



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Misiąg

KBF-4100-12-01/2013

P/13/034

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/034 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 98 Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, w części 97 Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz planowanie budżetu państwa i zarządzanie jego realizacją

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Andrzej Eisenbart, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85315 z dnia 28 grudnia 2012 r.
2. Agnieszka Andrusco, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85311 z dnia 28 grudnia 2012 r.
3. Renata Izdebska-Biniek, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85312 z dnia 28 grudnia 2012 r.
4. Beata Ogrodowicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85310 z dnia 28 grudnia 2012 r.
5. Marcin Borowiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85328 z dnia 4 kwietnia 2013 r.
6. Anna Grabarczyk, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 85314 z dnia 28 grudnia 2012 r.
7. Elżbieta Grohman, starszy inspektor kp., upoważnienie do kontroli nr 85315 z dnia 28 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-10, 601-604)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Finansów ul. Świętokrzyska 12 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Jan Vincent-Rostowski Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 98 Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz w części 97 Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, a także działania Ministra Finansów związane z planowaniem budżetu państwa i zarządzaniem jego realizacją.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 został opracowany zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², w tym z wykorzystaniem tymczasowej dyscyplinującej reguły wydatkowej. Uwzględnione zostały także „Założenia projektu budżetu państwa na rok 2012” przyjęte przez Radę Ministrów w kwietniu 2011 r.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

Zarządzanie realizacją budżetu państwa odbywało się w sposób zapewniający bieżące finansowanie zadań oraz środki na pełną i terminową obsługę potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Utrzymana została płynność budżetu państwa.

Rzetelnie przedstawiona została wartość zadłużenia Skarbu Państwa i państwowego długu publicznego. Wzrost długu Skarbu Państwa w ujęciu procentowym i wartościowym był w 2012 r. najniższy od dziesięciu lat. Relacje państwowego długu publicznego oraz długu publicznego obliczonego według metodologii Unii Europejskiej do PKB obniżyły się po raz pierwszy od 2007 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Na zasady przyjęte do opracowania budżetu państwa na 2012 r. wpłynął fakt, że Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu i zobowiązana do podjęcia działań zmniejszających deficyt instytucji rządowych i samorządowych do poziomu nieprzekraczającego 3% PKB. Uwzględniono także przepisy art. 86 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa zmniejszyła się z 14,7% w 2011 r. do 11,9% w roku 2012.

Planowane na 2012 r. zmiany systemowe obejmowały między innymi:

- podwyższenie stawki akcyzy na olej napędowy, węgiel i koks, a także wzrost podatku akcyzowego na papierosy,
- wprowadzenie nowego podatku od wydobycia niektórych kopalin,
- umożliwienie płatności zaliczek na podatek dochodowy od działalności gospodarczej,
- podwyższenie składki rentowej w części stanowiącej obciążenie pracodawcy,
- wzrost stawki VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwiu dla dzieci do 23%.

Przyjęto, że do opracowania planu wydatków będzie stosowana tymczasowa dyscyplinująca reguła wydatkowa, określona w art. 112a ustawy o finansach publicznych. Założono, że wzrost wydatków o charakterze uznaniowym oraz nowych wydatków prawnie zdeterminowanych nie przekroczy 1% w ujęciu realnym. W 2012 r. utrzymano też zamrożenie wydatków na wynagrodzenia jednostek sektora finansów publicznych na poziomie roku 2011 z wyłączeniem jednostek samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 607-694)

W dniu 6 kwietnia 2011 r., zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012³ zostały przekazane dysponentom informacje o wstępnych kwotach wydatków określonych na podstawie „Założeń projektu budżetu państwa na rok 2012” (zwanymi dalej Założenia projektu), a także zadaniach realizowanych w ramach programów i projektów dofinansowywanych ze środków pochodzących z budżetu UE i innych źródeł. Dysponenti zostali też poinformowani, że w planach wydatków nie należy ujmować środków na podwyżki wynagrodzeń i wydatków na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴. Wstępne kwoty wydatków stanowiły podstawę do opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2012 r. W trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej Ministerstwo Finansów analizowało

³ Dz. U. Nr 56, poz. 290.

⁴ Wydatki na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, o których mowa w art. 21 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.).

zgłaszane przez dysponentów propozycje wydatków pod względem terminu realizacji zadań i eliminowało wydatki o charakterze jednorazowym i zadania, których realizacja kończyła się w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 607-697, 1023-1024)

Dysponenci państwowych funduszy celowych w projektach planów finansowych przedłożonych Ministrowi Finansów zgłosili przychody ogółem w kwocie 211.202,3 mln zł, wydatki – 215.020,4 mln zł, stan środków pieniężnych – 15.189,2 mln zł na początek roku i 15.057,2 mln zł na koniec roku. Dysponenci Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i Funduszu Reprywatyzacji nie przewidywali zagospodarowania wszystkich dostępnych środków pieniężnych. Planowane przez dysponentów przychody Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców były wyższe niż ich przewidywane wydatki odpowiednio o 20,4%, o 81,8% i o 68,7%. Skutkiem takiego planowania było zwiększenie w wymienionych wyżej funduszach stanów środków pieniężnych na koniec roku.

Ministerstwo Finansów przeprowadziło weryfikację projektów planów finansowych ujmowanych w ustawie budżetowej na rok 2012. Porównanie przedłożonych Ministrowi Finansów planów finansowych państwowych funduszy celowych (załącznik nr 6 do ustawy budżetowej) wykazało, że dane ujęte w tych projektach były zmieniane. Sprawdzano czy do opracowania projektów zastosowano założenia przyjęte do konstrukcji ustawy budżetowej. W przypadku, gdy projekty planów nie były zgodne z założeniami, a wzrost kosztów przekraczał przyjęty wskaźnik i dysponent nie uzasadnił tego wzrostu, Minister Finansów dokonywał korekty tych planów. W wyniku przeprowadzonej analizy zmniejszone zostały o 2.338,0 mln zł planowane wydatki pięciu funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (FUS), Funduszu Emerytalno-Rentowego (FER), Funduszu Prewencji i Rehabilitacji (FPR), Funduszu Administracyjnego (FA), Funduszu Pracy (FP). Zaplanowane na koniec 2012 r. stany środków pieniężnych wynosiły 1.503,6 mln zł w Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i 7.094,1 mln zł w Funduszu Pracy. Analogiczna sytuacja dla Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Reprywatyzacji miała miejsce w ustawach budżetowych na lata 2010–2011.

Minister Finansów uzasadnił to koniecznością ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych i związaną z tym potrzebą objęcia regułą wydatkową jednostek całego sektora, wskazując jednocześnie na możliwość wykorzystania tych środków w latach kolejnych.

Kontrolą objęto zmiany w planie finansowym Funduszu Pracy na 2012 r. Dokonana przez Ministra Finansów korekta planu poprzedzona została analizą pod kątem konieczności poniesienia danego wydatku, w tym na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Minister Pracy i Polityki Społecznej zaplanował wydatki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w kwocie 5.553,8 mln zł, tj. wyższej niż przewidywane wykonanie 2011 roku o 71,7%. Minister Finansów w projekcie budżetu państwa, opracowanym w maju 2011 r., ograniczył te wydatki do 3.435,1 mln zł. Założył ich wzrost o 6,2% w stosunku do przewidywanego wykonania 2011 r., tj. o 2,4 punktu procentowego powyżej wskaźnika przyjętego do planowania budżetu państwa. W trakcie roku Minister Pracy i Polityki Społecznej wnioskował o zwiększenie planu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o 500 mln zł, co stanowiło 23,6% kwoty skorygowanej przez Ministra Finansów (2.118,7 mln zł). Wniosek ten został zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 2425-2658, 3479-3499, 3628-3669)

Minister Finansów opracował w maju 2011 r. projekt ustawy budżetowej na rok 2012, w którym określił dochody w wysokości 292.700,0 mln zł i wydatki w kwocie 327.700,0 mln zł oraz planowany deficyt 35.000,0 mln zł.

Projekt ustawy budżetowej na rok 2012 został przyjęty przez Radę Ministrów i przekazany do Sejmu 30 września 2011 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 141 ufp. W dniu 7 grudnia 2011 r. nowo ukonstytuowana Rada Ministrów przekazała do Sejmu nowy projekt ustawy budżetowej na 2012 r., w którym zaplanowano dochody w kwocie 293.752,3 mln zł, wydatki w wysokości 328.752,3 mln zł oraz deficyt w kwocie 35.000 mln zł. Kwoty ujęte w ustawie budżetowej były zgodne z przyjętymi założeniami.

(dowód: akta kontroli str. 607-620, 661-698, 973-1047, 3639-3640)

W Założeniach projektu przyjęto, że w 2012 r. wydatki jednostek sektora finansów publicznych na wynagrodzenia, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz wypłaty z tytułu udziału w zysku lub w nadwyżce bilansowej nie powinny być łącznie wyższe niż wydatki poniesione na ten cel w roku 2011. Wzrost wynagrodzeń w 2012 r. był jednak zdeterminowany rozdysponowaniem rezerw celowych w 2011 r., naliczeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz koniecznością zwiększenia wynagrodzeń z tytułu nowych zadań i zmian wprowadzonych innymi ustawami. W uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 ograniczenia te zostały dodatkowo złagodzone poprzez wprowadzenie wyłączeń i odstępstw. Utrzymano ograniczenie wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych dla pracowników objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁵ do poziomu nominalnego z roku 2011. Jednocześnie założono wzrost wynagrodzeń ujętych w załączniku nr 10 do ustawy budżetowej bez środków z rezerw celowych o 2,9% w porównaniu do roku 2011. Zwiększenia dotyczyły między innymi wynagrodzeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy o 175,4 mln zł, członków korpusu służby cywilnej o 63,1 mln zł i nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach prowadzonych przez organy administracji rządowej o 56,3 mln zł.

Minister Finansów, już na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, poinformował ministrów i kierowników urzędów centralnych, że w opracowywanych planach finansowych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych należy przyjmować wielkość funduszu wynagrodzeń na poziomie nominalnym z roku 2011. Z przeprowadzonej analizy projektów planów finansowych na 2012 r. państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych wynika, że Ministerstwo Finansów weryfikowało projekty pod względem realizacji tych wytycznych i w przypadku niedostosowania poziomu wynagrodzeń proponowało wprowadzenie korekty.

Dodatkowe ograniczenia wzrostu wynagrodzeń zostały wprowadzone przepisami ustawy z dnia 22 grudnia 2011 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z realizacją ustawy budżetowej⁶ (ustawa o budżecie). Zgodnie z art. 24 tej ustawy wynagrodzenia, z pominięciem finansowanych z udziałem środków o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp nie mogły przekroczyć wynagrodzeń zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2011 r. Analiza wydatków na wynagrodzenia ujętych w projektach planów finansowych na 2012 r. państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych wykazała, że w 11 przypadkach dysponenci na etapie planowania nie uwzględnili przepisów ustawy

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 291, poz. 1707.

okołobudżetowej. Ministerstwo Finansów skorygowało te plany do obowiązującego poziomu. Działania te nie powodowały jednak ograniczenia planu wydatków ogółem. Tym samym nie miały wpływu na realizację głównego założenia ograniczeń, tj. redukcji deficytu. W opinii Ministerstwa Finansów pozostawienie tych środków dysponentom umożliwiło im realizację zadań, które nie mogłyby być wykonane w związku z obowiązującą regułą wydatkową.

Wprowadzone po raz kolejny ograniczenia w planie wydatków na wynagrodzenia, ujętych w załącznikach nr 10 do ustaw budżetowych spowodowały zmniejszenie ich udziału w wydatkach jednostek budżetowych z 8,6% w roku 2010 do 8,5% w roku 2011 i 8,2% w roku 2012.

W planie na rok 2012 ograniczone zostały, zgodnie z przepisami art. 26 ustawy okołobudżetowej, także wydatki na wynagrodzenia bezosobowe. Kwota wydatków na wynagrodzenia bezosobowe ujęta ustawie budżetowej na rok 2012 (załącznik nr 2) była o 29,0 mln zł niższa niż w roku 2011. W marcu 2012 r. Minister Finansów na podstawie art. 26 ust. 3 ustawy okołobudżetowej przekazał dysponentom części budżetowych informację o limicie wielkości wynagrodzeń bezosobowych. W trakcie roku budżetowego Minister Finansów zwiększył wydatki na ten cel o 326,2 mln zł, w tym na podstawie przepisów art. 31 ustawy okołobudżetowej o 18,6 mln zł, tj. do kwoty 902,9 mln zł. Zrealizowano wydatki w kwocie 868,9 mln zł, tj. niższej niż w roku 2011 o 106,1 mln zł.

Kontrola wydatków na wynagrodzenia bezosobowe ujętych w budżetach wszystkich dysponentów wykazała, że Szef Kancelarii Prezydenta RP, Minister Sprawiedliwości, Minister Spraw Wewnętrznych, Prokurator Generalny oraz Minister Finansów nie uwzględnili w planowanych wydatkach ograniczeń określonych limitem. Wydatki te, mimo że zostały zaplanowane w kwotach wyższych od przyznanych limitów, nie zostały jednak w pełni wykorzystane.

(dowód: akta kontroli str. 3298-3420, 3632-3669)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wprowadzenie stale obowiązującej reguły wydatkowej, zgodnie z zaleceniami Rady UE miało nastąpić do 2013 r. i być istotną częścią kompleksowych zmian w krajowych ramach fiskalnych. Do zakończenia kontroli nie opracowano i nie przekazano Radzie Ministrów projektu założeń do projektu ustawy zmieniającej ustawę o finansach publicznych w tym zakresie. Według wyjaśnień przedstawionych w toku kontroli przez Podsekretarza Stanu Panią Hannę Majszczyk „Ministerstwo Finansów dołoży wszelkich starań, aby zrealizować zalecenia Rady UE zobowiązujące Polskę do przyjęcia reguły do końca 2013 r. jednak termin wprowadzenia stabilizującej reguły wydatkowej będzie uzależniony od decyzji Rady Ministrów i Parlamentu”.

(dowód: akta kontroli str. 697-700, 3637-3638, 3658-3659)

W „Założeniach projektu...” przewidziano przeprowadzenie przeglądu wydatków, z którego wnioski miały pozwolić na zwiększenie efektywności i poprawienie zasadności wydawanych środków budżetowych. Przeglądu wydatków jednak nie dokonano. Obecnie Ministerstwo Finansów wspólnie z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów pracuje nad opracowaniem metodyki przeglądu efektywnościowego i wskazówkami dla dysponentów części budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 3638-3639, 3659)

Na rachunkach Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i Funduszu Reprywatyzacji od lat utrzymywane są wysokie stany środków pieniężnych. Gromadzenie tych środków z możliwością ich wykorzystania w nieokreślonej przyszłości nabiera cech trwałych. NIK nie kwestionuje potrzeby pozostawiania

na koniec roku środków w kwotach zapewniających płynność finansową i uwzględniających ewentualne zmiany koniunktury gospodarczej. Nie ma jednak uzasadnienia dla utrzymywania stanu, w którym system dochodów zapewnia środki przekraczające potrzeby wynikające z ustawowych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 2425-2658, 3628-3669)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Finansów w zakresie planowania budżetu państwa.

2. Zarządzanie realizacją budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

W uchwalonej 2 marca 2012 r. ustawie budżetowej zostały przyjęte dochody w wysokości 293.766,1 mln zł, wydatki w kwocie 328.765,7 mln zł i deficyt w wysokości 34.999,6 mln zł. W porównaniu do projektu ustawy przedłożonego przez Radę Ministrów w grudniu 2011 r. dochody i wydatki były wyższe odpowiednio o 13,8 mln zł i 13,4 mln zł, a deficyt był niższy o 0,4 mln zł.

Do zarządzania realizacją budżetu państwa wykorzystywany był informatyczny System Obsługi Budżetu Państwa TREZOR, pozwalający na wymianę informacji w ramach Ministerstwa Finansów pomiędzy dysponentami środków budżetowych oraz dysponentami głównymi i Ministerstwem Finansów. W systemie tym gromadzone były informacje obejmujące proces planowania, zasilania oraz wydatkowania środków. System umożliwiał także generowanie wniosków i projektów decyzji o zmianie w planie wydatków oraz pozwalał na bieżące monitorowanie wprowadzonych zmian w budżetach jednostek.

W budżecie państwa na rok 2012 zostały wprowadzone zmiany wydatków na łączną kwotę 15.409,1 mln zł, w tym w wyniku przeniesienia wydatków z rezerw budżetu państwa. Zwiększono plan wydatków w 137 częściach, a zmniejszono w 51 częściach. Plan wydatków majątkowych został zmieniony w 63 częściach budżetu państwa i był zwiększony o 3.636,1 mln zł oraz zmniejszony o 1.497,8 mln zł. Minister Finansów, zgodnie z art. 171 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych, wyraził zgodę na zmianę planu wydatków majątkowych w 56 częściach, w wyniku czego wydatki majątkowe (per saldo) zmniejszyły się o 77,6 mln zł. Po analizie złożonych wniosków w 29 przypadkach na łączną kwotę 44,3 mln zł Minister Finansów nie wyraził zgody na dokonanie zmian w tym trybie wskazując, iż w pierwszej kolejności „zaoszczędzone” środki należy przeznaczyć na spłatę zobowiązań jednostki lub ostatecznie skorzystać z możliwości blokowania wydatków na podstawie art. 177 ustawy o finansach publicznych.

Minister Finansów i dysponenti części budżetu państwa w 2012 roku dokonali blokad wydatków na kwotę 6.115,9 mln zł, co stanowiło 1,9% kwoty wydatków ogółem na 2012 r. W kwocie tej, na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 1 upf, Minister Finansów zablokował 1.579,8 mln zł w części 83 Rezerwy celowe.

Minister Finansów, zgodnie z art. 177 ust. 6 i 7 upf oraz art. 42 ustawy budżetowej na rok 2012, z zablokowanych przez dysponentów wydatków utworzył trzy nowe rezerwy celowe na łączną kwotę 564,2 mln zł.

Ministerstwo Finansów na bieżąco analizowało zmiany w rocznych harmonogramach wydatków dysponentów środków budżetowych oraz miesięczne/dzienne zapotrzebowania na środki budżetowe. Dokonywanie tych analiz pozwalało na elastyczne zarządzanie środkami budżetowymi oraz weryfikowanie bieżących zapotrzebowań.

Ministerstwo Finansów w 2012 roku przekazało dysponentom 326.256,8 mln zł. Z kwoty tej wydatkowano 318.001,8 mln zł. Pozostałe środki zostały zwrócone na centralny rachunek bieżący budżetu państwa. Podobnie jak w roku 2011

obowiązywała zasada automatycznego zwrotu środków na koniec dnia roboczego z rachunków dysponentów na centralny rachunek bieżący budżetu państwa kwot przekraczających 5 tys. zł. W związku z tym nie występował problem nadmiaru środków pozostających na koniec dnia na rachunkach bieżących dysponentów.

Minister Finansów, na podstawie art. 153 ust.1 ufp, wydał 306 decyzji o zapewnieniu finansowania na rok 2012 i lata następne na kwotę 4.363,4 mln zł. Dokonał również na podstawie art. 153 ust.1 pkt 1 ufp 309 zmian decyzji, w wyniku których kwota zapewnienia na 2012 r. w wysokości 3.139,9 mln zł uległa zmniejszeniu do 963,9 mln zł. Środki w kwocie 2.176,0 mln zł z rezerw celowych można było przeznaczyć na finansowanie innych projektów.

(dowód: akta kontroli str. 701-778, 823-843, 971-972, 979-983)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Dochody budżetu państwa⁷

Opis stanu
faktycznego

Dochody budżetu państwa ujęte w ustawie budżetowej na 2012 r.⁸ zrealizowano w kwocie 287.595,1 mln zł. Były one niższe o 6.171 mln zł, tj. o 2,1% od planu. Znaczący wpływ na uzyskanie wysokiego odsetka wpływów miała nieplanowana wpłata z zysku NBP w kwocie 8.205,3 mln zł.

Realizacja dochodów budżetu państwa w poszczególnych kwartałach charakteryzowała się względną równomiernością, pomimo niepełnej realizacji prognozy wpływów. Odmienne zaś kształtowały się wpływy z różnych źródeł dochodów w poszczególnych okresach roku. Równomierność wpływów była charakterystyczna dla dochodów podatkowych, podczas gdy dochody niepodatkowe, jak również środki z UE i innych źródeł niepodlegających zwrotowi podlegały znacznym periodycznym wahaniom.

Pozytywnym zjawiskiem był zmniejszający się w kolejnych ustawach budżetowych na lata 2010–2012 wskaźnik niezrównoważenia wydatków dochodami, który ukształtował się na poziomie 17,3% w 2010 r., 12,8% w 2011 r. oraz 10,6% w 2012 r. Realizacja tego wskaźnika wyniosła odpowiednio 15,1%, 8,3% oraz 9,6%. Na koniec 2012 roku stan należności wyniósł 41.456,3 mln zł, w tym zaległości 38.202,0 mln zł. W porównaniu do roku 2011 należności wzrosły o 15,4%, a zaległości o 16,2%.

(dowód: akta kontroli str. 1005-1022, 1077-1101, 1109, 1119-1128, 1132)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Wydatki budżetu państwa⁹

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2012 zaplanowano wydatki budżetu państwa w wysokości 328.765,7 mln zł. Były one wyższe od planu na 2011 r. o 15.421,3 mln zł, tj. o 4,9%. Wzrost wydatków zaplanowano na:

- dotacje i subwencje o 9.179,0 mln zł, co wynikało między innymi z wypłaty waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych, skutków przechodzących podwyżek dla nauczycieli w 2011 r. oraz zabezpieczenia środków finansowych na podwyżki od 1 września 2012 r.;

⁷ Realizacja dochodów budżetu państwa na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych według stanu na dzień 15 kwietnia 2013 r.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

⁹ Realizacja wydatków budżetu państwa na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków według stanu na dzień 15 kwietnia 2013 r.

- obsługę długu publicznego o 4.561,4 mln zł, w związku ze wzrostem kosztów obsługi skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym.

Zrealizowane wydatki wyniosły 318.001,9 mln zł. Stanowiło to 96,7% kwoty planowanej. Były one wyższe o 5,1% niż w roku 2011.

W porównaniu do roku 2011 wzrosły wydatki na:

- dotacje i subwencje – o 6.894,4 mln zł, tj. o 4,6%; głównie w wyniku zwiększenia dotacji dla państwowych funduszy celowych o 2.473,1 mln zł, w tym dla Funduszu Ubezpieczeń Społecznych o 2.007,4 mln zł; subwencji ogólnych dla jednostek samorządu terytorialnego o 2.313,6 mln zł; dotacji podmiotowych o 1.197,6 mln zł;
- wydatki bieżące państwowych jednostek budżetowych – o 1.889,0 mln zł, tj. o 3,4%, w tym wydatki na zakupy materiałów i wyposażenia oraz usług remontowych o 979,1 mln zł, wynagrodzenia osobowe pracowników i członków korpusu służby cywilnej o 85,8 mln zł, wynagrodzenia oraz pozostałe należności żołnierzy i funkcjonariuszy o 372,4 mln zł;
- obsługę długu Skarbu Państwa – o 6.152,6 mln zł, tj. o 17,1%; w wyniku wzrostu odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego i długu krajowego.

Mniej niż w 2011 roku wydano na finansowanie zadań ujętych w grupie:

- współfinansowanie projektów z udziałem środków UE o 600,5 mln zł, tj. o 5,3%;
- wydatki majątkowe o 1.345,6 mln zł, tj. o 9,0%, w roku 2012 zrealizowano wydatki w kwocie 13.569,5 mln zł, tj. 86,8% planu, nie zostały wykonane zadania między innymi w części 29 Obrona narodowa za 923,0 mln zł na modernizację i przebudowę sił zbrojnych RP w zakresie centralnego wsparcia, nie zostały też wykorzystane środki zaplanowane w części 83 Rezerwy celowe na rezerwy na inwestycje i zakupy inwestycyjne w wysokości 260,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 983-1007, 1048-1077, 1129-1131)

Wynagrodzenia wraz z pochodnymi na wynagrodzenia¹⁰ zaplanowano na 2012 r. w wysokości 38.998,8 mln zł, w tym 436,2 mln zł współfinansowanie z UE. Były one wyższe od planu na 2011 r. o 2,8%. W trakcie roku zwiększono plan wynagrodzeń per saldo o 476,9 mln zł, tj. o 1,2 % głównie środkami z rezerw celowych.

(dowód: akta kontroli str. 3345-3346, 3632-3669)

Zobowiązania państwowych jednostek budżetowych wyniosły 3.736,4 mln zł. W porównaniu do 2011 r. były wyższe o 601,6 mln zł, tj. o 19,2%, a w odniesieniu do 2010 r. o 387,3 mln zł, tj. o 11,6%. Na koniec 2012 r. wykazano zobowiązania głównie z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

Zobowiązania wymagalne wyniosły 69,3 mln zł, z tego powstałe w latach ubiegłych 55,7 mln zł oraz powstałe w roku bieżącym 13,5 mln zł. W porównaniu do 2011 r. zobowiązania ogółem zwiększyły się o 63,5 mln zł w związku z przejęciem przez Ministra Zdrowia zobowiązań z tytułu ujemnego wyniku finansowego oraz zobowiązań z lat ubiegłych (54,7 mln zł) po przekształcanym Specjalistycznym Centrum Medycznym w Polanicy.

(dowód: akta kontroli str. 1110-1118)

¹⁰ W paragrafach 401-412, 417, 418, 476 i 476.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Plany finansowe funduszy celowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2012 r. wydatki państwowych funduszy celowych zaplanowano w kwotach wyższych niż w 2011 r. o 8.651,2 mln zł, tj. o 4,3%. Wzrost planowanych wydatków zdeterminowały plany siedmiu funduszy, w których wydatki miały charakter sztywny lub wynikały ze zwiększonych potrzeb funduszy, tj. Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych, Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej, Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy, Funduszu Skarbu Państwa i Funduszu Kredytu Technologicznego.

W trakcie 2012 r. ministrowie wnioskowali o zmiany w planie wydatków wobec 15 funduszy celowych na kwotę 3.437,5 mln zł. Minister Finansów wyraził zgodę na zwiększenie wydatków o 2.330,1 mln zł. Nie wyraził natomiast zgody na zmianę planu wydatków o 454,3 mln zł, uzasadniając swoją decyzję brakiem dodatkowych przychodów oraz pogorszeniem wyniku sektora instytucji rządowych w przypadku wyrażenia zgody.

Faktycznie zrealizowane wydatki funduszy w 2012 r. były o 11.483,4 mln zł, tj. o 5,7% wyższe niż w roku poprzednim i wyniosły 212.859,9 mln zł. Przychody zrealizowano w kwocie 213.144,1 mln zł, tj. 98,8% planu po zmianach. Były one o 14.903,0 mln zł, tj. o 7,5% wyższe niż w 2011 r. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 56.494,7 mln zł, tj. o 2.057,2 mln zł więcej niż w roku 2011.

(dowód: akta kontroli str. 2425-2658, 3442-3478, 3493, 3628-3669)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Finansów w badanym obszarze.

3. Finansowanie potrzeb pożyczkowych

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej w części 98 zaplanowano przychody w wysokości 281.660,9 mln zł, rozchody 242.127,4 mln zł i saldo 39.533,5 mln zł. Przychody i saldo były niższe o 0,4 mln zł niż w projekcie uchwalonym przez Radę Ministrów w grudniu 2012 roku.

Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa zostały zaplanowane w wysokości 46.205,2 mln zł. Rzeczywiste potrzeby pożyczkowe netto wyniosły 37.338,1 mln zł¹¹ i były niższe od planowanych o 8.867,1 mln zł. Składały się na nie przede wszystkim deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich 34.060,7 mln zł, środki przekazane do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na sfinansowanie ubytku składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych 4.690,0 mln zł oraz ujemne saldo pożyczek udzielonych z budżetu państwa 2.990,8 mln zł. Potrzeby pożyczkowe zmniejszył przyrost środków obowiązkowo przekazanych Ministrowi Finansów przez niektóre jednostki sektora finansów publicznych w depozyt lub zarządzanie, który wyniósł 3.875 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 20, 137, 484)

Deficyt budżetu państwa i budżetu środków europejskich stanowił 91,2% potrzeb pożyczkowych netto. Łącznie oba deficyty zostały wykonane w kwocie

¹¹ Według danych na dzień 11 kwietnia 2013 r.

o 5.472,8 mln zł niższej od planu. W porównaniu do 2011 r. łączny deficyt budżetu państwa i deficyt budżetu środków europejskich był mniejszy o 3.302,8 mln zł. Stanowił on 2,1% PKB¹², czyli o 0,3 punktu procentowego mniej niż w 2011 r. Obniżenie deficytu budżetu krajowego i budżetu środków europejskich wpływało na zmniejszenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, wynoszące 13.396 mln zł¹³. Deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r. wyniósł 3,9% PKB, tj. o 1,1 punktu procentowego mniej niż w 2011 r. Zmniejszenie relacji deficytu do PKB było zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej, zobowiązującymi Polskę do podjęcia działań zapewniających utrzymanie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB na poziomie nie wyższym niż 3%.

Niższy poziom deficytu budżetu państwa był możliwy do osiągnięcia dlatego, że tak jak w latach poprzednich znaczna część operacji finansowanych emisją skarbowych papierów wartościowych była ujmowana w rozchodach, a nie wydatkach budżetu państwa. Na refundację składek przekazywanych do otwartych funduszy emerytalnych przeznaczono środki w kwocie 8.180,9 mln zł. Zostały one zaliczone do rozchodów 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 społecznych¹⁴, zgodnie z którym na cele związane z finansowaniem reformy przeznacza się wpływy z prywatyzacji niektórych spółek Skarbu Państwa. Przychody z prywatyzacji w 2012 r. stanowiły tylko 42,7% środków przekazanych na ten cel. Pozostałe 4.690,0 mln zł zostało uzyskane przez emisję skarbowych papierów wartościowych. Zaliczenie tych środków do rozchodów zamiast do wydatków powoduje, że wielkość deficytu nie oddaje stanu nierównowagi budżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 375, 488)

Potrzeby pożyczkowe powstały także na skutek udzielenia pożyczek z budżetu państwa. W planie przewidziano saldo pożyczek udzielonych i spłaconych w wysokości 393,3 mln zł, a zrealizowano 2.990,8 mln zł. Zwiększenie środków na ten cel nastąpiło w wyniku udzielenia FUS pożyczki na wypłatę świadczeń gwarantowanych przez państwo w kwocie 3.000 mln zł, tj. maksymalnej wysokości określonej w art. 8 ustawy budżetowej na rok 2012. Był to czwarty rok z rzędu, gdy Skarb Państwa udzielał pożyczek Funduszowi Ubezpieczeń Społecznych. Łączne zobowiązania FUS wobec Skarbu Państwa z tego tytułu na koniec 2012 r. wyniosły 18.877,5 mln zł. Terminy spłat pożyczek były w przeszłości prolongowane. W 2012 r. termin spłaty pożyczki udzielonej w 2010 r. został przesunięty z kwietnia 2012 r. na 2014 r. Stały przyrost tych zobowiązań wskazuje, że mają one charakter systemowego finansowania Funduszu, podobny do dotacji, lecz przekazanie środków odbywa się poza ewidencją wydatków budżetowych. Wypłaty świadczeń gwarantowanych przez Skarb Państwa powinny być wykazywane jako dotacja celowa z budżetu państwa, a nie pożyczka co poprawiłoby przejrzystość finansów publicznych. Umorzenie spłaty pożyczek, jak to już miało miejsce w przeszłości, oznaczałoby poniesienie nakładów poza rachunkiem wydatków i prowadziło do zaniżenia kwoty wykazanego deficytu.

(dowód: akta kontroli str. 20, 377)

Podstawowym źródłem pozyskiwania środków był rynek krajowy, z którego w drodze emisji skarbowych papierów wartościowych Minister Finansów zgromadził 78,6% ogółu środków na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

¹² Szacunek PKB 1.595.263,9 mln zł.

¹³ Komunikat GUS dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2012 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 106, poz. 673 ze zm.

Jednak w stosunku do założeń przyjętych w załączniku nr 5 do ustawy budżetowej, finansowanie netto krajowymi SPW (nadwyżka sprzedaży nad wykupem) było niższe – jego udział stanowił 49%, zamiast planowanych 71,4%. Finansowanie zagraniczne netto (środki pozyskane z emisji obligacji zagranicznych i kredytów z międzynarodowych instytucji finansowych ponad wartość wykupów i spłat) przewyższały planowaną kwotę ponad dwukrotnie.

Zwiększenie finansowania na rynku zagranicznym wynikało przede wszystkim z prefinansowania potrzeb pożyczkowych roku 2013. Minister Finansów zdecydował się na wykorzystanie tego źródła pozyskiwania środków w związku z istotnym spadkiem stóp procentowych na rynkach zagranicznych w 2012 r. Rentowność na rynku wtórnym dziesięcioletnich obligacji nominowanych w euro obniżyła się w ciągu roku o 2,4 punktu procentowego, a obligacji nominowanych w dolarach amerykańskich o 2,0 punktu procentowego. Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2013–2016 dopuszczała większe emisje SPW na rynki zagraniczne w przypadku wyraźnie niższych kosztów niż na rynku krajowym. W wyniku wyższych emisji długu ponad bieżące potrzeby pożyczkowe stan środków walutowych, zgromadzonych na rachunkach walutowych Ministra Finansów na koniec 2012 r. wzrósł w porównaniu z rokiem poprzednim o 6,4 mld zł i wyniósł 18,2 mld zł. Szacunkowy koszt wcześniejszego pozyskania walut obliczony dla 2012 r. wyniósł około 130 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 121, 488, 497)

Na rynku krajowym nastąpiła zmiana struktury finansowania. Saldo środków pozyskanych w wyniku emisji SPW było niższe o 3.499,1 mln zł. Mniejsze od planowanych było saldo środków z emisji bonów skarbowych o 10.919,5 mln zł, dwuletnich obligacji zerokuponowych o 4.830 mln zł i obligacji oszczędnościowych o 2.226,3 mln zł. Doprowadziło to do oddłużenia w instrumentach o najkrótszych terminach zapadalności. Udział bonów skarbowych w zadłużeniu krajowym zmalał z 2,3% do 1,1%, a obligacji zerokuponowych z 20,7% do 10,2%. Nastąpiło również oddłużenie w obligacjach oszczędnościowych o 250 mln zł. Był to trzeci rok spadku zadłużenia wobec inwestorów indywidualnych, który w latach 2010–2012 wyniósł łącznie 2.507 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 488)

W 2012 r. koszty obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 6,2 mld zł, w tym koszty z tytułu wcześniejszego wykupu długu zapadającego w 2013 r. wyniosły 1,2 mld zł. Minister Finansów wykorzystywał przetargi zamiany do wyrównania nierównomiernego rozkładu kosztów obsługi długu. Poziom kosztów obsługi długu w relacji do PKB wyniósł 2,6% PKB.

(dowód: akta kontroli str. 37, 82)

Ustalone
nieprawidłowości

W finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Minister Finansów zapewnił środki na pełną i terminową obsługę potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

4. Zarządzanie płynnością budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Począwszy od 2011 r. do zarządzania płynnością budżetu państwa wykorzystywany jest mechanizm konsolidacji środków sektora finansów publicznych, określony w ustawie o finansach publicznych. W 2012 r. czterdzieści dwa podmioty sektora finansów publicznych przekazywały w ramach konsolidacji wolne środki na rachunki Ministra Finansów. Ministerstwo Finansów nie monitorowało czy wszystkie

zobowiązane podmioty mają otwarte rachunki w BGK i przekazują wolne środki na odpowiednie rachunki. W opinii Ministerstwa Finansów to na tych jednostkach spoczywa obowiązek stosowania ustawy. Kontrola wykazała, że Rzecznik Ubezpieczonych, Centralny Ośrodek Badań Odmian Roślin Uprawnych i Ośrodek Studiów Wschodnich nie założyły rachunków w BGK i nie przekazywały wolnych środków. W trakcie kontroli Minister Finansów wystąpił do tych jednostek o wyjaśnienie przyczyn nieprzekazywania środków. Zdaniem NIK Minister Finansów powinien określić zasady kontroli wywiązywania się przez podmioty sektora finansów publicznych z obowiązku zakładania rachunków w BGK i dokonywania lokat wolnych środków.

(dowód: akta kontroli str. 29-34,490-493)

Na koniec 2012 r. w ramach mechanizmu konsolidacji podmioty sektora finansów publicznych przekazały do dyspozycji Ministra Finansów 28.375 mln zł. Środki te były wykorzystywane do zarządzania płynnością. Rozwiązanie to było korzystne, gdyż koszt pozyskania środków wynoszący średnio 3,11% był niższy w porównaniu do kosztów pozyskania środków z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym.

(dowód: akta kontroli str. 50, 495)

Wykorzystanie środków z konsolidacji do bieżącego zarządzania budżetem państwa pozwoliło na zmniejszenie emisji SPW. Przyniosło to oszczędności w wydatkach na obsługę długu publicznego w wysokości około 98 mln zł wynikające z niższego oprocentowania środków pozyskanych z konsolidacji niż emitowanych SPW. Ponadto konsolidacja spowodowała obniżenie państwowego długu publicznego, łącznie w latach 2011–2012, tj. od momentu wejścia jej w życie, szacowane na 26,4 mld zł.

(dowód: akta kontroli str.29, 96, 495)

W przypadkach okresowych niedoborów płynności złotowej wykorzystywana była część środków z rachunku konsolidacyjnego overnight. W ten sposób Minister Finansów zasilił centralny rachunek bieżący budżetu państwa w okresie od 11 do 14 maja 2012 r. kwotą 1 mld zł, a od 15 do 18 czerwca 2012 r. kwotą 400 mln zł. Rozwiązanie powyższe pozwalało zachować płynność w krótkich okresach, nie powodując zarazem dodatkowej emisji skarbowych papierów wartościowych i przyrostu długu.

(dowód: akta kontroli str. 21-28)

Zarządzając płynnością Minister Finansów okresowo emitował bony skarbowe o niestandardowych terminach zapadalności (od 30 do 49 tygodni o łącznej wartości nominalnej 5,6 mld zł), organizował przetargi zamiany obligacji (służące głównie ograniczaniu ryzyka refinansowania przy wykupie dużych emisji), zaciągnął jednodniową pożyczkę z rynku międzybankowego (w styczniu na kwotę 2,0 mld zł) oraz dokonywał sprzedaży walut obcych w ramach zarządzania płynnością, ogółem na kwotę 8,3 mld zł. W związku z okresowym niedoborem środków złotych, Minister Finansów wykorzystał zgromadzone na rachunku walutowym środki w dolarach i dokonał ich wymiany na złote, zawierając transakcje typu FX SWAP, polegające na wymianie płatności walutowych. Z wymiany nominalu w łącznej wysokości 1.400 mln USD uzyskane zostały środki w wysokości 4.564,9 mln zł. Koszt pozyskania środków złotych w drodze transakcji na parze walut USD/PLN wyniósł 19,8 mln zł i był niższy niż w przypadku alternatywnej emisji bonów skarbowych lub pożyczki z rynku międzybankowego.

(dowód: akta kontroli str. 44, 122, 495, 553-555, 3684-3685)

Zarządzanie płynnością walutową pozwoliło na sfinansowanie wydatków na obsługę długu zagranicznego, rozchodów na spłatę zadłużenia zagranicznego oraz opłat do międzynarodowych instytucji finansowych.

Na rachunkach Ministra Finansów na 31 grudnia 2012 r. stan zgromadzonych środków ogółem wynosił 42,1 mld zł i był wyższy niż na koniec 2011 r. o około 10 mld zł. Środki zostały zgromadzone na rachunkach lokat walutowych o równowartości 18,2 mld zł, na rachunkach budżetu środków europejskich o równowartości 12,5 mld zł oraz na rachunkach złotych 11,4 mld zł.

Kwota zgromadzonych środków na rachunkach walutowych była głównie wynikiem emisji SPW dokonanych w czwartym kwartale 2012 r. na wyprzedzające finansowanie potrzeb roku 2013. W tym celu w ostatnich miesiącach 2012 r. zostały dokonane emisje obligacji na rynkach zagranicznych na kwotę 2,0 mld USD, 2,5 mld EUR oraz 66 mld JPY. W dniu 5 lutego 2013 r. środki w kwocie 12,8 mld zł zostały wykorzystane na wykup i wypłatę odsetek od obligacji o wartości 3 mld EUR. Ze środków na rachunkach złotych (11,4 mld zł) na finansowanie wynagrodzeń płatnych z góry w grudniu 2012 r. przekazano 5,5 mld zł, natomiast środki z rachunków walutowych budżetu środków europejskich przewidziano do wykorzystania w budżecie na 2013 r. Po uwzględnieniu powyższych uwarunkowań Minister Finansów na koniec roku zgromadził środki na finansowanie bieżących potrzeb roku 2013 w wysokości około 11,3 mld zł.

Ustalone
nieprawidłowości

W zarządzaniu płynnością budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie zarządzanie płynnością sektora finansów publicznych. Minister Finansów stosując instrumenty zarządzania płynnością zapewnił utrzymanie płynności budżetu państwa.

5. Dług Skarbu Państwa i państwowy dług publiczny

Dług Skarbu Państwa¹⁵

Opis stanu
faktycznego

Dług Skarbu Państwa na koniec 2012 r. wyniósł 793.853,1 mln zł i wzrósł w ciągu roku o 22.725,6 mln zł, tj. o 3,0%. Był to najniższy procentowy i wartościowy roczny wzrost zadłużenia Skarbu Państwa od dziesięciu lat. Od 2002 r. do 2011 r. dług Skarbu Państwa wzrastał średnio o 48.718,9 mln zł, tj. o 10,6% rocznie. Wzrost ten był głównie wynikiem finansowania potrzeb pożyczkowych, a jego przyrost został ograniczony o 21,3 mld zł w wyniku umocnienia się złotego wobec walut obcych.

(dowód: akta kontroli str. 49, 2384, 2389)

Wartość długu Skarbu Państwa na koniec 2012 r. została obliczona na podstawie zbiorczego sprawozdania Rb-Z wszystkich części budżetowych, po wyeliminowaniu zobowiązań między tymi jednostkami, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Wartość zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu papierów wartościowych, kredytów i pożyczek wykazana w sprawozdaniu Rb-Z części 98 była zgodna z prowadzoną przez Ministra Finansów ewidencją długu krajowego i zagranicznego Skarbu Państwa, a wartość przyjętych depozytów, z informacjami przedstawionymi Ministrowi Finansów przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

(dowód: akta kontroli str. 283, 2388, 2389, 3697-3711)

¹⁵ Według stanu na 12 kwietnia 2013 r.

Dług krajowy Skarbu Państwa, liczony według kryterium miejsca emisji, na koniec 2012 r. wyniósł 542.969,3 mln zł i wzrósł o 18.279,8 mln zł, tj. o 3,5%. Było to głównie wynikiem przyrostu długu z tytułu krajowych SPW i zmniejszenia zobowiązań z tytułu depozytów przekazywanych Ministrowi Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 2380, 2384)

W 2012 r. na rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych wzrosło zaangażowanie podmiotów zagranicznych o 36.251,8 mln zł, do kwoty 190.478,7 mln zł. W latach 2009–2012 udział zadłużenia wobec podmiotów zagranicznych w długu krajowym Skarbu Państwa zwiększył się z 17,7% do 35,1%. Powoduje to zwiększenie ryzyka stabilności finansowania w związku z potencjalną możliwością szybkiego wycofania się inwestorów zagranicznych.

W 2012 r. w porównaniu z 2011 r. poprawiły się miary ryzyka refinansowania i stopy procentowej krajowego długu Skarbu Państwa, tj. wzrósł średni okres zapadalności krajowych skarbowych papierów wartościowych (z 4,25 do 4,47 roku) i duration (z 2,80 do 3,01 roku), co wskazuje na zmniejszenie się ryzyk związanych z zarządzaniem długiem krajowym. W „Strategii zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012–2015” założono, że średni okres zapadalności krajowych skarbowych papierów wartościowych miał wynieść 4,5 roku w horyzoncie Strategii, a wartość duration długu krajowego określono w przedziale 2,5-4,0 lat.

(dowód: akta kontroli str. 2380, 2389)

Zadłużenie zagraniczne na koniec 2012 r. wyniosło 250.883,8 mln zł i wzrosło o 4.445,8 mln zł, tj. jedynie o 1,8%. Udział zadłużenia zagranicznego w długu Skarbu Państwa pozostał na poziomie porównywalnym z końcem 2011 r. i wyniósł 31,6%. Powodem niskiego wzrostu zadłużenia zagranicznego w 2012 r. było znaczne umocnienie się złotego w relacji do euro, dolara i franka szwajcarskiego, odpowiednio o 7,4%, 9,3% i 6,7%. Zadłużenie z tytułu SPW nominowanych w tych walutach wzrosło odpowiednio o 14,1%, 10,0%, i 1,9%.

(dowód: akta kontroli str. 2380, 2384, 2389, 3680-3681)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministra Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

Państwowy dług publiczny¹⁶

Państwowy dług publiczny (PDP) na koniec 2012 r. wyniósł 840.473,9 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego był wyższy o 25.131,2 mln zł, tj. o 3,1%. W relacji do PKB stanowił 52,7%, tj. o 0,9 punktu procentowego mniej niż w 2011 r. Niższy przyrost PDP miał miejsce w 2007 r. W latach 2008–2011 średni roczny wzrost PDP wyniósł 71.975,2 mln zł, a relacja PDP do PKB w tym okresie zwiększała się co roku średnio o 2,2 punktu procentowego. Pomimo zmniejszenia relacji PDP do PKB w 2012 r., podobnie jak w latach 2010 i 2011, przekracza ona 50%, tj. pierwszy próg „ostrożnościowy” wynikający z art. 86 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. Po ogłoszeniu, zgodnie z art. 38 ufp, relacji PDP do PKB za 2012 r. Rada Ministrów będzie zobowiązana uchwalić projekt ustawy budżetowej na 2014 r., w którym relacja deficytu budżetu państwa do dochodów budżetu państwa nie może być wyższa niż analogiczna proporcja z ustawy budżetowej na 2013 r., tj. 11,9%.

Przyrost PDP w 2012 r. był przede wszystkim konsekwencją wzrostu o 21.623,9 mln zł zadłużenia Skarbu Państwa po konsolidacji w ramach sektora finansów publicznych. Dług jednostek samorządu terytorialnego i ich związków

¹⁶ Według stanu na 12 kwietnia 2013 r.

wzrósł o 2.838,2 mln zł, tj. o 4,6%. Był to przyrost istotnie niższy niż w 2011 r., gdy wyniósł 10.618,1 mln zł.

Wartość skonsolidowanego zadłużenia sektora finansów publicznych (PDP) była zgodna ze zbiorczymi danymi przesłanymi Ministrowi Finansów przez Główny Urząd Statystyczny w sprawozdaniach Rb-Z oraz Rb-N grup jednostek tego sektora. Wartość PDP obliczono po przeprowadzeniu prawidłowej konsolidacji zobowiązań, zgodnie z art. 73 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 2389, 2393)

Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych liczony według metodologii unijnej na koniec 2012 r. wyniósł 886.778,7 mln zł i w stosunku do roku poprzedniego wzrósł o 27.702,3 mln zł. Relacja długu sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wynosiła 55,6%. Po raz pierwszy od 2007 r. obniżyła się ona w ciągu roku o 0,8 punktu procentowego i była o 4,4 punktu procentowego niższa od uznanej przez Unię Europejską za dopuszczalną. Były to wyniki znacznie lepsze niż w latach 2008–2011. W okresie tym średnioroczny wzrost długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wyniósł 82.433,7 mln zł, a średnioroczny wzrost jego relacji do PKB 2,9 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 2389, 2393)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość obliczania i prezentowania długu Skarbu Państwa oraz państwowego długu publicznego.

6. Prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej

Opis stanu
faktycznego

Zaplanowane na 2012 r. ujemne saldo prefinansowania w kwocie 106.096,0 tys. zł oznaczało konieczność sfinansowania niedoboru środków z części 98. Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej wyniosło 408.112,2 tys. zł i było o 302.016,2 mln zł niższe od planowanego, co obniżyło o tę kwotę potrzeby pożyczkowe w części 98.

W ustawie budżetowej na rok 2012 przychody budżetu państwa w części 97 zostały zaplanowane w kwocie 928.669,0 tys. zł. Zrealizowane przychody wyniosły 915.578,5 tys. zł, tj. 98,6% kwoty planowanej. Były one o 123,2% wyższe od przychodów uzyskanych w 2011 r. Główne źródła przychodów w wysokości 892.841,2 tys. zł stanowiły spłaty pożyczek udzielonych przez BGK jednostkom samorządu terytorialnego i lokalnym grupom działania. Środki z pożyczek zapewniały finansowanie niektórych działań realizowanych w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013¹⁷. W 2012 r. nie występowały przypadki nieterminowych spłat pożyczek.

Przychody stanowiące spłaty pożyczek udzielonych w związku z realizacją zadań współfinansowanych środkami Funduszu Spójności zaplanowane zostały z kwocie 38.505,0 tys. zł i zrealizowane w wysokości 22.737,2 tys. zł, tj. w 59,8%. Na niższe od przewidywanego wykonanie tego planu wpływ miało przedłużenie okresu realizacji niektórych projektów poza rok 2010. Na koniec 2012 r. pozostały do spłacenia trzy pożyczki na łączną kwotę 19.030,6 tys. zł.

W ustawie budżetowej na rok 2012 rozchody budżetu państwa w części 97 zostały zaplanowane w wysokości 1.034.765,0 tys. zł i dotyczyły jedynie pożyczek udzielanych na wyprzedzające finansowanie projektów realizowanych przez

¹⁷ Określonych w art. 10d ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej (Dz. U z 2012 r., poz. 1065).

beneficjentów PROW 2007–2013. Rozchody zostały zrealizowane w kwocie 507.466,2 tys. zł, tj. 49,0% planu. W porównaniu do 2011 r. rozchody części 97 były niższe o 314.692,6 tys. zł, tj. o 38,3%.

Środki na pożyczki przekazywane były na podstawie umowy zawartej przez Ministra Finansów z BGK, zgodnie z wymogami określonymi w art. 10d ust. 4 ustawy z 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na finansowanie wspólnej polityki rolnej. W 2012 r. Minister Finansów przekazał na prefinansowanie 250 transz dziennych środków, spośród których szczegółową kontrolą objęto 44 transze o łącznej wartości 134.794,1 tys. zł, stanowiące 26,6% wartości wszystkich środków przekazanych BGK w 2012 r. Kontrola wykazała, że przekazywanie środków następowało terminowo i w wysokościach określonych w zapotrzebowaniach i zleceniach. Dyspozycje płatności były weryfikowane i zatwierdzane przez uprawnionych pracowników, zgodnie z procedurami obowiązującymi w Ministerstwie Finansów o uruchamianiu środków na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Dane zawarte w sprawozdaniach Rb-Z o stanie zobowiązań i Rb-N o stanie należności na koniec IV kwartału 2012 r. sporządzonych dla części 97 przez BGK były zgodne z ewidencją zobowiązań i należności prowadzoną w Ministerstwie Finansów.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prefinansowanie zadań finansowanych z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 2 maja 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

.....
podpis

Na podstawie art. 35c ustawy o NIK, w treści wystąpienia dokonuje się sprostowania następujących omyłek pisarskich i rachunkowych:

1. w punkcie III.2 na stronie 7 w zdaniu: „*Zwiększono plan wydatków w 137 częściach...*” liczbę 137 zastępuje się liczbą 134;
2. w punkcie III.2 na stronie 7 w zdaniu „*Minister Finansów i dysponenti części budżetu państwa w 2012 roku dokonali blokad wydatków na kwotę 6.115,9 mln zł...*” kwotę 6.115,9 mln zł zastępuje się kwotą 6.039,8 mln zł;
3. w punkcie III.2 na stronie 8 we fragmencie „*- dotacje i subwencje o 9.179,0 mln zł...*” kwotę 9.179,0 mln zł zastępuje się kwotą 9.230,9 mln zł;
4. w punkcie III.4 na stronie 14 w zdaniu „*W dniu 5 lutego 2013 r. środki w kwocie...*” kwotę 12,8 mld zł zastępuje się kwotą 12,2 mld zł;
5. w punkcie III.6 na stronie 16 zdanie „*Ujemne saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej wyniosło 408.112,2 tys. zł i było o 302.016,2 mln zł niższe od planowanego, co obniżyło o tę kwotę potrzeby pożyczkowe w części 98.*” zastępuje się zdaniem „*Saldo prefinansowania zadań realizowanych z udziałem środków z Unii Europejskiej wyniosło 408.112,2 tys. zł i było o 514.208,2 mln zł wyższe od planowanego, co obniżyło o tę kwotę potrzeby pożyczkowe w części 98.*”;
6. w punkcie III.6 na stronie 16 w zdaniu „*Przychody [...] zaplanowane zostały z kwocie 38.505,0 tys. zł...*” literę „z” zastępuje się literą „w”, a kwotę 38.505,0 tys. zł zastępuje się kwotą 38.000,0 tys. zł.