



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

Warszawa, dnia 16 maja 2011 r.

**Pan  
Jan Vincent-Rostowski  
Minister Finansów**

KBF-4100-12-01/2011  
P/10/040

### **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 3 stycznia do 29 kwietnia 2011 r. Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w 2010 r. w częściach 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 13 maja 2011 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 części 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, pomimo zastrzeżeń dotyczących sposobu rozliczenia pożyczek udzielonych w latach wcześniejszych na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej.**

---

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

1. Deficyt budżetu państwa w 2010 r. wyniósł 44,6 mld zł i był niższy od limitu ustalonego w art. 1 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2010<sup>2</sup> o 7,6 mld zł. Budżet środków europejskich zamknął się deficytem w wysokości 10,4 mld zł, tj. o 4 mld zł niższym niż założony w art. 2 ust. 3 ustawy budżetowej. Łącznie oba deficyty były niższe od planu o 11,6 mld zł, ale nawet w tych warunkach ujemny wynik obu budżetów był aż o 31,2 mld zł, tj. o 130,7%, wyższy niż deficyt budżetowy w 2009 r. Skokowy wzrost deficytu był następstwem zwiększenia wydatków o 44 mld zł, przy przyroście dochodów o 13,8 mld zł. Nierównowaga budżetowa przyczyniła się znacząco do największego kwotowego wzrostu długu Skarbu Państwa od denominacji złotego w 1995 r.

Budżet środków europejskich zamknął się deficytem, pomimo wpływu na rachunki programowe w NBP środków z Unii Europejskiej na refundację nakładów poniesionych wcześniej przez Polskę, w wysokości przekraczającej wydatki budżetu środków europejskich. Na początku grudnia 2010 r. środki na rachunku Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) wynosiły ok. 3,8 mld euro. Kwota ta nie została przekazana na dochody budżetu środków europejskich, co pozwoliłoby na wykazanie nadwyżki. Dopiero od końca I dekady grudnia 2010 r. część tej kwoty (2,3 mld euro) została czasowo wykorzystana na finansowanie potrzeb pożyczkowych. Środków nie przekazano jednak na dochody, lecz na przychody budżetu państwa, poza rachunkiem deficytu. We wcześniejszych miesiącach deficyt budżetu środków unijnych był finansowany poprzez zaciąganie długu Skarbu Państwa. Tymczasem na rachunkach utrzymywane były środki w wysokości ok. 2,5 mld euro na koniec sierpnia i września, 4,0 mld euro w październiku oraz 3,7 mld euro w listopadzie. NIK nie podważa argumentów Ministra Finansów, iż przekazanie wszystkich środków z rachunków na dochody budżetu środków europejskich w jednym roku budżetowym mogłoby doprowadzić do skokowego wzrostu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w latach następnych. Środki te nie zostały jednak także wykorzystane na finansowanie potrzeb pożyczkowych do grudnia 2010 r. Spowodowało to wzrost długu i kosztów jego obsługi. Zdaniem NIK, brak jest jasno określonych zasad i procedur wykorzystania środków z rachunków programowych. Nie określono w szczególności warunków przekazywania środków z rachunków programowych na dochody części 87, maksymalnej kwoty zaangażowania środków pochodzących z refundacji wydatków na cele związane z zarządzaniem płynnością, czasu i źródeł spłaty środków wykorzystanych na ten cel, sposobu akceptacji i nadzoru nad zarządzaniem środkami ze strony właściwego członka kierownictwa Ministerstwa Finansów. W efekcie kształtowanie wyniku budżetu środków unijnych oraz sposób zarządzania środkami są nieprzejrzyste.

NIK zwraca także uwagę, że podobnie jak w latach poprzednich, zrealizowana wielkość deficytu budżetu państwa była możliwa do osiągnięcia tylko dlatego, że znaczna część operacji była ujmowana poza rachunkiem wydatków. W 2010 r. przekazano środki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na refundację ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych w wysokości 22,3 mld zł. Ponownie zaliczono

---

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 19, poz. 102.

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 przeznaczają się m.in. wpływy z prywatyzacji niektórych przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa. Rzeczywisty sposób finansowania tych transferów ponownie odbiegał od zapisanego w tej ustawie. W 2010 r. z wpływów z prywatyzacji przekazano na ten cel 9 mld zł, a pozostałe 13,3 mld zł pozyskano z emisji skarbowych papierów wartościowych. Całość refundacji ujęto w rozchodach. NIK podtrzymuje stanowisko z lat ubiegłych, że takie ujęcie omawianych płatności nie zapewnia przejrzystości finansów publicznych.

Omówione powyżej operacje, zaewidencjonowane z pominięciem deficytu powodowały, że nie oddawał on rzeczywistego stanu nierównowagi budżetowej. Miarą, która pozwala na ocenę sytuacji fiskalnej jest deficyt sektora rządowego i samorządowego, który wzrósł z 7,3% PKB w 2009 r. do 7,9% PKB w 2010 r. Wzrost ten zahamował dochodzenie do ścieżki zrównoważonego wzrostu, nakreślonej w ramach realizacji zobowiązań wynikających z przepisów unijnych, nakazujących utrzymywanie dyscypliny finansów publicznych.

2. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa w 2010 r. wyniosły 65,4 mld zł i były niższe od planu o 17,0 mld zł. Głównymi ich składowymi były deficyty budżetu państwa i budżetu środków europejskich (55 mld zł), niedobór przychodów z prywatyzacji na refundację dla FUS ubytku składek przekazywanych do OFE (13,3 mld zł) oraz sfinansowanie pożyczki dla FUS na uzupełnienie środków na wypłaty świadczeń gwarantowanych przez państwo (5,4 mld zł). Zmniejszająco na potrzeby pożyczkowe oddziaływały rozliczenia środków unijnych w kwocie ponad 8 mld zł. Zaciągnięcie długu przez Skarb Państwa i przekazanie FUS środków na finansowanie świadczeń gwarantowanych w formie pożyczki było tańsze, niż gdyby ZUS samodzielnie zaciągnął kredyt komercyjny. Dla przejrzystości finansów publicznych istotny będzie sposób rozliczenia tej pożyczki oraz analogicznej zawartej w grudniu 2009 r. Jeśli obie zostaną umorzone, tak jak to już miało miejsce w 2003 r. w przypadku podobnego finansowania wydatków FUS, będzie to kolejny przykład przeprowadzenia transferów o charakterze zbliżonym do dotacji, poza rachunkiem deficytu. Pożyczka z 2009 r. miała zostać spłacona w marcu 2011 r., ale termin jej spłaty został przesunięty na 2013 r.

Potrzeby pożyczkowe brutto wyniosły 179,8 mld zł i były niższe od planu o 24,4 mld zł. Oprócz wspomnianych niższych potrzeb pożyczkowych netto, niższe były także spłaty zobowiązań o 7,4 mld zł, m.in. w wyniku dokonania przez Ministra Finansów w IV kwartale 2009 r. przedterminowego wykupu skarbowych papierów wartościowych. Obsługa skarbowych papierów wartościowych, przypadających do spłaty w 2010 r., była dokonywana w pełni i terminowo. Poza standardowymi wykupami i operacjami zamiany przeprowadzone zostały odkupy skarbowych papierów wartościowych na kwotę 8,8 mld zł. Operacje te były celowe i gospodarne. W ich wyniku zmniejszony został dług

Skarbu Państwa na czas, gdy utrzymywanie go nie było konieczne. W 2011 r. oszczędności z tego tytułu wyniosą co najmniej 360,5 mln zł. Działania te były zgodne 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 rozważenie wykorzystanie operacji odkupu długu do obniżenia kosztów jego obsługi.

3. W 2010 r. Minister Finansów zapewnił finansowanie potrzeb pożyczkowych w pełnej wysokości, choć kolejny rok z rzędu rzeczywista struktura finansowania znacznie różniła się od założeń przyjętych w ustawie budżetowej. Na rynku krajowym pozyskano środki w wysokości 37,7 mln zł, co stanowiło 62,7% planu ustalonego na poziomie 60,1 mld zł. Niższe wykonanie było wynikiem obniżenia potrzeb pożyczkowych netto o 17,0 mld zł oraz zastąpienia finansowania krajowego środkami pozyskanymi z zagranicy. Finansowanie zagraniczne wyniosło 31,2 mld zł i było wyższe od planu o 10,1 mld zł, tj. o 47%. Powyższa zmiana podyktowana była dążeniem Ministra Finansów do obniżenia kosztów obsługi długu. W momencie zaciągania długu emisje skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych charakteryzowały się niższą rentownością niż emisje na rynku krajowym dla instrumentów o podobnym horyzoncie zapadalności. Powodowały jednak wzrost ryzyka kursowego, obciążającego dług, które może negatywnie zmaterializować się w przypadku znacznej deprecjacji złotego w stosunku do walut obcych.

Środki pozyskane za granicą były częściowo wykorzystywane na finansowanie potrzeb krajowych. Waluty o równowartości [...] <sup>3</sup> zostały zamienione na złote w Narodowym Banku Polskim. Transakcje te były neutralne dla kursu złotego, pogarszały jednak wynik finansowy całej operacji. NBP, dążąc do utrzymania stóp procentowych na pożądanym poziomie, absorbował wyemitowane w ten sposób złote w ramach operacji otwartego rynku. Ponośzone z tego tytułu koszty, zsumowane z wynikiem, jaki na operacji uzyskiwał budżet państwa, powodowały, że finansowanie zagraniczne było *per saldo* droższe niż finansowanie krajowe. Problem ten nie występował, gdy środki na finansowanie potrzeb pożyczkowych były wymieniane za pośrednictwem BGK na rynku walutowym [...] <sup>4</sup> oraz gdy Minister Finansów przeprowadził w listopadzie i grudniu 2010 r. transakcje na instrumentach pochodnych (swapy walutowe), polegające na wymianie walut obcych na złote, przy jednoczesnym określeniu terminów i kosztów transakcji odwrotnej (11 mld zł). Transakcje te były celowe. Koszty związane z rozliczeniem swapów walutowych były niższe niż korzyści wynikające z różnicy oprocentowania między finansowaniem krajowym i zagranicznym. Na spłatę swapów konieczne będzie jednak wygosparowanie środków złotych w 2011 r.

Odmienne od planowanej była struktura finansowania na rynku krajowym. Na etapie opracowywania ustawy budżetowej zakładano, że blisko 45% wyemitowanych obligacji

---

<sup>3</sup> Podstawa wyłączenia: art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, tajemnica przedsiębiorstwa, wyłączenie w interesie Ministra Finansów jako uczestnika rynku finansowego.

<sup>4</sup> Jak wyżej.

stanowić będą obligacje 5-letnie o stałym oprocentowaniu. Ich rzeczywisty udział w sprzedaży obligacji był jednak o połowę niższy. Główny ciężar finansowania spoczywał na papierach 2-letnich o stałym oprocentowaniu. Ponad dwukrotnie wyższy niż planowano był udział obligacji 10-letnich o zmiennym oprocentowaniu. Zdaniem NIK, rozbieżności te wskazują na pogorszenie perspektyw polskiej gospodarki w średnim okresie, spowodowanych zarówno wzrostem inflacji, jak i rosnącą nierównowagą sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wzrostem długu publicznego. Przyrost zadłużenia z tytułu obligacji 2-letnich (w 2010 r. o ok. 41,0 mld zł) spowoduje skumulowanie zapotrzebowania na środki w 2012 r. O ile w 2010 r. wykupy obligacji rynkowych wyniosły 62,8 mld zł, o tyle na 2012 r. są one już planowane na 105 mld zł. Będzie to wymagało podjęcia przez Ministra Finansów kroków niezbędnych do zapewnienia zwiększonego refinansowania zadłużenia.

Dodatkowym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa w 2010 r. były środki pochodzące z Funduszu Reprywatyzacji w wysokości 1,0 mld zł oraz Funduszu Skarbu Państwa w wysokości 95,3 mln zł. Ich przekazanie było zgodne z art. 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2010 r. o zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji oraz ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych<sup>5</sup> i art. 54 ust. 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>6</sup>. Został tym samym zrealizowany cel zmian ustawowych, jakim było uelastycznienie gospodarowania przychodami z prywatyzacji. Przekazanie środków nie powinno stanowić zagrożenia dla płynności funduszy. Na dzień 31 grudnia 2010 r. środki Funduszu Reprywatyzacji wyniosły 4,9 mld zł, a planowane na 2011 r. wydatki 732,7 mln zł. Fundusz Skarbu Państwa dysponował środkami w kwocie 288,4 mln zł, wobec wydatków i przychodów planowanych na 2011 r. odpowiednio w wysokości 182,2 mln zł i 326,8 mln zł. Zdaniem NIK, należy rozważyć dalsze wykorzystanie zgromadzonych środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych w zakresie, w jakim nie ograniczy to finansowania zadań tych funduszy. W skali całości budżetu jest to korzystniejsze niż utrzymywanie środków na lokatach.

4. W okresie objętym kontrolą Minister Finansów wywiązał się z obowiązku zapewnienia złotowej i walutowej płynności budżetu. W 2010 r. nastąpił wzrost lokat złotych i walutowych, pomimo że nie występowały istotne problemy z pozyskaniem płynnych środków finansowych, uzasadniające gromadzenie dodatkowych środków. Potencjalnym zabezpieczeniem była możliwość wykorzystanie walut zgromadzonych na rachunkach NSRO oraz Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego w wysokości 20,5 mld USD, za dostęp do której Polska zapłaciła 185,3 mln zł<sup>7</sup>. Średni poziom lokat złotych został zwiększony z 7,1 mld zł w 2009 r. do 8,7 mld zł. Szacunkowy koszt pozyskania środków na ich utrzymywanie był dwukrotnie wyższy niż dochody z ich ulokowania (o 118,6 mln zł). Średni poziom środków walutowych został

<sup>5</sup> Dz.U. Nr 108, poz. 685 ze zm.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 171, poz. 1397 ze zm.

<sup>7</sup> Część tej kwoty (73,9 mln zł) została Polsce zwrócona w związku z zamknięciem linii i wnioskiem o przyznanie nowej.

zwiększony z 5,7 mld zł do 7,1 mld zł. Dochody z oprocentowania tych środków były blisko trzykrotnie niższe niż szacunkowy koszt ich pozyskania (różnica wyniosła ok. 43 mln zł). NIK dodatkowo zauważa, że Minister Finansów utrzymywał nadmierną w stosunku do potrzeb ilość środków na rachunku walutowym *a'vista*, podczas gdy możliwe było ich ulokowanie na lokatach terminowych, przynoszących wyższy dochód niż depozyty płatne na każde żądanie. Przy ostrożnym założeniu ulokowania połowy wolnych środków z rachunków *a'vista*, na lokatach jednomiesięcznych w NBP, w miesiącach, gdy możliwe było uzyskanie oprocentowania lokat miesięcznych wyższego niż oprocentowania na rachunku *a'vista*, dodatkowe odsetki wyniosłyby ok. 1,5 mln zł. Zdaniem NIK, wskazuje to na możliwość poprawy zarządzania środkami budżetowymi.

Lepszemu zarządzaniu płynnością miało służyć także wdrożenie kolejnej funkcjonalności systemu Trezor, polegającej na codziennym zwracaniu na centralny rachunek bieżący budżetu państwa niewykorzystanych środków z rachunków dysponentów. W marcu 2010 r. w Ministerstwie Finansów został rozpoczęty proces testowego włączania poszczególnych jednostek do nowych zasad bankowej obsługi budżetu państwa. Nie zostali nim jednak objęci wszyscy dysponenci i średnioroczny stan środków pozostających na rachunkach pozostał na poziomie 473 mln zł, zbliżonym do odnotowanego w 2009 r. Utrzymanie środków na rachunkach dysponentów kosztowało ok. 18,4 mln zł. Sukcesywne włączanie kolejnych dysponentów ma zakończyć się z dniem 1 lipca 2011 r.

5. Rozchody z tytułu prefinansowania zadań w części 97 budżetu państwa, przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej za rok 2010 wyniosły ogółem 793,4 mln zł, co stanowiło 34,7% zaplanowanych rozchodów w ustawie budżetowej. Przychody z tytułu prefinansowania zadań przewidzianych do finansowania ze środków Unii Europejskiej za rok 2010 wyniosły ogółem 135,3 mln zł, co stanowiło 14,4% planu. Przyczyną uzyskania mniejszych od planowanych rozchodów i przychodów było wycofanie się jednostek samorządu terytorialnego z realizacji projektów inwestycyjnych współfinansowanych pożyczkami BGK, spowodowane m.in. brakiem środków własnych.

Kwota niewpłaconych w 2010 r. należności na rachunek przychodów części 97 budżetu państwa z tytułu spłat nieoprocentowanych pożyczek udzielonych agencjom płatniczym w 2009 r. na prefinansowanie Wspólnej Polityki Rolnej wyniosła 4,8 mld zł. W wyniku zmiany systemu prefinansowania Wspólnej Polityki Rolnej<sup>8</sup> w warunkach braku przepisów przejściowych i procedur wewnętrznych, dotyczących nowego sposobu spłaty powyższych należności, Minister Finansów przyjął rozwiązanie polegające na tym, że refundacje z Unii Europejskiej stanowiące spłatę należności za okres 16 października – 31 grudnia 2009 r., kasowo uzyskane w roku 2010, zostały przekazane na rachunek dochodów części 87 budżetu państwa. Nie zostały one jednak ujęte w rachunku wydatków

---

<sup>8</sup> Zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 2010 r. przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.) – środki pochodzące z rolniczych funduszy UE stanowią dochody budżetu środków europejskich.

i przekazane na przychody części 97 budżetu państwa w celu rozliczenia udzielonych pożyczek.

Za rozliczone Minister Finansów uznał także pożyczki z lat wcześniejszych na kwotę 6,9 mld zł, na które nie wpłynęły środki w ramach refundacji z Unii Europejskiej, w związku z dokonanymi potrąceniami z innych tytułów bądź zostały rozliczone w innym trybie niż rozliczenia stosowane do końca 2009 r. Kwota ta została rozliczona m.in. na składkę związaną z restrukturyzacją sektora cukrowniczego Wspólnoty, należną Komisji Europejskiej w kwocie 2,5 mld zł, pomniejszenie środków rezerwy celowej na spłatę pożyczki przez ARiMR o wydatki na uzupełniające płatności obszarowe w kwocie 1,2 mld zł, różnicę pomiędzy łączną kwotą pożyczki obu Agencji Płatniczych w okresie 2004–2009 a kwotami złotowymi refundacji Komisji Europejskiej wydatków Agencji Płatniczych dokonanych z pożyczek wynoszącą 1 mld zł, wpłatę na dochody budżetu państwa w części 77 w 2007 r. kwoty refundacji stanowiącej nadwyżkę ponad kwotę pożyczki z 2006 r. w wysokości 0,8 mld zł, wynikającą ze zmiany ustawy o finansach publicznych.

W ocenie NIK, dokonanie rozliczeń w powyższy sposób spowodowało zniekształcenie rachunku wydatków i deficytu budżetu państwa.

6. Dług Skarbu Państwa na koniec 2010 r. wyniósł 701,9 mld zł i w ciągu roku wzrósł o 70,3 mld zł, tj. o 11,1%, osiągając poziom 49,6% PKB. Był to największy kwotowy przyrost długu Skarbu Państwa od denominacji złotego w 1995 r.

Dług krajowy Skarbu Państwa wyniósł 507 mld zł, tj. wzrósł o 44,3 mld zł. Zadłużenie zagraniczne w 2010 r. zwiększyło się o 26,1 mld zł do 194,8 mld zł.

W wyniku kontroli prawidłowości i kompletności wykazywanego przez Ministerstwo Finansów stanu krajowego zadłużenia z tytułu SPW rynkowych<sup>9</sup>, a także obligacji oszczędnościowych za okres czwartego kwartału 2010 r. nie stwierdzono nieprawidłowości. Dane publikowane przez Ministra Finansów, dotyczące długu Skarbu Państwa w ostatnim kwartale 2010 r., wynikały z operacji przeprowadzanych na długu i w pełni odzwierciedlały stan zadłużenia w tych instrumentach.

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 niewykazaniem jej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w sprawozdaniu Rb-Z o zobowiązaniach wymagalnych 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,

---

<sup>9</sup> Bony skarbowe, obligacje hurtowe oraz obligacje detaliczne 3-letnie i 5-letnie.

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 finansowych<sup>10</sup>. 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. (według stanu na dzień 29 kwietnia 2011 r.) wyniosła 747.918,9 mln zł.

W kwartalnej informacji Ministerstwa Finansów „Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych” z dnia 30 marca 2011 r. Ministerstwo Finansów podało kwotę zadłużenia sektora finansów publicznych za 2010 r. przed konsolidacją niższą o 186,3 tys. zł niż wynikało to ze sprawozdań Rb-Z jednostek sektora. W wielkości długu nie uwzględniono zobowiązań instytucji gospodarki budżetowej. Błąd ten wykazał zawodność przyjętych procedur kontroli wewnętrznej, przy czym jego skalę należy uznać za nieznaczącą. Wykryte w wyniku kontroli NIK uchybienie zostało usunięte jeszcze w trakcie kontroli. Do publikacji wprowadzono stosowną korektę.

W stosunku do 2009 r. PDP wzrósł o 78 mld zł. Relacja PDP do PKB<sup>11</sup> za 2010 r. wyniosła 52,8%. Ukształtowała się ona powyżej I progu ostrożnościowego, określonego w ustawie o finansach publicznych na poziomie 50%. W tej sytuacji art. 86 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 w roku bieżącym.

Tak jak w latach poprzednich, wzrost kwoty PDP był przede wszystkim konsekwencją wzrostu zadłużenia Skarbu Państwa (po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych o 68,8 mld zł) oraz zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego i ich związków (po konsolidacji o 14,2 mld zł).

Dług Skarbu Państwa stanowił także podstawową składową dług sektora instytucji rządowych i samorządowych, liczonego według metodologii unijnej<sup>12</sup>. Pozycja ta, wykorzystywana na potrzeby porównań międzynarodowych, w tym oceny spełniania przez kraj członkowski Unii Europejskiej kryterium konwergencji, lepiej oddaje stan zadłużenia publicznego. Na koniec 2010 r. dług sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 776.836,4 mln zł i stanowił równowartość 54,9% PKB. W stosunku do 2009 r. relacja ta uległa zwiększeniu o 5 punktu procentowego i była już tylko o 5,1 pkt. proc. niższa niż wielkość referencyjna, określona w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz w protokole w sprawie kryteriów konwergencji.

7. Łączne potencjalne (niewymagalne) zobowiązania Skarbu Państwa z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń na dzień 31 grudnia 2010 r. wyniosły 73,2 mld zł, w tym 48,1 mld zł z tytułu gwarancji zagranicznych i 25,1 mld zł z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych.

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 43, poz. 247.

<sup>11</sup> Zaktualizowany szacunek PKB za 2010 r. GUS z 26 kwietnia 2011 r. – 1.415.514,4 mln zł.

<sup>12</sup> Zgodnie z Europejskim Systemem Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA 95).



W 2010 r. nastąpił wzrost potencjalnych zobowiązań o kwotę 24,3 mld zł. Wzrost ten wynikał głównie z udzielenia poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa na kwotę 28,6 mld zł, w tym 8 gwarancji dla zobowiązań Krajowego Funduszu Drogowego na łączną kwotę 27,2 mld zł. Limit na poręczenia i gwarancje, zapisany w art. 6 ustawy budżetowej został wykorzystany w 52%. W ostatnich latach było to najwyższe procentowe wykonanie limitu. Wydatki finansowane z KFD, na które zaciągnięto kredyty, są dokonywane poza rachunkiem deficytu budżetu państwa.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. rozważenie opracowania procedury zarządzania środkami na rachunkach programowych,
2. zwiększenie wykorzystania lokat terminowych do lokowania nadwyżek środków walutowych, w przypadku gdy możliwe jest uzyskanie większych dochodów niż na rachunku *a'vista*.

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 wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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