

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF-4100-11-01/2011

Nr ewid. 85/2011/P10040/KBF

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2010 roku
budżetu państwa w częściach
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego
79 – Obsługa długu krajowego

Warszawa maj 2011 r.

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

Wizja *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*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2010 roku
budżetu państwa w częściach
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego
79 – Obsługa długu krajowego**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów

Waldemar Długolecki

Zatwierdzam:
Stanisław Jarosz

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, maja 2011 r.

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

Spis treści

1. WPROWADZENIE.....	4
Cel i zakres kontroli.....	4
Uwarunkowania prawne i organizacyjne	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	10
Ocena ogólna	10
Sprawozdawczość	10
Uwagi i wnioski.....	11
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
Część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego	12
Wykonanie dochodów i wydatków.....	12
Dochody budżetowe.....	12
Wydatki budżetowe.....	13
Część 79 – Obsługa długu krajowego	16
Wykonanie dochodów i wydatków.....	16
Dochody budżetowe.....	16
Wydatki budżetowe.....	18
Wydatki w układzie zadaniowym.....	19
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	21
Protokół	21
Wystąpienie pokontrolne	21

Załączniki

1. Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, w okresie od 3 stycznia do 18 marca 2011 r. przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2010 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz 79 – Obsługa długu krajowego.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2010².

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów pod względem legalności, gospodarności, rzetelności i celowości, zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa³.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Na podstawie § 2 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 grudnia 2009 r. w sprawie klasyfikacji części budżetowych oraz określenia ich dysponentów⁴, w związku z § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów⁵, dysponentem części budżetowych 78 i 79 jest Minister Finansów.

Zgodnie z art. 124 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (zwanej dalej „ufp”) wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa obejmują w szczególności wydatki budżetu państwa z tytułu oprocentowania i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, oprocentowania zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wypłat związanych z udzielonymi przez Skarb Państwa poręczeniami i gwarancjami, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa są dokonywane przed innymi wydatkami budżetu państwa (art. 165 ust. 1 ufp). Minister Finansów może dokonywać przeniesień

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. (Dz.U. Nr 19, poz. 102).

³ Por. <http://www.nik.gov.pl/kontrole/standardy-kontroli-nik/>

⁴ Dz.U. Nr 211, poz. 1633 ze zm.

⁵ Dz.U. Nr 216, po. 1592.

⁶ Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa między częściami budżetu państwa, w których ujmuje się obsługę długu zagranicznego Skarbu Państwa oraz obsługę długu krajowego Skarbu Państwa (art. 165 ust. 2 ufp).

Na podstawie art. 77 pkt 3 ufp Minister Finansów jest upoważniony m.in. do przeprowadzania operacji finansowych związanych z zarządzaniem długiem, w tym operacji związanych z finansowymi instrumentami pochodnymi. Środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa (art. 166 ust. 1 ufp).

Na wysokość wydatków w częściach 78 i 79 wpływ miały w szczególności wielkość długu Skarbu Państwa oraz warunki jego zaciągnięcia, głównie w latach wcześniejszych. O wielkości dochodów i wydatków obsługi długu zagranicznego decydowały także kursy walutowe, po jakich rozliczano poszczególne płatności. Minister Finansów aktywnie kształtował wielkość wydatków z tytułu obsługi długu, dokonując operacji związanych z zarządzaniem długiem, w tym transakcji pochodnych przenoszących płatności odsetkowe pomiędzy latami budżetowymi.

Wielkość dochodów zależała w szczególności od skali emisji skarbowych papierów wartościowych w 2010 r. oraz warunków, na jakich były one dokonywane. Jeżeli skarbowe papiery wartościowe były emitowane po cenie wyższej od ceny nominalnej, wówczas Minister Finansów uzyskiwał dochody z tytułu premii. Przy emisji niektórych skarbowych papierów wartościowych występowały także dochody z tytułu odsetek. Odsetki te były naliczane od pierwszego dnia emisji i jeżeli inwestor nabywał skarbowe papiery wartościowe w drugim lub następnych dniach, musiał opłacić odsetki już naliczone.

W 2010 r. zadłużenie Skarbu Państwa wzrosło z 631.506,5 mln zł do 701.850,6 mln zł, tj. o 70.344,1 mln zł. Był to największy kwotowy przyrost długu Skarbu Państwa w historii. Tempo przyrostu wyniosło 11,1% i było wyższe od zanotowanego w roku poprzednim o 0,3 pkt. proc. Zwiększenie długu nastąpiło w wyniku sfinansowania części deficytu budżetu państwa (44,6 mld zł), deficytu środków europejskich (10,5 mln zł), refundacji dla FUS składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych, na którą zabrakło pokrycia we wpływach z prywatyzacji (13,3 mld zł) oraz pozostałych potrzeb pożyczkowych (5,3 mld zł). Wzrost długu zaciągniętego na te cele był o 2,5 mld zł wyższy niż pozyskane środki, gdyż zadłużenie jest ujmowanie w wielkościach nominalnych, odpowiadających kapitałowi przypadającemu do spłaty. Na zwiększenie długu wpływ miały

także zmiany kursu złotego (ok. 400 mln zł) oraz pozostałe czynniki, takie jak finansowanie przyrostu środków na rachunkach budżetowych oraz kapitalizacja i indeksacja skarbowych papierów wartościowych (łącznie ok. 1,8 mld zł). Przyrost zadłużenia został ograniczony przez Ministra Finansów w wyniku czasowego wykorzystania części środków europejskich, zgromadzonych na rachunkach walutowych, na finansowanie bieżących płatności budżetu państwa w wysokości ok. 8,1 mld zł. Środki te zostały przekazane przez Komisję Europejską na sfinansowanie programów operacyjnych, nie zostały jednak zaliczone na dochody budżetu środków europejskich w 2010 r., tylko pozostawione na rachunkach, w celu przekazania ich na dochody w latach następnych. Minister Finansów chce w ten sposób zmniejszyć wahania wyniku budżetu środków europejskich. Gdyby środki z Komisji Europejskiej, zgromadzone na rachunkach walutowych oraz wykorzystane w 2009 r. na finansowanie potrzeb pożyczkowych (łącznie ok. 4,5 mld euro), w całości zasiliły dochody budżetu środków europejskich, zamiast deficytu tego budżetu w wysokości 10,4 mld zł wystąpiłaby nadwyżka w wysokości ok. 8 mld zł⁷.

Zadłużenie Skarbu Państwa było główną składową państwowego długu publicznego (PDP), obejmującego zadłużenie całego sektora finansów publicznych, po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań i należności między jednostkami tego sektora. W kwartalnej informacji „Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych” z dnia 30 marca 2011 r. Minister Finansów podał, że kwota PDP na koniec 2010 r. wynosi 748.485,6 mln zł. NIK stwierdziła, że kwota ta została zaniżona o 873,2 mln zł, w związku z nieujęciem jej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w sprawozdaniu Rb-Z o zobowiązaniach funduszy zarządzanych przez ZUS z 15 lutego 2011 r. Po stwierdzeniu występowania tych zobowiązań ZUS skorygował w księgach wysokość zadłużenia, nie przesłał jednak niezwłocznie korekty sprawozdania do GUS, choć był do tego zobowiązany na mocy § 10 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁸. Dopiero w kwietniu 2011 r., w wyniku kontroli NIK, sprawozdanie zostało poprawione i przesłane do adresata. Równocześnie inne jednostki sektora finansów publicznych samodzielnie złożyły korekty swoich sprawozdań, obniżając wartość PDP o 1.439,8 mln zł. W efekcie tych zmian wielkość PDP na koniec 2010 r. wyniosła 747.918,9 mln zł.

⁷ Dokładna wielkość zależałaby od kursu euro, po jakim nastąpiłoby przewalutowanie środków na złote.

⁸ Dz.U. Nr 43, poz. 247.

Według stanu na 29 kwietnia 2011 r. relacja PDP do PKB⁹ w 2010 r. wyniosła 52,8%. Ukształtowała się ona powyżej I progu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych. W tej sytuacji art. 86 ust. 1 pkt 1 tej ustawy zabrania Radzie Ministrów uchwalenia projektu ustawy budżetowej, w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa byłaby wyższa niż analogiczna relacja, wynikająca z ustawy budżetowej na rok 2011, tj. 14,72%.

Dług Skarbu Państwa stanowił także główną składową długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wyliczanego według metodologii unijnej¹⁰, na potrzeby oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej kryterium konwergencji. Różnice między państwowym długiem publicznym, liczonym na potrzeby krajowe a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych, przedstawia załącznik nr 1 do „Informacji”. Główna różnica polega na nieujmowaniu w długi, liczonym według metodologii krajowej, funduszy utworzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w szczególności Krajowego Funduszu Drogowego (KFD). Z funduszy tych są finansowane te same zadania, które przed ich powstaniem były finansowane ze środków budżetu państwa. Nie są one jednak zaliczane do jednostek sektora finansów publicznych, gdyż wraz z ich utworzeniem nie został rozszerzony zamknięty katalog tych jednostek, określony w ustawie o finansach publicznych. W tej sytuacji dług KFD, wynoszący na koniec 2010 r. 24,7 mld zł nie jest zaliczany do państwowego długu publicznego.

Według danych na 29 kwietnia 2011 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczony według metodologii unijnej, wyniósł na koniec 2010 r. 776.836,4 mln zł i stanowił 54,9% PKB. Relacja długu sektora do PKB ukształtowała się o 5,1 pkt. proc. poniżej wielkości referencyjnej, określonej w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w protokole w sprawie kryteriów konwergencji.

Przyrost zadłużenia Skarbu Państwa w 2010 r. był zarówno wynikiem przyrostu długu krajowego (o 9,6%), jak i długu zagranicznego (o 15,4%). Na koniec 2010 r. dług krajowy¹¹ wyniósł 507.011,5 mln zł i był wyższy niż na koniec 2009 r. o 44.278,0 mln zł. Dług zagraniczny, po przeliczeniu na złote, wyniósł 194.839,0 mln zł i w 2010 r. wzrósł o 26.066,1 mln zł.

⁹ Zgodnie z szacunkiem wstępnym z 26 kwietnia 2011 r. PKB w 2010 r. wyniósł 1.415.514,4 mln zł.

¹⁰ Zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95).

¹¹ Według kryterium miejsca emisji.

W 2010 r. blisko 60% zadłużenia Skarbu Państwa stanowiły zobowiązania z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych o stałym oprocentowaniu nominowanych w złotych. Ta część długu nie była narażona na ryzyko zmian kursu złotego ani stóp procentowych, w związku z czym generowała z góry określone koszty¹². Pozostałe wydatki oraz dochody były uzależnione od kształtowania się warunków makroekonomicznych, w tym w przypadku zadłużenia krajowego stóp procentowych na rynku krajowym¹³ i inflacji¹⁴, a w przypadku zadłużenia zagranicznego stóp procentowych na międzynarodowych rynkach finansowych i kursu złotego w stosunku do walut obcych.

W ocenie NIK, Minister Finansów rzetelnie zaplanował dochody i wydatki w obu częściach. Planowanie w latach 2009-2010 było obarczone wysokim ryzykiem z uwagi na utrzymującą się niepewność, co do rozwoju sytuacji na rynkach finansowych oraz w niektórych krajach Europy, dotkniętych skutkami kryzysu finansowego. Biorąc to pod uwagę, odchylenie dotyczące kształtowania się kursu złotego do walut obcych należy uznać za stosunkowo niewielkie. Relatywnie większe odchylenia wystąpiły w przypadku stóp procentowych. Przyjęte założenia dotyczące stóp procentowych należy jednak ocenić jako ostrożne, zapewniające limit wydatków na wypadek podniesienia stóp na rynkach finansowych, do poziomu sprzed kryzysu finansowego. Przyjęte założenia oraz kształtowanie się średniorocznych kursów walutowych i stóp procentowych na rynkach zagranicznych przedstawia tabela.

Założenia przyjęte do planu wydatków cz. 78 oraz kształtowanie się kursów walutowych i stóp procentowych na londyńskim rynku finansowym w 2010 r.

Wyszczególnienie	Założenia przyjęte do planu wydatków cz. 78	Wielkości rzeczywiste	Odchylenie
Kurs PLN/EUR	4,0776	3,9946	- 3,0%
Kurs PLN/USD	2,9410	3,1197	+1,5%
LIBOR jednomiesięczny EUR	1,4%	0,5%	-0,9 p.p.
LIBOR trzymiesięczny EUR	1,7%	0,8%	-0,9 p.p.
LIBOR sześciomiesięczny EUR	1,9%	1,1%	-0,8 p.p.
LIBOR jednomiesięczny USD	1,1%	0,3%	-0,8 p.p.
LIBOR trzymiesięczny USD	1,4%	0,3%	-1,1 p.p.
LIBOR sześciomiesięczny USD	2,5%	1,1%	-1,4 p.p.

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

¹² Wyjątkiem były skarbowe papiery wartościowe o stałym oprocentowaniu wyemitowane już po przygotowaniu przez Ministra Finansów projektu ustawy budżetowej na 2010 r. Wysokość ich oprocentowania nie była znana w chwili sporządzania projektu, została ustalona na przetargach w momencie sprzedaży.

¹³ Częściowy wpływ na kształtowanie się stóp procentowych na rynku krajowym mają decyzje Ministra Finansów dotyczące podaży i akceptowanej ceny emisyjnej skarbowych papierów wartościowych oferowanych na rynku pierwotnym.

¹⁴ Od inflacji uzależnione są bezpośrednio koszty obligacji indeksowanych, które w 2010 r. stanowiły ok. 2% zadłużenia Skarbu Państwa ogółem.

Dzięki uzyskanym oszczędnościom związanym z korzystniejszym kształtowaniem się stóp procentowych na rynkach zagranicznych możliwe było m.in. pokrycie, bez zwiększania ogólnego limitów wydatków w części 78, opłaty za możliwość dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej z Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Stanowiła ona zabezpieczenie na wypadek ograniczeń w dostępie do środków na rynkach finansowych. Opłata z tego tytułu wyniosła 178 mln zł. Ponadto we wrześniu 2010 r. Minister Finansów zmniejszył plan wydatków w części 78 o 656 mln zł, a w grudniu 2010 r. zablokował środki w wysokości 215,2 mln zł.

Niższe od planowanych były także stopy oprocentowania krajowych skarbowych papierów wartościowych. Dla każdej z emisji oprocentowanej według zmiennej stopy przyjęto zindywidualizowane prognozy w zależności od daty płatności kuponów i podstawy, stanowiącej punkt odniesienia dla wyliczenia oprocentowania. W stosunku do kuponów płatnych w I połowie 2010 r. faktyczne oprocentowanie zazwyczaj było równe oprocentowaniu planowanemu. W II półroczu 2010 r. stopy procentowe utrzymały się na dotychczasowym lub nieznacznie niższym poziomie, podczas gdy Ministerstwo Finansów założyło ich wzrost o ok. 1 pkt. proc. W ten sposób uzyskano oszczędności w wydatkach w stosunku do planu. O 0,4-1,0 pkt. proc. niższe od planowanego było także oprocentowanie stanowiące podstawę uzyskiwania dochodów przez Skarb Państwa z tytułu odsetek wykupywanych przez inwestorów.

W tych warunkach dochody z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wyniosły w 2010 r. 1.927,0 mln zł i były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 873,0 mln zł, tj. o 32%. Stanowiły one 0,8% dochodów budżetu państwa ogółem.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa ujęte w obu częściach budżetowych wyniosły w 2010 r. 34.143,0 mln zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 725,5 mln zł. W stosunku do 2009 r. nastąpił ich wzrost o 1.915,2 mln zł, tj. o 5,9%. Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa stanowiły 11,6% wydatków budżetu państwa i 10,0% wydatków budżetowych ogółem, obejmujących łącznie wydatku budżetu państwa i wydatki budżetu środków europejskich.

2. Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2010 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego.¹⁵

Nie stwierdzono uchybień w zakresie nadzoru i kontroli nad wykonaniem budżetu państwa w obu częściach, sprawowanego na podstawie art. 175 ufp.

Badanie 56,4% dochodów na kwotę 1.086,1 mln zł wykazało, że zostały one rzetelnie zaplanowane, zrealizowane i zaewidencjonowane. Ich przekazanie na centralny rachunek bieżący budżetu państwa nastąpiło zgodnie z zasadami i w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁶.

Wydatki zrealizowano w granicach kwot określonych w planie, zmienianym przez Ministra Finansów na podstawie art. 165 ust. 2 oraz 171 ust. 1 ufp. W wyniku kontroli 57,7% wydatków na kwotę 19.714,3 mln zł stwierdzono, że były one ponoszone w terminach i wysokościach wynikających z listów emisyjnych skarbowych papierów wartościowych, umów z wierzycielami oraz umów poręczeń i gwarancji.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje bez zastrzeżeń roczne sprawozdania budżetowe w częściach 78 i 79.

W wyniku badania ujęcia w księgach rachunkowych oraz przeniesienia do sprawozdań budżetowych próby dochodów i wydatków, opisanej w uzasadnieniu oceny ogólnej, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne sprawozdania budżetowe:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetowych (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),

¹⁵ Ocena przedstawiona w niniejszej „Informacji” nie odnosi się do sposobu zarządzania długiem Skarbu Państwa ani finansowania potrzeb pożyczkowych, a jedynie do wykonania operacji związanych z obsługą już powstałych zobowiązań, gdyż wydatki z tego tytułu są ujęte w częściach 78 i 79. Ocena zarządzania długiem i finansowania potrzeb pożyczkowych zostanie zamieszczona przez NIK w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2010 r.*, stanowiącej odrębny dokument.

¹⁶ Dz.U. Nr 116, poz. 784 ze zm.

przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań w 2010 r. Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, zgodnie z ewidencją księgową oraz zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷.

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w skontrolowanych częściach Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag ani wniosków.

¹⁷ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

Część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

Wykonanie dochodów i wydatków

Dochody budżetowe

Dochody w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego wyniosły 88,8 mln zł i były niższe od zaplanowanych o 112,1 mln zł, tj. o 56,8%. Dane o dochodach budżetowych w części 78 przedstawiono w załączniku nr 2 do „Informacji”.

Do niepełnej realizacji dochodów przyczyniło się w szczególności uzyskanie mniejszych niż planowano o 86,3% wpływów z odsetek od środków Ministra Finansów na rachunkach walutowych. Wpływ na to miał niższy od prognozowanego stan środków na tych rachunkach¹⁸, niższe ich oprocentowania¹⁹ oraz kształtowanie się średniorocznego kursu euro poniżej planu. Niższy stan środków był wynikiem innego od zakładanego rozkładu w czasie wpływów z emisji obligacji i zaciągnięcia kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych oraz wpływów z innych tytułów niż obsługa długu zagranicznego (sprzedaż walut do NBP i przez BGK na rynku, zwrot środków na rachunki programowe środków europejskich oraz *swapy* walutowe). Zmniejszenie stanu środków na rachunkach, choć generuje mniejsze dochody jest per saldo korzystne, gdyż środki pozyskiwane są głównie w wyniku zaciągnięcia zadłużenia, którego koszt obsługi przewyższa dochody z tytułu lokat. Minister Finansów utrzymywał pozyskane środki na rachunkach walutowych *a'vista* i lokatach terminowych. W 2010 r. po raz pierwszy zastosowany został także nowy instrument zarządzania płynnością, w postaci lokat w rządowej agencji zarządzania długiem innego kraju. Kontrola wykazała, że wykorzystywanie tego instrumentu było celowe i gospodarne.

W kontroli wykonania w 2009 r. budżetu państwa w części 78 NIK stwierdziła, że Minister Finansów przekazywał środki na nieoprocentowane rachunki agentów, prowadzących w jego imieniu obsługę skarbowych papierów wartościowych za granicą, na kilka dni przed terminem wymagalności odsetek, które miały być za ich pomocą

¹⁸ Faktyczny średni stan środków ukształtował się na poziomie 1,8 mld EUR wobec zakładanego 2,9 mld EUR.

¹⁹ Średnioroczne krótkoterminowe stopy LIBOR dla EUR i USD były niższe od planowanych o 0,9 i 0,8 punktu procentowego.

opłacone. NIK sformułowała wniosek o uregulowanie - w miarę możliwości - w umowach z agentami kwestii oprocentowania tych środków. Agenci nie zgodzili się jednak na wprowadzenie stosownych zapisów do umów. Strony wynegocjowały natomiast skrócenie okresu pozostawiania środków budżetowych na rachunkach agentów. W przypadku obsługi obligacji nominowanych w euro, frankach szwajcarskich i dolarach amerykańskich²⁰ od lutego 2011 r. miały być one przekazywane w dniu wymagalności odsetek. Dłuższe pozostawienie środków na oprocentowanych rachunkach walutowych, przed ich przekazaniem do agentów fiskalnych, powinno przynieść dodatkowe dochody budżetowe. Kwestia ta będzie przedmiotem kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

Badaniem objęto losową próbę dochodów na łączną kwotę 14,9 mln zł, tj. 17% dochodów zrealizowanych w części 78 budżetu państwa. Dochody objęte badaniem zostały rzetelnie pobrane i prawidłowo zaewidencjonowane oraz przekazane na centralny rachunek bieżący budżetu państwa, w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

Wydatki budżetowe

Plan wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego, przyjęty w ustawie budżetowej w wysokości 8.276,4 mln zł, został w dniu 24 września 2010 r. zmniejszony do kwoty 7.620,4 mln zł, tj. o 656 mln zł. Decyzja ta była zasadna. W części 78 wystąpiły oszczędności związane z brakiem wypłat z tytułu gwarancji zagranicznych. Poniesione wydatki w 2010 r. wyniosły 7.385,6 mln zł, tj. 96,9% planu po zmianach. Niższe ich wykonanie było przede wszystkim wynikiem niższego niż zakładano kursu złotego w stosunku do euro²¹, poziomu stóp procentowych na rynkach euro i dolara²² oraz wykorzystania kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych o 1.943,7 mln zł. W listopadzie 2010 r. niewykorzystane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego w kwocie 215 mln zł zostały zablokowane, zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych.

Dane o wydatkach budżetowych w części 78 przedstawiono w załączniku nr 3 do „Informacji”.

²⁰ W przypadku obligacji nominowanych w jenach japońskich różnica pomiędzy strefami czasowymi powoduje konieczność przekazywania środków na dzień przed datą wymagalności odsetek.

²¹ Średnioroczny kurs EUR/PLN wyniósł 3,99 wobec planowanego 4,08.

²² Rzeczywiste oprocentowanie na rynku euro było mniejsze od planowanego o 0,8-0,9 pkt. proc., a na rynku dolara amerykańskiego o 0,8-2,0 pkt. proc.

W strukturze wydatków części 78 w 2010 r. największy udział miały wydatki w rozdziale 75701 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych (99,9%). Pozostałą część stanowiły wydatki w rozdziale 75704 – Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa.

Na poniesione w 2010 r. wydatki z tytułu obsługi długu zagranicznego złożyły się:

- odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych wyemitowanych w latach poprzednich w kwocie 5.993,3 mln zł,
- odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych, tj. Banku Światowym, Europejskim Banku Inwestycyjnym, Banku Rozwoju Rady Europy w wysokości 1.042,2 mln zł,
- finansowanie programu F-16²³ w wysokości 50,0 mln zł,
- koszty emisji²⁴ skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje w kwocie 239,9 mln zł,
- odsetki od obligacji Brady’ego w kwocie 36,7 mln zł,
- obsługa zadłużenia wobec Klubu Paryskiego w kwocie 11,3 mln zł,
- odsetki od kredytu japońskiego w kwocie 5,9 mln zł,
- wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń w wysokości 6,3 mln zł.

Kontrola losowo wybranych płatności z ww. tytułów na kwotę 1.833,7 mln zł, stanowiących 24,8% wydatków części 78 wykazała, że były one dokonywane terminowo i w wysokościach wynikających z umów kredytowych, listów emisyjnych obligacji wyemitowanych zagranicą, umów zawartych w związku z obsługą długu i wystawionych na ich podstawie faktur.

NIK zwróciła uwagę, że w 2010 r. po raz trzeci z rzędu ujemnym wynikiem zamknęły się rozliczenia z tytułu transakcji pochodnych, zawartych w celu zmiany struktury walutowej płatności wynikających z finansowania programu F-16. W 2005 r. Minister Finansów zdecydował o zamianie na rynku finansowym płatności nominowanych w dolarach amerykańskich na płatności w euro. W 2010 r. stopy procentowe na rynku dolara utrzymywały się jednak na niższym poziomie niż na rynku euro i Minister Finansów musiał ponieść wyższe koszty, niż uzyskane wpływy na zmniejszenie wydatków. Od 2005 r. transakcje te zamknęły się łącznie ujemnym saldem w wysokości -52,5 mln zł.

²³ Wieloletni program „Wyposażenie Sił Zbrojnych RP w samoloty wielozadaniowe F-16”.

²⁴ Stanowiły je głównie koszty przygotowania emisji na rynki zagraniczne, w tym wynagrodzenie dla agentów emisji.

Ministerstwo Finansów nie zdecydowało się na zmianę tego stanu rzeczy uznając, że wymagałoby to zawarcia kolejnych transakcji pochodnych, które spowodowałyby poniesienie dodatkowych kosztów.

W ustawie budżetowej zaplanowano wydatki z tytułu gwarancji zagranicznych w łącznej wysokości 663,0 mln zł, w tym 656,1 mln zł, tj. 99,0% stanowić miały wypłaty gwarancji za zobowiązania Polskich Kolei Państwowych SA. Ministerstwo Finansów przy planowaniu tych wydatków brało pod uwagę sytuację ekonomiczno-finansową spółki oraz skalę jej zobowiązań finansowych wynikających z zaciągniętych kredytów oraz wyemitowanych obligacji. Łączna kwota gwarantowanych zobowiązań PKP SA, zarówno zagranicznych, jak i krajowych, przypadających do zapłaty w 2010 r. wynosiła ok. 1 mld zł. Analiza projekcji finansowej spółki, opóźnienia w sprzedaży posiadanego majątku trwałego i udziałów w spółkach zależnych oraz trwające od końca 2008 r. ograniczenia w możliwościach pozyskania finansowania zewnętrznego przez przedsiębiorstwo ze strony instytucji finansowych, uzasadniały zarezerwowanie przez Ministra Finansów odpowiedniego limitu wydatków na ewentualne wypłaty. Ostatecznie spółka PKP SA uzyskała finansowanie spłaty swoich zobowiązań i nie była konieczna wypłata gwarancji. Na finansowanie to złożyły się środki pozyskane w wyniku emisji obligacji PKP SA o wartości 0,4 mld zł, objętych gwarancjami Skarbu Państwa, a także z wykupu od PKP SA za środki z Funduszu Kolejowego części akcji PKP Polskich Linii Kolejowych SA i udziałów w Przewozach Regionalnych Sp. z o.o. za kwotę 0,5 mld zł. Objęcie przez Skarb Państwa akcji i udziałów w spółkach kolejowych ze środków Funduszu Kolejowego było wprawdzie zgodne z art. 3b ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym²⁵, dodanym ustawą z dnia 20 maja 2010 r. o zmianie ustawy o Funduszu Kolejowym oraz ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe"²⁶, jednak odbyło się poza rachunkiem deficytu, w ramach gospodarki pozabudżetowej.

W związku z brakiem wypłat za poręczenia i gwarancje PKP SA, realizacja wydatków z tytułu gwarancji wyniosła w 2010 r. 6,4 mln zł, tj. 0,9% planu. Minister Finansów zapłacił za zobowiązania podmiotów, które z uwagi na swoją sytuację finansową, od lat nie obsługiwały zaciągniętych kredytów²⁷. Wypłaty te były zgodne z umowami zawartymi przez Skarb Państwa.

²⁵ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 61 ze zm.

²⁶ Dz.U. Nr 108, poz. 686.

²⁷ Do podmiotów tych należało Pomorskie Hurtowe Centrum Rolno-Spożywcze oraz producenci żywności bezglutenowej.

Część 79 – Obsługa długu krajowego

Wykonanie dochodów i wydatków

Dochody budżetowe

Minister Finansów zrealizował 70,7% dochodów zaplanowanych w części 79 – Obsługa długu krajowego. Wpływy w wysokości 1.838,2 mln zł były niższe od prognozowanych o 760,9 mln zł. Dane o dochodach budżetowych w części 79 przedstawiono w załączniku nr 4 do „Informacji”.

Główną pozycją planu dochodów, która nie została w pełni wykonana, były dochody z tytułu sprzedaży skarbowych papierów wartościowych. Były one niższe od planu o 775,2 mln zł, tj. o 30,5%. Było to wynikiem mniejszej niż zakładano sprzedaży obligacji kuponowych²⁸, przynoszących dochód Skarbowi Państwa w postaci narosłych odsetek, wykupywanych przez inwestorów²⁹. Do zmniejszenia sprzedaży skarbowych papierów wartościowych przyczyniło się ograniczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa poniżej poziomu przewidywanego w ustawie budżetowej. Zgodnie z załącznikiem nr 5 do ustawy budżetowej przewidywane potrzeby pożyczkowe wyniosły 82,4 mld zł, faktyczne zaś 65,5 mld zł. Minister Finansów zdecydował także o zmianie struktury finansowania poprzez częściowe zastąpienie finansowania krajowego niżej oprocentowanym finansowaniem zagranicznym, ale obciążonym dodatkowo ryzykiem kursowym. Pozostałe czynniki wpływające na obniżenie dochodów miały charakter rynkowy. W 2010 r. niższym niż zakładano popytem cieszyły się instrumenty średnioterminowe o stałym oprocentowaniu. Utrzymująca się niechęć inwestorów do ryzyka powodowała, że większym zainteresowaniem cieszyły się obligacje zmiennoprocentowe. Charakteryzowały się one mniejszym ryzykiem stopy procentowej, ale także niższym oprocentowaniem, co przełożyło się na niższe dochody uzyskane przez Skarb Państwa.

Niższe od planu o 8,7 mln zł było także wykonanie dochodów z tytułu obsługi krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych oraz jednostek spoza sektora finansów publicznych. Prognoza dochodów, przyjęta przez Ministra

²⁸ Na 2010 r. zaplanowano emisję tych papierów wartościowych w wysokości 90 mld zł, faktyczna sprzedaż wyniosła natomiast 74,3 mld zł, tj. 82,6% planu.

²⁹ Wykup odsetek następuje, jeżeli sprzedaż obligacji jest dokonywana w dniach następujących po dniu emisji. Służy on dostosowaniu wysokości odsetek przekazywanych inwestorom do faktycznego okresu utrzymywania przez nich obligacji. Po upływie pierwszego okresu odsetkowego otrzymują oni bowiem odsetki naliczone od pierwszego dnia emisji i bez tego mechanizmu wyrównującego byłyby one wyższe niż wynikające z listów emisyjnych obligacji.

Finansów na podstawie analiz BGK, nie została zrealizowana, gdyż pożyczki udzielane przez ten bank nie cieszyły się takim popytem jak zakładano. Na wysokość dochodów wpływały także umorzenia należności od publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dokonywane na podstawie z art. 35 ust. 10, 10 a i 10 b ustawy z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej³⁰, po spełnieniu przez te podmioty warunków określonych w ustawie.

Szczegółowym badaniem objęto dochody z tytułu odsetek i premii od sprzedanych obligacji hurtowych³¹ w wysokości 1.069.395,4 tys. zł, obsługi papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 1.004,1 tys. zł oraz odsetek od pożyczek udzielonych Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych SA w wysokości 781,4 tys. zł. Stanowiły one 58,3% łącznej kwoty dochodów zrealizowanych w 2010 r. w części 79.

Powyższe dochody zostały uzyskane terminowo i w należnych wysokościach. Zaliczono je do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej. Uzyskane środki zostały terminowo przekazywane na centralny bieżący rachunek budżetu państwa. Należności z tytułu odsetek i premii od obligacji hurtowych ewidencjonowano każdorazowo w ostatnim dniu danego miesiąca, tj. zgodnie z zasadami określonymi w zasadach rachunkowości dla części 79 budżetu państwa.

Na koniec 2010 r. należności pozostałe do zapłaty wynosiły 729,4 mln zł. W kwocie tej główną pozycję stanowiły należności z tytułu poręczeń i gwarancji, które wyniosły 725,7 mln zł. W całości stanowiły one zaległości netto. W 2010 r. dochody z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosły 53,7 mln zł, tj. o 23 mln zł więcej niż przyjęto w planie. Ponadplanowe dochody pochodziły w szczególności z windykacji należności od 6 spółdzielni mieszkaniowych, które nie spłaciły kredytów poręczonych przez Skarb Państwa oraz z podziału masy upadłościowej 2 spółek (Huty Baildon SA i Laboratorium Frakcjonowania Osocza Sp. z o.o.). Pełna spłata należności nie nastąpiła w związku z trudną sytuacją dłużników i brakiem możliwości wyegzekwowania całości zaległych środków. Sytuacja dłużników była weryfikowana w wyniku kontroli skarbowych.

³⁰ Dz.U. Nr 78, poz. 684 ze zm.

³¹ Dochody z tytułu premii występują w sytuacji, gdy cena sprzedaży obligacji jest wyższa niż cena nominalna.

Pozostałą kwotę należności w wysokości 3,7 mln zł stanowiły należne odsetki od pożyczek udzielonych publicznym zakładom opieki zdrowotnej³². Z kwoty należności pozostałych do zapłaty zaległości netto stanowiły 1,7 mln zł. Zaległości dotyczyły odsetek bieżących (490,2 tys. zł) oraz odsetek za zwłokę (1.274,9 tys. zł) od pożyczek udzielonych tym zakładom. Egzekucją zaległości na mocy umowy z Ministrem Finansów zajmuje się Bank Gospodarstwa Krajowego. Jednostka ta nie była objęta kontrolą w tym zakresie.

Wydatki budżetowe

Wydatki na obsługę długu krajowego, ujęte w części 79, wyniosły 26.757,4 mln zł, tj. o 165,3 mln zł (o 0,6%) więcej niż przyjęto w ustawie budżetowej na 2010 r. oraz o 490,7 mln zł mniej niż założono w planie po zmianach. Niewykorzystana kwota 490 mln zł została zablokowana, zgodnie z art. 177 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. W łącznej kwocie zrealizowanych wydatków w części 79 niemal 100% (26.723,3 mln zł) stanowiły koszty obsługi krajowych skarbowych papierów wartościowych. Na pozostałą kwotę (34,1 mln zł) złożyły się koszty emisji skarbowych papierów wartościowych i koszty postępowania sądowego, w związku z egzekucją należności z tytułu poręczeń i gwarancji.

Dane dotyczące wydatków budżetowych zrealizowanych w części 79 przedstawiono w załączniku nr 5 do „Informacji”.

W dniu 24 września 2010 r. Minister Finansów dokonał przeniesienia wydatków z części 78 do 79 w wysokości 656 mln zł. Przeniesienie to zostało dokonane zgodnie z art. 165 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Umożliwiło ono przeprowadzenie nieplanowanych wcześniej operacji *swap*, obciążających wydatki 2010 r. i zmniejszających wydatki 2011 r. Na dodatkowe operacje wydatkowano kwotę 670,6 mln zł, co pozwoli na zmniejszenie płatności na początku 2011 r. o 681,8 mln zł. Wynik żadnej z operacji nie był niższy niż koszt pozyskania środków na ich przeprowadzenie poprzez emisję bonów skarbowych. W celu obniżenia ryzyka kredytowego, związanego z transakcjami, Minister Finansów zawarł umowy z podmiotami, z którymi już wcześniej współpracował na bazie międzynarodowych standardów, w ramach limitów, ustalonych na podstawie oceny ich sytuacji finansowej. Rentowność transakcji była wyższa niż rentowność lokat na rynku międzybankowym, dokonywanych za pośrednictwem BGK.

³² Należności z tytułu odsetek bieżących od pożyczek udzielonych PZOZ wyniosły 2,4 mln zł, a z tytułu odsetek za zwłokę 1,3 mln zł.

Minister Finansów, zgodnie z umową zawartą z innym bankiem, dokonał także płatności odsetkowych, związanych z emisją obligacji dziesięcioletnich o terminie zapadalności w dniu 24 października 2013 r., objętych transakcjami *swap* w 2004 r. Transakcje te przewidywały zamianę płatności oprocentowanych zmienną stopą procentową na płatności według stopy stałej. Wydatki z tego tytułu wyniosły 4.612,5 tys. zł i były wyższe od planu o 6.382,5 tys. zł³³. Różnica ta wynikała z odmiennego niż zakładano kształtowania się stóp procentowych, branych pod uwagę przy rozliczaniu transakcji. Pozostała ona jednak neutralna dla łącznej sumy wydatków, ponoszonych na obsługę ww. obligacji. Wyższa suma wydatków z tytułu transakcji *swap* została zrekompensowana mniejszą sumą płatności odsetek od obligacji przekazywanych na rzecz wierzycieli.

Niskie wykonanie wydatków na poręczenia i gwarancje w części 79 było efektem samodzielnej obsługi zadłużenia przez Polskie Koleje Państwowe S.A. oraz spółdzielnie mieszkaniowe, korzystające z kredytów poręczonych przez Skarb Państwa, przewidywanych do spłaty w 2010 r. Wydatkami z tytułu poręczeń były jedynie koszty sądowe w wysokości 28,1 tys. zł poniesione w związku z działaniami egzekucyjnymi wobec Chłodni Łódź SA i Polskich Zakładów Zbożowych SA we Włocławku.

Kontrola płatności na kwotę 17.880,6 mln zł, stanowiących 66,8% wydatków części 79 ogółem, na które złożyły się wypłaty dyskonta i odsetek od skarbowych papierów wartościowych wykazała, że wydatki te były realizowane w terminach płatności i w wysokościach wynikających z listów emisyjnych, określających warunki emisji krajowych obligacji skarbowych i umów oraz na podstawie raportów o wynikach sprzedaży, zamiany i wykupu, a także innych dokumentów stanowiących podstawę wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego.

Wydatki w układzie zadaniowym

Wydatki części 78 i 79, ujęte w układzie zadaniowym, zostały powiązane w szczególności z funkcją 4. *Zarządzanie finansami państwa*. W jej ramach przyjęto zadanie 4.5 *Zarządzanie długiem publicznym*, które podzielono na dwa podzadania 4.5.1. *Zarządzanie i obsługa długu krajowego* oraz 4.5.2. *Zarządzanie i obsługa długu zagranicznego*.

³³ Plan wydatków dla operacji *swap*owych był ujemny, gdyż wpływy związane z operacjami miały przewyższać wydatki. Zgodnie z art. 166 ust. 1 ufp środki finansowe uzyskane przez Ministra Finansów z tytułu transakcji finansowych na instrumentach pochodnych, polegających na wymianie płatności odsetkowych, pomniejszają wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa.

Część wydatków części 78, przeznaczonych na finansowanie programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe F-16”, została powiązana z funkcją 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*. Za ich pomocą realizowano zadanie 11.2 *Osiąganie zdolności obronnych wynikających z potrzeb bezpieczeństwa*, podzadanie 11.2.1. *Programy operacyjne Sił Zbrojnych*.

Celem zadań w obu funkcjach była realizacja przez Skarb Państwa zobowiązań dłużnika i gwaranta m.in. poprzez zarządzanie i obsługę skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym, zarządzanie i obsługę poręczeń i gwarancji krajowych Skarbu Państwa, zarządzanie i obsługę obligacji wyemitowanych za granicą, kredytów i pożyczek zagranicznych oraz innych instrumentów, jak też obsługę gwarancji zagranicznych Skarbu Państwa. Stopień osiągnięcia zamierzonego celu był oceniany przy zastosowaniu miernika „pełna i terminowa obsługa zobowiązań dłużnika i gwaranta”, o możliwym wskazaniu „TAK” albo „NIE”. Cel został osiągnięty.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokół kontroli został podpisany przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów w dniu 30 marca 2011 r. Do protokołu nie wniesiono zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienie pokontrolne zostało przekazane Ministrowi Finansów w dniu 13 kwietnia 2011 r. Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości w wystąpieniu nie sformułowano uwag ani wniosków pokontrolnych. Minister Finansów nie wniósł zastrzeżeń do ocen zawartych w wystąpieniu pokontrolnym.

**Podstawowe różnice w wyliczaniu wielkości długu publicznego
według metody krajowej i unijnej**

ZASADY KRAJOWE	ZASADY UNII EUROPEJSKIEJ
Państwowy dług publiczny	Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (<i>general government</i>)
Podstawa prawna	
<ul style="list-style-type: none"> – ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), – akty wykonawcze do ustawy o finansach publicznych. 	<ul style="list-style-type: none"> – rozporządzenie Rady (WE) nr 2223/96 z 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie – „ESA’95” (Dz. U. L 310 z 30.11.1996 r., str. 1), – ww. prawnie wiążący schemat koncepcyjny w postaci rozporządzenia uzupełniająca podręczniki oraz wytyczne i decyzje Eurostat, odnoszące się do złożonych problemów.
Zakres podmiotowy sektora i występujące różnice	
<p>Ustawa o finansach publicznych określa zamknięty katalog podmiotowy jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych – rozszerzenie katalogu o podmiot nowego rodzaju wymaga zmiany ustawy.</p> <p>Do sektora nie są zaliczane fundusze utworzone w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Krajowy Fundusz Drogowy, – Fundusz Kolejowy. <p>Wraz z ich utworzeniem nie zostały one dodane do katalogu jednostek sektora finansów publicznych. (zob. komentarz 2)</p> <p>Do sektora są zaliczane:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Polski Klub Wyścigów Konnych, – Polska Agencja Żegluga Powietrznej. 	<p>ESA’95 określa otwarty katalog jednostek – podstawą kwalifikacji jest spełnianie warunków zapisanych w rozporządzeniu. (zob. komentarz 1)</p> <p>Do sektora są zaliczane fundusze utworzone w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Krajowy Fundusz Drogowy, – Fundusz Kolejowy. <p>Do sektora nie są zaliczane:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Polski Klub Wyścigów Konnych, – Polska Agencja Żegluga Powietrznej.
Zakres przedmiotowy długu i występujące różnice	
<p>Do długu zaliczane są:</p> <ul style="list-style-type: none"> – papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne (poza papierami udziałowymi), – kredyty i pożyczki, – przyjęte depozyty. <p>Do długu zaliczane są:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zobowiązania wymagalne z innych tytułów niż wymienione powyżej. 	<p>Do długu zaliczane są:</p> <ul style="list-style-type: none"> – papiery wartościowe inne niż akcje, z wyłączeniem instrumentów pochodnych, – kredyty i pożyczki, – przyjęta gotówka i depozyty. <p>Do długu zaliczane nie są:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zobowiązania wymagalne z innych tytułów niż wymienione powyżej.
Dług potencjalny (zobowiązania z tytułu poręczeń i gwarancji)	
<p>Od 01.01.2006 r. dług potencjalny nie jest uwzględniany w sumie PDP, do której odnoszą się limity zadłużenia, określone w ufp.</p>	<p>Zgodnie z ESA’95 dług potencjalny staje się długiem podmiotu udzielającego poręczenia lub gwarancje, jeśli przejmuje on w pełni jego obsługę.</p>

Komentarze:

- 1) Zgodnie z definicją zawartą w ESA’95 sektor instytucji rządowych i samorządowych obejmuje wszystkie jednostki instytucjonalne będące pozostałymi producentami nierynkowymi, których produkcja przeznaczona jest na spożycie indywidualne i ogólnospołeczne oraz które są finansowane z obowiązkowych płatności dokonywanych przez jednostki należące do innych sektorów i wszystkie jednostki instytucjonalne, których podstawową działalnością jest redystrybucja dochodu i majątku narodowego.
- 2) Formuła taka pozwala na wyłączenie z długu znacznych wielkości, poprzez niezaliczenie do sektora podmiotów, którym przekazano zadania finansowane dotąd z budżetu państwa. Przykładem tego jest Krajowy Fundusz Drogowy, którego zadłużenie na koniec roku wyniosło 24,8 mld zł. Przed jego wyłączeniem zadłużenie powstałe w związku z pozyskaniem środków na rozbudowę i modernizację infrastruktury drogowej powiększało dług Skarbu Państwa.

Źródło: *Statystyka sektora instytucji rządowych i samorządowych*. Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010 r., *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2011-2014*. Ministerstwo Finansów, Warszawa, wrzesień 2010 r., s. 47

Różnice pomiędzy państwowym długiem publicznym (PDP) – według metodologii krajowej a długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych – według metodologii unijnej
(według stanu na koniec 2010 r. – dane z 29 kwietnia 2011 r.)

Państwowy dług publiczny (PDP) – **747.918,9 mln zł**
(według metodologii krajowej)



Wyłączenia wynikające z różnic metodologicznych – razem **4.092,9 mln zł**, w tym:

- zobowiązania wymagalne jednostek sektora fin. publicznych – 3.860 mln zł (m.in. fundusze zarządzane przez ZUS – 2.019,3 mln zł, samorządowe SPZOZ – 992 mln zł, państwowe SPZOZ – 548,2 mln zł, gminy i ich związki – 230,1 mln zł),
- skarbowe papiery wartościowe w posiadaniu funduszy zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego – 232,9 mln zł



Uzupełnienia wynikające z różnic metodologicznych – razem **33.010,4 mln zł**, w tym:

- zadłużenie Krajowego Funduszu Drogowego – 24.798,1 mln zł,
- zadłużenie z tytułu nabycia aktywów infrastrukturalnych dotyczących KFD – 8.197,4 mln zł,
- dług przejęty przez Skarb Państwa z tytułu poręczeń i gwarancji – 14,9 mln zł.



Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych – **776.836,4 mln zł**
(według metodologii unijnej)

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetowe część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie		
		tys. zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 78 (ogółem), w tym:	256 465,3	200 857	88 758,4	34,6	44,2
I	Dział 757 Obsługa długu publicznego	256 465,3	200 857	88 758,4	34,6	44,2
1.	Rozdział 75701 Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych	243 074,2	199 657	84 692,6	34,8	42,4
1.1.	§ 8060 Odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	53 870,1	176 741	52 512,0	97,5	29,7
1.2.	§ 8070 Wpłaty odsetek od podmiotów krajowych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych oraz należności ubocznych z tytułu zaliczek udzielonych w latach ubiegłych	26 323,9	22 916	23 018,0	87,4	100,4
1.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów (dochód ze sprzedaży obligacji zerokuponowych - collateral)	46 662,9	nieplanow	465,0	1,0	-
1.4.	§ 8090 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą	116 217,3	nieplanow	8 697,6	7,5	-
2.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	13 391,1	1 200	4 065,9	30,4	338,8
2.1.	§ 8020 Wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym należności uboczne	13 391,1	1 200	4 065,9	30,4	338,8

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Załącznik nr 3

Wydatki budżetowe część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Część 78 (ogółem), z tego:	6 675 225	8 276 400	7 620 400	7 385 581	110,6	89,2	96,9
1	Dział 757 Obsługa długu publicznego	6 675 225	8 276 400	7 620 400	7 385 581	110,6	89,2	96,9
1.1.	Rozdział 75701 Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych	6 667 775	7 613 382	7 613 382	7 379 238	110,7	96,9	96,9
1.1.1	§ 8060 - Odsetki i dyskonto od spw, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego:	6 494 613	7 396 832	7 206 832	7 089 389	109,2	95,8	98,4
	KREDYTY:	1 233 159	1 297 091	1 126 827	1 059 422	85,9	81,7	94,0
	– Klub Paryski	24 855	10 712	11 317	11 316	45,5	105,6	100,0
	– Bank Światowy	268 249	297 844	226 613	191 231	71,3	64,2	84,4
	– Europejski Bank Inwestycyjny	879 936	937 614	837 614	809 515	92,0	86,3	96,6
	– Bank Rozwoju Rady Europy	52 891	45 397	45 396	41 474	78,4	91,2	91,4
	– OECF (kredyt japoński)	7 227	5 524	5 887	5 887	81,5	106,6	100,0
	OBLIGACJE:	5 261 454	6 099 741	6 080 005	6 029 968	114,6	98,9	99,2
	– obligacje Brady'ego	44 424	42 806	42 806	36 671	82,5	85,7	85,7
	– obligacje skarbowe wyemitowane za granicą	5 217 030	6 056 935	6 037 199	5 993 297	114,9	98,9	99,3
1.1.2	§ 8140 Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	115 109	141 546	141 546	49 977	43,4	35,3	35,3
1.1.3	§ 8080 Koszty emisji spw oraz inne opłaty i prowizje	58 053	75 004	265 004	239 872	413,2	319,8	90,5
1.2	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	7 449	663 018	7 018	6 343	85,1	1,0	90,4
1.2.1	§ 8020 Wypłaty z tytułu gwarancji i poręczeń	7 449	663 018	7 018	6 343	85,1	1,0	90,4

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Dochody budżetowe część 79 – Obsługa długu krajowego

L.p.	Wyszczególnienie	2009	2010		5:4
		Wykonanie	Ustawa	Wykonanie	
		tys. zł			%
1	2	3	4	5	6
I	Część 79 (ogółem), w tym:	1 896 093	2 599 143	1 838 213,3	70,7
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	1 896 093	2 599 143	1 838 213,3	70,7
1.1.	Rozdział 75702 Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego	1 190	997	1 004,1	100,7
1.1.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	1 190	997	1 004,1	100,7
1.2.	Rozdział 75703 Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	1 829 551	2 541 664	1 766 420,4	69,5
1.2.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	1 829 537	2 541 664	1 766 420,4	69,5
1.3.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	43 815	30 700	53 740,6	175,1
1.3.1.	§ 8020 Wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym należności uboczne	43 815	30 700	53 740,6	175,1
1.3.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	-	-	0,0013	-
1.4.	Rozdział 75705 Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych	21 537	25 782	17 048,3	66,1
1.4.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	21 517	25 782	16 861,7	65,4
1.4.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	20	-	186,5	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Załącznik nr 5

Wydatki budżetowe część 79 – Obsługa długu krajowego

Lp.	Wyszczególnienie	2009	2010			6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa	Plan po zmianach	Wykonanie		
		tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
I	Część 79 (ogółem), w tym:	25 552 535,6	26 592 115	27 248 115	26 757 437,7	100,6	98,2
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	25 552 535,6	26 592 115	27 248 115	26 757 437,7	100,6	98,2
1.1.	Rozdział 75703 Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów na rynku krajowym	25 552 535,5	26 514 715	27 248 045	26 757 409,5	100,9	98,2
1.1.1.	§ 8070 Odsetki i dyskonto od krajowych spw oraz pożyczek i kredytów	25 510 123,2	26 447 715	27 211 045	26 723 294,6	101,0	98,2
	a) bony skarbowe, w tym:	2 413 158,7	2 339 414	2 658 180	2 658 180,0	113,6	100,0
	transakcje SWAP	-300 000,0	0	301 202	301 201,5	-	100,0
	b) obligacje hurtowe, w tym:	22 682 865,1	23 464 742	23 940 763	23 453 013,6	100,0	98,0
	transakcje SWAP	-929 535,9	-1 770	675 222	675 221,6	-38 148,1	100,0
	c) obligacje detaliczne	407 025,8	640 040	608 586	608 585,0	95,1	100,0
	d) obligacje nierynkowe BGŻ	7 044,0	3 519	3 516	3 516,0	99,9	100,0
	e) odsetki od pożyczek na rynku międzybankowym	29,6	0	0	0,0	-	-
1.1.2.	§ 8080 – Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	42 412,3	67 000	37 000	34 115,0	50,9	92,2
1.2.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	0,1	77 400	70	28,1	0,0	40,2
1.2.1.	§ 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	0,1	0	70	28,1	-	40,2
1.2.2.	§ 8020 Wyплаты z tytułu gwarancji i poręczeń	0,0	77 400	0	0,0	0,0	-

Źródło: Wyniki kontroli NIK w Ministerstwie Finansów.

Kalkulacja oceny końcowej część 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa części 78 budżetu za 2010 r.

1. Oceny cząstkowe dla dochodów i wydatków – oceny pozytywne (5), gdyż nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.
2. Istotność (waga) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

$$88.758,4 \text{ tys. zł} + 7.385.581,0 \text{ tys. zł} = 7.474.339,4 \text{ tys. zł}$$

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$W_w = \frac{W}{G} \times 100\% \qquad W_w = \frac{7.385.581,0}{7.474.339,4} \times 100\% = 98,8\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$W_d = \frac{D}{G} \times 100\% \qquad W_d = \frac{88.758,4}{7.474.339,4} \times 100\% = 1,2\%$$

3. Wynik końcowy: $5 \times 98,2\% + 5 \times 1,2\% = 5$

Ocena końcowa – pozytywna

Załącznik nr 7**Kalkulacja oceny końcowej część 79 – Obsługa długu krajowego**

Wyliczenie ogólnej oceny wykonania budżetu państwa części 79 budżetu za 2010 r.

1. Oceny cząstkowe dla dochodów i wydatków – oceny pozytywne (5), gdyż nie stwierdzono uchybień i nieprawidłowości.
2. Istotność (waga) dochodów (Wd) i wydatków (Ww) dla realizacji budżetu w danej części wg następującego wzoru:

dochody (D) + wydatki (W) = łączna kwota, która podlega ocenie (G)

1.838.213,3 tys. zł + 26.757.437,7 tys. zł = 28.595.651,0 tys. zł

waga wydatków w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Ww = \frac{W}{G} \times 100\% \qquad Ww = \frac{26.757.437,7}{28.595.651,0} \times 100\% = 93,6\%$$

waga dochodów w kontrolowanej łącznej kwocie

$$Wd = \frac{D}{G} \times 100\% \qquad Wd = \frac{1.838.213,3}{28.595.651,0} \times 100\% = 6,4\%$$

3. Wynik końcowy: $5 \times 93,6\% + 5 \times 6,4\% = 5$

Ocena ogólna – pozytywna

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. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
8. Minister Finansów
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego