków na rachunkach dysponentów wyniósł ok. 0,5 mld zł i był o ok. 0,4 mld zł niższy

niż w 2008 r. Koszt pozyskania środków uległ obniżeniu z 60,4 mln zł w 2008 r. do 20 mln zł w 2009 r.

NIK ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością walutową w 2009 r. Pozwoliło ono na zapewnienie terminowego finansowania przypadających do zapłaty płatności. Celowy był aneks do umowy rachunku bankowego w walutach obcych w NBP, zawarty w dniu 14 sierpnia 2009 r. Rozszerzył on listę tytułów, z jakich mogą być gromadzone środki na rachunku walutowym w NBP m.in. o wpływy z budżetu Unii Europejskiej oraz doprecyzował niektóre zapisy, w tym dotyczące oprocentowania lokat i możliwości skrócenia lokat.

5. W marcu 2009 r., analogicznie jak w roku poprzednim, Minister Finansów wykorzystał środki z zaliczki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na uzupełnienie finansowania potrzeb pożyczkowych Finansów. Wykorzystanie środków w wysokości 1,2 mld EUR, obniżało emisję spw i przyczyniało się do oszczędności w wydatkach na obsługę długu. NIK podtrzymuje jednak ocenę sformułowaną po ubiegłorocznej kontroli wykonania budżetu państwa w części 98, iż takiego źródła finansowania potrzeb pożyczkowych nie przewidywał art. 98 ust. 2 ustawy o finansach publicznych<sup>4</sup>. Wykorzystanie zaliczek z funduszy strukturalnych pozostawało także w sprzeczności z art. 202 ust. 1 tej ustawy. 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 nie jest takim celem. Uwagi NIK, odnośnie potrzeby wprowadzenia podstawy prawnej dla takiego wykorzystania środków do nowej ustawy o finansach publicznych nie zostały uwzględnione.

W 2009 r. środki wykorzystane w 2008 r. w kwocie 1,3 mld EUR zostały spłacone z rachunku walutowego, a ze środków przekazanych w 2009 r. pozostała na koniec roku do zwrotu kwota 1 mld EUR.

Jak już wspomniano finansowanie potrzeb pożyczkowych z tego źródła sprawiło, że nie został przekroczony próg 50% relacji PDP do PKB, określony w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Wykorzystane środki pomimo iż muszą być zwrócone na odpowiedni rachunek w celu wykorzystania zgodnie z przeznaczeniem, nie są traktowane jako dług Skarbu Państwa. Formalnie po przekazaniu ich w formie zaliczki stały się one własnością Skarbu Państwa i w momencie wykorzystania na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie powstało zobowiązanie wobec innego podmiotu, które należałoby ująć w ewidencji długu. Gdyby zamiast środków, które na koniec 2009 r. pozostawały do zwrotu analogiczna kwota została pozyskana na rynku skarbowych papierów wartościowych, poziom PDP do PKB na koniec 2009 r. wyniósłby ok. 50,2%.

6. Według danych na dzień zakończenia kontroli dług Skarbu Państwa na koniec 2009 r. wyniósł 631,7 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 61,8 mld zł, osiągając poziom 47,1% PKB. Na wzrost długu Skarbu Państwa w 2009 r. wpłynęły głównie finansowanie deficytu

---

<sup>4</sup> Wykorzystanie zaliczki w 2009 r. miało miejsce przed przekazaniem wystąpienia pokontrolnego, zawierającego omawianą ocenę.

budżetowego (38,5% przyrostu długu) oraz finansowanie skutków reformy ubezpieczeń społecznych (34,1% przyrostu długu). Przyrost długu krajowego Skarbu Państwa wyniósł 42,7 mld zł, a zagranicznego 19 mld zł (po przeliczeniu na EUR 5,2 mld).

Państwowy dług publiczny<sup>5</sup> na koniec 2009 r. wyniósł 670,0 mld zł i stanowił 49,9% PKB. W stosunku do 2008 r. uległ on zwiększeniu o 72,2 mld zł. Wzrost ten był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa (po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych o 57,0 mld zł) i zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków (po konsolidacji o 11,4 mld zł). Do PDP nie wlicza się m.in. zadłużenia Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), które na koniec 2009 r. wyniosło 18.963,6 mln zł. Fundusz ten nie został wymieniony w art. 4 ust. 1 ustawy o finansach publicznych wśród podmiotów należących do sektora finansów publicznych. Jest on natomiast zaliczany przez Eurostat do sektora instytucji rządowych i samorządowych i jego zobowiązania są zaliczane do długu według metodologii unijnej. Gdyby zadłużenie KFD było zaliczane do PDP przekroczony zostałby pierwszy próg ostrożnościowy, określony w art. 79 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych.

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony zgodnie z wymogami Eurostat, wyniósł 684,4 mld zł. W stosunku do PKB osiągnął on wartość 51%, tj. poniżej wartości referencyjnej, określonej w art. 1 protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, wynoszącej 60% PKB<sup>6</sup>. W porównaniu do 2008 r. relacja ta uległa jednak znacznemu pogorszeniu o 3,8 punktu procentowego.

7. W art. 6 ustawy budżetowej na 2009 r. przed nowelizacją ustalony został limit poręczeń i gwarancji udzielanych przez Skarb Państwa w wysokości 40 mld zł. Był on wyższy od zakładanego na etapie planowania budżetu o 25 mld zł. Zmiana ta wiązała się z przyjęciem przez Radę Ministrów w listopadzie 2008 r. *Planu Stabilności i Rozwoju*, stanowiącego reakcję na zjawiska kryzysowe. Przewidziane w nim poręczenia i gwarancje miały być udzielane za zobowiązania podmiotów finansowych w celu zwiększenia zaufania na rynku międzybankowym i obniżenia kosztów pozyskania pieniądza, oraz dla podmiotów ze sfery realnej w celu zwiększenia poziomu inwestycji finansowanych, zarówno ze środków publicznych, jak i prywatnych. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej w lipcu 2009 r. limit został dodatkowo zwiększony do 55 mld zł. Wiązało się to z zakładanym pozyskiwaniem środków przez Krajowy Fundusz Drogowy, w związku z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>7</sup>, która przeniosła ciężar finansowania inwestycji zawartych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008–2012 z budżetu państwa na KFD.

Wykonanie limitu wyniosło 21.079 mln zł, tj. 38,3%. Był to największy procent wykorzystania limitu od 2001 r. Sześcioma udzielonymi gwarancjami objęto spłatę zobowiązań zaciągniętych na finansowania inwestycji, głównie infrastrukturalnych. Nie została udzielona żadna gwarancja w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 lutego

---

<sup>5</sup> Obliczany zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 10-11 ustawy o finansach publicznych.

<sup>6</sup> Zapisy protokołu są wynikiem postanowień art. 104c.2 Traktatu o Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 720.



2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym, gdyż żaden z podmiotów należących do sektora bankowego nie zwrócił się do Ministerstwa Finansów o udzielenie takiego wsparcia. Nie została również udzielona żadna gwarancja w oparciu o przepisy ustawy o *rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych*. Powyższa ustawa została bowiem opublikowana dopiero w dniu 16 marca 2010 r.

Na dzień 31 grudnia 2009 r. należności z tytułu gwarancji i poręczeń wyniosły 1.213,9 mln zł, z czego do spłaty w 2009 r. przypadały należności w kwocie 1.104,5 mln zł. Zwiększając na ich stan wpłynęła decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2008 r., uznająca gwarancje Skarbu Państwa udzielone Stoczni Gdynia za pomoc państwa (wzrost należności o 126.086,7 tys. zł) oraz naliczenie odsetek od należności głównej Huty Baildon SA w upadłości (wzrost zadłużenia w stosunku do 2008 r. o 134.640,9 tys. zł).

Na przyrost należności w 2009 r. wpłynęły także wydatki Skarbu Państwa w kwocie 7.449,2 tys. zł, poniesione za Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze SA (6.870,6 tys. zł) oraz przedsiębiorstwa produkujące żywność bezglutenową (578,6 tys. zł), a także naliczenie odsetek ustawowych od wierzytelności Skarbu Państwa.

NIK pozytywnie ocenia działania windykacyjne prowadzone przez MF wobec podmiotów będących dłużnikami Skarbu Państwa, w wyniku których odzyskane zostały zaległości z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji w kwocie 57.206,2 tys. zł.

8. NIK ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w części 97 prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Ujemne saldo prefinansowania wyniosło 4.368,1 mln zł i było wyższe o 621,3 mln zł od zaplanowanego pierwotnie w ustawie budżetowej i o 2.521,9 mln zł od zaplanowanego po jej nowelizacji. Podstawową tego przyczyną była decyzja Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi o przyspieszeniu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej finansowania uzupełniających płatności obszarowych, planowanych pierwotnie na 2010 r. Na ten cel zostały wykorzystane środki otrzymane z Komisji Europejskiej z tytułu refundacji wcześniejszych wydatków na WPR. W efekcie środki te nie zostały przekazane na przychody części 97, a jednocześnie konieczne było zwiększenie rozchodów w celu zapewnienia prefinansowania wydatków pokrywanych z środków unijnych. Większe ujemne saldo prefinansowania skutkowało odpowiednim zwiększeniem potrzeb pożyczkowych finansowanych z części 98 budżetu państwa.

Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z Funduszu Spójności wyniosło 65.653 tys. zł, tj. 54,7% salda planowanego w załączniku nr 7 do ustawy budżetowej. Minister Finansów przekazał do BGK na rachunek pożyczek 93.338 tys. zł, a wypłaty z rachunku (przede wszystkim na pożyczki wypłacane beneficjentom) wyniosły 86.314 tys. zł. W ciągu roku na rachunku tym utrzymywały się wysokie stany środków w granicach od 2.819 tys. zł do 32.510 tys. zł. Średnie saldo na koniec poszczególnych miesięcy wynosiło 12.464 tys. zł. Od otrzymanych środków BGK naliczył odsetki w wysokości 344 tys. zł, natomiast koszt pozyskania tych środków, oszacowany w oparciu o rentowności 52 – tygodniowych bonów skarbowych wyniósł 620 tys. zł.

Powodem utrzymywania wysokich stanów środków był sposób określenia ich wysokości, oparty o przekazywane z wyprzedzeniem przez pożyczkobiorców informacje o planowanym zapotrzebowaniu na środki w sytuacji, gdy faktyczne zapotrzebowanie kształtowało się na niższym poziomie.

Zdaniem NIK, należy rozważyć możliwość zmiany zasad zasilania tego rachunku. Analogiczna sytuacja miała miejsce w przypadku przekazywania BGK środków na rachunek pożyczek na wyprzedzające finansowanie w ramach WPR. Dokonana zmiana wprowadziła zasadę, wiążącą wielkość środków przekazywanych BGK z wartością faktur przekazanych przez pożyczkobiorców.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie zmiany zasad zasilania rachunku w Banku Gospodarstwa Krajowego, z którego realizowane są płatności na prefinansowanie zadań realizowanych z Funduszu Spójności w celu zapewnienia bardziej racjonalnej gospodarki środkami.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, prosi Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku oraz o działaniach podjętych lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

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