

# NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

---

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.430.008.2016

Nr ewid. 79/2016/P/16/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2015 R.  
W CZĘŚCIACH

78 – OBSŁUGA ZADŁUŻENIA ZAGRANICZNEGO

79 – OBSŁUGA DŁUGU KRAJOWEGO

Warszawa maj 2016 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 budżetu państwa w 2015 r.  
w częściach  
78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego  
79 – Obsługa długu krajowego**

---

Dyrektor Departamentu  
Budżetu i Finansów

  
Stanisław Jarosz

---

Zatwierdzam:  
Krzysztof Kwiatkowski

  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 10.05. 2016 r.

---

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
tel./fax: 22 444 50 00  
[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

## **Spis treści**

<b>I. Wprowadzenie.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Ocena kontrolowanej działalności .....</b>	<b>5</b>
1. Ocena ogólna .....	5
2. Sprawozdawczość.....	5
3. Wnioski .....	6
<b>III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w częściach 78</b>	
<b>– Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego.....</b>	<b>7</b>
1. Dochody budżetowe .....	7
2. Wydatki budżetu państwa.....	10
3. Sprawozdania.....	17
4. Księgi rachunkowe.....	18
<b>IV. Ustalenia innych kontroli .....</b>	<b>19</b>
<b>V. Informacje dodatkowe.....</b>	<b>20</b>
<b>Załączniki .....</b>	<b>21</b>

## I. Wprowadzenie

Dysponentem części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego był Minister Finansów. Był on jednocześnie dysponentem trzeciego stopnia. Zadaniem Ministra Finansów była w szczególności pełna i terminowa obsługa zobowiązań Skarbu Państwa z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętych kredytów i pożyczek na rynku krajowym i zagranicznym.

Dochody w obu częściach były uzyskiwane głównie przy sprzedaży obligacji, a powstawały, gdy inwestorzy, którym wydawane były obligacje, pokrywali koszty odsetek (narosłych jeżeli sprzedaż obligacji była dokonywana w dniach następujących po dniu emisji) oraz premii (gdy obligacje sprzedawane były za kwotę przewyższającą wartość nominalną). W części 78 źródłem dochodów były ponadto odsetki od kredytów udzielonych na podstawie umów międzynarodowych rządów innych państw oraz odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych.

Na podstawie art. 165 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>1</sup> (ufp) Minister Finansów mógł dokonywać przeniesień wydatków planowanych na obsługę długu Skarbu Państwa między częściami budżetu państwa, w których ujmuje się wydatki na ten cel.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015<sup>2</sup> w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego. Zakres kontroli obejmował:

- planowanie i wykonanie dochodów budżetu państwa,
- planowanie i wykonanie wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość ksiąg rachunkowych w odniesieniu do sprawozdań dla części 79,
- realizację wniosku pokontrolnego sformułowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78.

Zrealizowane dochody w 2015 r. w częściach 78 i 79 wyniosły łącznie 1.874.403,9 tys. zł i stanowiły 0,6% dochodów budżetu państwa uzyskanych w 2015 r. Wydatki w obu częściach, zrealizowane w kwocie 29.168.965,3 tys. zł, stanowiły 8,8% wydatków budżetu państwa.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>.

Do opracowania informacji wykorzystano także wyniki kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w 2015 r.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. (Dz. U. poz. 153, ze zm.).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### 1. Ocena ogólna<sup>4</sup>

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego, z wyłączeniem wydatków z tytułu gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank<sup>5</sup>) poniesionych na rzecz Narodowego Banku Polskiego, w związku z brakiem spłaty przez SK Bank kredytu otrzymanego na przywrócenie płynności płatniczej.

Badanie 16,2% dochodów części 78 i 79 na kwotę 303.381,8 tys. zł wykazało, że zostały one prawidłowo zrealizowane i zaewidencjonowane.

W wyniku kontroli 56,2% wydatków na kwotę 16.395.914,3 tys. zł, NIK stwierdziła, że zostały one prawidłowo zaplanowane, poniesione w wysokościach zgodnych z kwotami należnymi i zrealizowane terminowo. Środki walutowe były przekazywane w terminach umożliwiającym wypłatę odsetek w dniu ich wymagalności i zostały zaewidencjonowane w złotych według właściwych kursów.

W ciężar wydatków w części 79 dokonana została<sup>6</sup> wypłata gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego (NBP) za zobowiązania SK Banku w wysokości 184.929,1 tys. zł. Gwarancja ta została udzielona przez Skarb Państwa 20 sierpnia 2015 r. zgodnie z przepisami ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym<sup>7</sup>. Niemniej ocena zasadności tej decyzji będzie możliwa dopiero po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec SK Banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów. Na dzień 31 grudnia 2015 r. wierzytelność od SK Banku (w upadłości) z tytułu wypłaconej gwarancji wyniosła 184.929,1 tys. zł. Do dnia zakończenia kontroli Ministerstwo Finansów nie przedstawiło danych pozwalających na miarodajne oszacowanie realności zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa z tytułu tej wierzytelności.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

### 2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie prawidłowość sporządzonych przez Ministra Finansów w obu częściach sprawozdań budżetowych za 2015 r.:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań:

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

<sup>5</sup> Nazwa stosowana przez Bank w obrocie handlowym.

<sup>6</sup> Wypłata z tytułu gwarancji w dniu 31 grudnia 2015 r.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 158, ze zm. Ustawa określa formy, warunki i tryb udzielania przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym przeznaczonym na przedsięwzięcia mające na celu utrzymanie płynności płatniczej, w tym w związku z rozwojem akcji kredytowej banku krajowego.

- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania te zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań w części 79, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi te, obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzone były nieprawidłowo. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym sprawozdań w zakresie operacji finansowych.

### **3. Wnioski**

Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych.

### III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego

#### 1. Dochody budżetowe

##### 1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W planie dochodów części 78 ujęto wszystkie tytuły dochodów związanych z obsługą zadłużenia zagranicznego z wyjątkiem wpływów o charakterze warunkowym, których wystąpienie było zależne od sytuacji rynkowej ( premia przy sprzedaży obligacji), a także od daty rozpatrzenia przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy wniosku Polski o przyznaniu kolejnej linii kredytowej (zwrot części opłaty za poprzednią linię).

Zrealizowane dochody w kwocie 95.152 tys. zł były wyższe o 132,4% od zaplanowanych pierwotnie w ustawie budżetowej oraz o 0,4% od kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej<sup>8</sup>. Realizacja dochodów ponad pierwotnie przyjęte prognozy była efektem uzyskania wyższych odsetek od środków zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów (o 191,4%) i odsetek od kredytów udzielonych (o 77,7%), a także wpływu dochodów z pierwotnie nieplanowanych tytułów.

Największą część dochodów stanowiły odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych, które wyniosły 49.161,6 tys. zł i były wyższe od pierwotnie zaplanowanych. Było to przede wszystkim następstwem przedterminowej, całkowitej spłaty pożyczki udzielonej Islandii. Zgodnie z postanowieniami umowy pożyczki zawartej w 2009 r.<sup>9</sup> Islandia zapłaciła karę za przedterminową spłatę w wysokości 0,7% spłacanej kwoty głównej<sup>10</sup>. Ponadto Islandia spłaciła odsetki za okres wykorzystania pożyczki w 2015 r., które przy spłacie w terminie umownym (po zakończeniu roku) zostałyby zaliczone do dochodów roku następnego. Odsetki od środków walutowych zgromadzonych na rachunkach Ministra Finansów wyniosły 21.067,1 tys. zł, tj. o 191,4% więcej niż pierwotnie planowano. Źródłem tych dochodów były depozyty w dolarach amerykańskich<sup>11</sup>, których średnioroczny stan wyniósł 1.633.296,0 tys. USD, przy planowanym na poziomie 444.000 tys. USD<sup>12</sup>, a średni kurs dolara był wyższy od planowanego o 0,85 złotego.

Pierwotnie nieplanowane dochody w wysokości 14.545,9 tys. zł zostały uzyskane z tytułu premii. Wystąpiły one, gdyż inwestorzy nabywający od Skarbu Państwa obligacje na rynkach zagranicznych zapłacili za nie cenę wyższą od wartości nominalnej. Źródłem nieplanowanych dochodów w kwocie 4.327,0 tys. zł był także zwrot części, wniesionej w 2014 r., opłaty za dostęp do środków Elastycznej Linii Kredytowej (ELK) Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), w związku ze skróceniem okresu jej dostępności. Polsce została przyznana nowa linia w dniu 14 stycznia 2015 r., tj. cztery dni przed końcem okresu, za który została wniesiona opłata za gotowość w ramach poprzedniej, zakończonej linii. Łączne nieplanowane dochody stanowiły 19,8% dochodów w części 78.

W porównaniu z 2014 r. dochody w części 78 były wyższe o 41,1%, o czym zdecydowały przede wszystkim wyższe odsetki od kredytów udzielonych oraz wyższa kwota dochodów z nieplanowanych tytułów<sup>13</sup>.

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 (Dz. U. poz. 2195).

<sup>9</sup> Zgodnie z Aneks nr 3 do Umowy podpisanym 27 maja 2015 r.

<sup>10</sup> Kwota główna spłacona przedterminowo – 204,1 mln zł, kara – 1,4 mln zł.

<sup>11</sup> W 2015 r. średnie oprocentowanie środków na rachunku a'vista w NBP w dolarach wyniosło 0,02%, w euro 0,00%, na rachunkach w BGK w dolarach 0,13% dla lokat terminowych i 0,12% dla lokat overnight, dla euro odpowiednio 0,004% i 0,000%.

<sup>12</sup> We wrześniu i październiku 2014 r. Minister Finansów dokonał przewalutowania 1.990 mln EUR na 2.525,3 USD, co spowodowało, że stan środków dolarowych w 2015 r. był znacznie wyższy od planowanego.

<sup>13</sup> Premia uzyskana przy sprzedaży obligacji zagranicznych wyemitowanych w 2014 r. wyniosła 8,9 mln zł.

W planie dochodów części 79 zostały ujęte wszystkie tytuły dochodów związanych z obsługą długu krajowego. Dochody te zaplanowano w wysokości 1.168.570 tys. zł, a po nowelizacji ustawy budżetowej zwiększono je do kwoty 1.783.729 tys. zł. Uzyskane dochody wyniosły 1.779.251,9 tys. zł, tj. 152,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej i 99,7% planu po nowelizacji.

Prawie całość uzyskanych dochodów, tj. 1.753.674,7 tys. zł (98,6%) stanowiły wpływy uzyskiwane przy sprzedaży skarbowych papierów wartościowych (spw) oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym. Były to przede wszystkim odsetki wykupione przez inwestorów<sup>14</sup> oraz premie realizowane przy sprzedaży obligacji po cenie wyższej od ich wartości nominalnej. Dochody te były wyższe od pierwotnie planowanych o 591.425,7 tys. zł. Wynikało to przede wszystkim z realizacji premii wyższej o 942.300 tys. zł od założeń. Jednocześnie niższe o 351.000 tys. zł od planowanych były dochody z tytułu wykupionych odsetek, co było efektem mniejszego o 19.811.400 tys. zł (17,6%) od założonego w planie wolumenu sprzedaży obligacji i innej od zakładanej struktury ich emisji.

Pozostałe dochody w części 79, obejmujące wpływy z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych podmiotom sektora finansów publicznych (tj. publicznym zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom samorządu terytorialnego) oraz Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., wyniosły 19.988 tys. zł i były ponad trzykrotnie wyższe od założeń. Wynikało to z udzielenia we wrześniu, listopadzie i grudniu 2014 r., tj. po okresie planowania budżetowego, oraz w 2015 r., siedmiu nowych pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowania naprawczego i ostrożnościowego. Ponadto uzyskano nieplanowane dochody w kwocie 2.750,1 tys. zł z tytułu odsetek za zwłokę należnych od publicznego zakładu opieki zdrowotnej w Kostrzynie, które zostały spłacone przez powiat gorzowski, będący organem założycielskim tej jednostki. Nie doszacowano także wysokości dochodów z tytułu odsetek od pożyczek – na prefinansowanie w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej, które planowano w wysokości 880 tys. zł, natomiast wykonanie było pięciokrotnie wyższe i wyniosło 4.512,7 tys. zł. Wynikało to w szczególności z przyjęcia założenia spłaty pożyczek w drugiej połowie 2014 r. i pierwszych miesiącach 2015 r., natomiast w rzeczywistości spłaty dokonywane były przez cały 2015 r.

W 2015 r. nieplanowane wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosły 5.589,2 tys. zł. Dochody te nie były możliwe do oszacowania na etapie planowania budżetowego, gdyż pochodziły z podziału funduszy uzyskanych ze sprzedaży masy upadłości Huty Baildon S.A., a także innych działań windykacyjnych.

W porównaniu do 2014 r. zrealizowane dochody w części 79 były niższe od dochodów w 2014 r. o blisko 30%. Było to w szczególności wynikiem realizacji niższych dochodów z tytułu odsetek i premii od obligacji skarbowych. Zdecydowała o tym niższa o 9.631.022 tys. zł sprzedaż obligacji, a także niższe średnie oprocentowanie obligacji stałoprocentowych o 0,82 punktu procentowego (pp.), oraz zmiennoprocentowych – w zależności od okresu sprzedaży – o od 0,71 pp. do 0,9 pp.

Badaniem objęto prawidłowość naliczenia pięciu największych kwot odsetek wykupionych przez inwestorów przy zakupie obligacji na rynku krajowym. Dochód z tytułu wykupionych odsetek w łącznej kwocie 278.233,7 tys. zł, stanowiący 16% dochodów w części 79, został wpłacony w prawidłowej wysokości, na właściwy rachunek i w terminach wynikających z rozliczeń przetargów.

## **1.2. Należności pozostałe do zapłaty**

Na koniec 2015 r. w części 78, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty ogółem wyniosły 2.543.750,5 tys. zł. W całości były to należności wymagalne. Złożyły się na nie odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów rządowi innym państw w kwocie 2.533.176,9 tys. zł oraz odsetki w wysokości 63,9 tys. zł od kredytu Banku Rozwoju

<sup>14</sup> Obligacje skarbowe danej emisji (o tym samym kodzie ISIN) mogą być sprzedawane w dniu emisji, a także na kolejnych przetargach sprzedaży/zamiany obligacji i wtedy ich nabywca musi wykupić odsetki, które narosły od momentu emisji do dnia ich sprzedaży.



Rady Europy udostępnionego Bankowi Gospodarstwa Krajowego<sup>15</sup>, a także należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji o wartości 10.509,7 tys. zł. W stosunku do stanu na 31 grudnia 2014 r. należności wzrosły o 345.296,9 tys. zł (o 16%), w wyniku przyrostu naliczonych odsetek oraz zmian kursu USD/PLN<sup>16</sup>. Najwyższą pozycję należności stanowiły odsetki od niespłacanych kredytów w USD udzielonych Irakowi na mocy umów zawartych w latach 1984–1990, w kwocie 2.154.820,6 tys. zł. Strona iracka potwierdziła stan zadłużenia na dzień 31 grudnia 2007 r., lecz nie dokonuje spłat zadłużenia, natomiast oczekuje umorzenia 80% długu – zgodnie z zasadami określonymi przez Klub Paryski w *Agreed Minutes* z 2004 r.<sup>17</sup> Jednakże ze względu na objęcie Polski procedurą nadmiernego deficytu przez Radę Unii Europejskiej (do czerwca 2015 r.) oraz negatywny wpływ umorzenia irackiego zadłużenia na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>18</sup>, Minister Finansów podtrzymał dotychczasowe stanowisko o odłożeniu w czasie decyzji w kwestii redukcji tego zadłużenia. Zaplanowane konsultacje na poziomie eksperckim w sprawie restrukturyzacji długu Iraku, które miały odbyć się w Warszawie w 2015 r., zostały odwołane z powodu braku możliwości uczestnictwa przedstawicieli irackiego ministerstwa finansów.

Do pozostałych głównych dłużników, oprócz Iraku, należały Sudan, Mozambik i Kuba z zadłużeniem odpowiednio 304.186,2 tys. zł, 74.001,9 tys. zł i 167,8 tys. zł. Kwestia zadłużenia Mozambiku była przedmiotem spotkania w 2015 r. Ministra Mateusza Szczurka z Ministrem Finansów Mozambiku. Strona polska poinformowała, że jest gotowa do umorzenia większości lub całości kwoty zadłużenia przypadającej na Skarb Państwa (85% całości) oraz do poszukiwania rozwiązania dotyczącego pozostałej części m.in. opcji zwrotu części należności należącej do podmiotów gospodarczych z wykorzystaniem depozytu sądowego. Od tamtej chwili brak jest reakcji na propozycję strony polskiej przez władze Mozambiku. W odniesieniu do należności Sudanu, dalszy brak stabilizacji geopolitycznej po podziale terytorium tego kraju utrudnia bezpośrednie rozmowy z rządem Sudanu. Temat zadłużenia Kuby wobec Polski był konsultowany z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Według informacji przekazanych przez MSZ, Kuba skorzystałaby z możliwości konwersji zadłużenia poprzez inwestycje w edukację i programy socjalne, jednak należy spodziewać się długotrwałego procesu negocjacyjnego.

W części 79 należności pozostałe do zapłaty, stanowiące w całości zaległości netto, wykazane w sprawozdaniu rocznym Rb-27 wyniosły łącznie 755.057,7 tys. zł i obejmowały należności z tytułu poręczeń i gwarancji o wartości 754.709,9 tys. zł oraz odsetki w kwocie 347,8 tys. zł od pożyczek udzielonych przez BGK w ramach prefinansowania w zakresie wspólnej polityki rolnej i rybackiej. W porównaniu do stanu na koniec 2014 r. należności pozostałe do zapłaty wzrosły o 265.442,4 tys. zł, tj. o 54,2%. Wzrost ten był spowodowany przede wszystkim ponownym wyliczeniem odsetek z tytułu udzielonej pomocy publicznej Stoczni Gdynia S.A. w związku z ogłoszeniem upadłości Stoczni, co zwiększyło kwotę należności o 84.370,2 tys. zł, a także wypłatą 184.929,1 tys. zł na rzecz NBP z tytułu umowy gwarancji za zobowiązania SK Banku, zawartej w dniu 20 sierpnia 2015 r.

Zaległości z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji, stanowiące 99,9% zaległości ogółem w części 79, dotyczyły w większości podmiotów w likwidacji bądź upadłości.

<sup>15</sup> Kredyt zaciągnięty w BRRE przez Ministra Finansów (Projekt Wspierania Społecznego Budownictwa Czynszowego) i udostępniony BGK, który dokonuje spłat kredytu wraz z odsetkami na rachunek budżetu państwa, a płatności na rzecz BRRE dokonywane są przez Ministra Finansów.

<sup>16</sup> Kurs średni NBP USD/PLN wyniósł na koniec 2014 r. – 3,5072, a na koniec 2015 r. – 3,9011.

<sup>17</sup> W dniu 21 listopada 2004 r. kraje członkowskie Klubu Paryskiego podpisały *Agreed Minutes*, określający zasady restrukturyzacji i spłaty irackiego zadłużenia. Rozliczenie irackiego długu następowało na podstawie umów bilateralnych, zawieranych pomiędzy Republiką Iraku a poszczególnymi wierzycielami, w oparciu o postanowienia *Agreed Minutes*. W bilateralnych umowach oddłużeniowych wierzyciele Republiki Iraku mogą uzgadniać indywidualne rozwiązania oddłużeniowe, pod warunkiem, że ostateczny wynik redukcji nie odbiegałby od poziomu założonego przez Klub Paryski. Polska nie jest członkiem Klubu Paryskiego jednakże strona iracka, w związku ze swoimi zobowiązaniami wobec członków Klubu, nie może proponować lepszych warunków spłat zadłużenia krajom spoza tego Klubu.

<sup>18</sup> Zgodnie z zasadami rachunkowości Unii Europejskiej ESA 2010, które są oparte o zasadę memoriałową, w momencie umorzenia ww. zadłużenia w budżecie powinno ono odpowiednio zostać zarejestrowane jako wydatek w tej samej wysokości.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. do największych dłużników należały: Stocznia Gdynia S.A. w upadłości z zadłużeniem w wysokości 274.614,9 tys. zł, Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w upadłości z zadłużeniem 184.929,1 tys. zł, Huta Baildon S.A. w upadłości z zadłużeniem 91.994,3 tys. zł oraz Stocznia Gdańska S.A. w upadłości, której zadłużenie wyniosło 46.150 tys. zł.

Działania windykacyjne Ministra Finansów, mające na celu odzyskanie kwot wydatkowanych z budżetu państwa, polegały w szczególności na uczestniczeniu w postępowaniach upadłościowych i likwidacyjnych, prowadzeniu korespondencji z dłużnikami w zakresie spłaty zadłużenia. W wyniku podziału funduszy masy upadłości Huty Baildon S.A. w Katowicach do budżetu państwa w 2015 r. wpłynęły środki w wysokości 5.574,6 tys. zł.

Badanie prawidłowości i terminowości ustalenia należności przeprowadzone na próbie 0,6% dochodów w części 79, wykonanych z tytułu obsługi pożyczek jednostek samorządu terytorialnego w wysokości 10.602,3 tys. zł, tj. na poziomie 314,2% planu, wykazało, iż należności zaewidencjonowane były na podstawie dokumentów spełniających kryteria określone w Instrukcji kontroli i obiegu dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów dotyczących części 79, a kwoty naliczone zgodnie z warunkami umów pożyczek i terminowo oraz prawidłowo ujęte w księgach.

## 2. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetu państwa w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego w ustawie budżetowej zaplanowano na kwotę 10.168.000 tys. zł. W dniu 30 października 2015 r. Minister Finansów dokonał blokady wydatków w kwocie 350.000 tys. zł<sup>19</sup>. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2015 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zostały obniżone o kwotę równą kwocie zablokowanych wydatków.

W dniu 18 grudnia 2015 r. Minister Finansów dokonał kolejnej blokady wydatków w wysokości 70.000 tys. zł. Łącznie oszczędności w wydatkach w części 78 (zmniejszenie planu oraz blokada) wyniosły 420.000 tys. zł. Zmniejszenie wydatków przeznaczonych na pokrycie innych opłat i prowizji wynikało przede wszystkim z niższej opłaty za gotowość Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Opłatę na 2015 r. zaplanowano przy założeniu utrzymania wysokości limitu przyznanego na lata 2013–2014 w wysokości 22 mld SDR (ok. 33,8 mld USD). W styczniu 2015 r. Minister Finansów i Prezes NBP wystąpili do MFW z wnioskiem o przedłużenie dostępu do ELK na kolejne dwa lata, jednak z obniżonym limitem o 29,5%<sup>20</sup>. W ocenie Ministra Finansów dostęp do ELK był jednym z czynników, dzięki którym Polska pozostawała relatywnie odporna na zawirowania na rynkach finansowych w poprzednich latach. Decyzja o utrzymaniu dostępu do linii w 2015 r. została podjęta w oparciu o ocenę wewnętrznej sytuacji ekonomicznej oraz sytuacji w otoczeniu zewnętrznym w okresie bezpośrednio poprzedzającym jej podjęcie. Poprawa sytuacji wewnętrznej gospodarki oraz stabilizacja na międzynarodowych rynkach finansowych zmniejszyły potrzeby Polski w zakresie wielkości kwoty dostępnej w ramach ELK. Utrzymywanie się zagrożeń w otoczeniu zewnętrznym (między innymi przewlekłe spowolnienie w strefie euro, napięcia geopolityczne wokół konfliktu Rosji z Ukrainą) przesądziło o utrzymaniu w 2015 r. dostępu do ELK, ale w zmniejszonej wysokości, co spowodowało redukcję ponoszonych z tego tytułu kosztów z 117,0 mln USD do 59,2 mln USD (214.466,5 tys. zł) rocznie. Dalsze zmniejszenie dostępnego limitu, do kwoty 13 mld SDR, nastąpiło w 2016 r.

NIK dostrzega, że dostęp do ELK zwiększył wiarygodność kredytową Polski, choć nie był to najważniejszy czynnik, który decydował o możliwości sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Także przed pozyskaniem dostępu do ELK nie występowały trudności w emisji skarbowych

<sup>19</sup> Na kwotę zablokowaną złożyły się wydatki na wypłatę odsetek od obligacji i kredytów w wysokości 195 mln zł, koszty emisji w wysokości 207 mln zł oraz wydatki na finansowanie programu F-16 w wysokości 18 mln zł.

<sup>20</sup> Limit przyznany na lata 2015–2017 wynosił 15,5 mld SDR (ok. 23 mld USD). W grudniu 2015 r. Minister Finansów wystąpił z wnioskiem o dalsze obniżenie wysokości dostępnych środków do 13 mld SDR (ok. 17,9 mld USD).

papierów wartościowych. W latach 2010–2015 dostęp do tego instrumentu, przypominającego swoistą „polisę ubezpieczeniową”, wiązał się z koniecznością poniesienia wydatków w łącznej wysokości 1.618,2 mln zł<sup>21</sup>. Jak wykazuje Ministerstwo Finansów przyczynił się do obniżenia rentowności skarbowych papierów wartościowych i kosztów obsługi długu, choć skala tego wpływu jest trudna do precyzyjnego oszacowania. Z uwagi na znaczące koszty dostępu do ELK zasadność korzystania z tego instrumentu powinna być regularnie monitorowana.

Niższa od planu wysokość wydatków na obsługę kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Banku Światowego była wynikiem niższych od prognozowanych stóp procentowych na rynkach zagranicznych<sup>22</sup> oraz przesunięć w czasie, w stosunku do planowanych terminów wypłat w ramach realizowanych umów, co skutkowało zmniejszeniem liczby płatności odsetkowych w 2015 r.

Zrealizowane wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego wyniosły 9.735.469,4 tys. zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. o 432.530,6 tys. zł (14,3%) i o 83.529,6 tys. zł (0,9%) od kwoty ujętej w znowelizowanej ustawie budżetowej.

Na wykonanie planu wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego oddziaływały także różnice kursowe. Do planu przyjęto kursy walutowe powiększone o 12% w stosunku do prognoz kursów z uzasadnienia do ustawy budżetowej<sup>23</sup>. Dla euro przyjęto kurs 4,45 zł, dla dolara 3,28 zł. Rzeczywisty kurs euro ukształtował się na poziomie niższym i wyniósł 4,18 zł, natomiast średni kurs dolara osiągnął wartość 3,77 zł, tj. o 15,1% wyższą od prognozy przyjętej do planu wydatków w części 78<sup>24</sup>. W wyniku różnic kursowych koszty obsługi długu były o 46 mln zł niższe od planowanych.

W 2015 r., tak jak w roku poprzednim, nie były planowane i nie zostały dokonane wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji zagranicznych udzielonych przez Skarb Państwa.

W porównaniu do 2014 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego były wyższe o 127.963,4 tys. zł<sup>25</sup> (o 1,3%), co było efektem wzrostu obsługiwanego zadłużenia z tytułu obligacji zagranicznych<sup>26</sup>, a także zapłaty odsetek i dyskonta w związku z przedterminowym wykupem obligacji o wartości nominalnej 730.000 tys. EUR, zapadających w lutym 2016 r. Wydatki związane z przedterminowym wykupem wyniosły 26.454 tys. EUR, tj. 112.906,5 tys. zł<sup>27</sup>, podczas gdy przedterminowy wykup w 2014 r. obligacji o nominale 354.400 tys. dolarów, zapadających w 2015 r. wygenerował wydatki w wysokości 13.194 tys. USD, tj. 42.913 tys. zł.

Wydatki na obsługę kredytów i pożyczek zaciągniętych w międzynarodowych instytucjach finansowych (MIF) były niższe o 109.087,9 tys. zł (10,3%) niż w 2014 r., co było przede wszystkim efektem obniżenia się stóp procentowych dla euro. Niższy poziom stóp procentowych skutkowało również obniżeniem

<sup>21</sup> Kwota stanowi wydatki poniesione z budżetu państwa i uwzględnia dokonane w tych latach zwroty części opłat. Opłata za pierwszą linię, przyznana w 2009 r. poniósł NBP w kwocie 182,1 mln zł.

<sup>22</sup> Średnie rynkowe stopy LIBOR 6M dla EUR obniżyły się z 0,3% w 2014 r. do 0,1% w 2015 r., a LIBOR 3M dla EUR z 0,2% do 0,0%. Według zmiennej stopy procentowej obsługiwane jest 73,2% zaciągniętych kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych (całość zadłużenia z tego tytułu jest w EUR).

<sup>23</sup> Do oszacowania poziomu zwiększenia kursów przyjęto rzeczywisty poziom kursów walutowych w momencie przygotowania ustawy budżetowej, które w sierpniu 2014 r. kształtowały się na poziomie EUR/PLN 4,17–4,19 i USD/PLN 3,11–3,14, oraz uwzględniono zmienność poziomu kursów w latach wcześniejszych. W okresie styczeń – sierpień 2014 r. kurs EUR kształtował się w przedziale 4,10–4,24, w 2013 r. w przedziale 4,07–4,34, a w 2012 r. w przedziale 4,05–4,51. Kurs USD w analogicznych okresach wynosił 3,00–3,14, 3,01–3,37 oraz 3,07–3,58.

<sup>24</sup> W strukturze walutowej obsługiwanego w 2015 r. zadłużenia zagranicznego zobowiązania w euro stanowiły 70,8%, a zobowiązania w dolarach 18,9%.

<sup>25</sup> Wydatki na odsetki od obligacji były wyższe o 468,8 mln zł (111,9 mln euro), pozostałe tytuły wydatków, tj. odsetki od kredytów, wydatki związane z finansowaniem programu F-16 oraz koszty emisji skarbowych papierów wartościowych były w 2015 r. niższe niż w 2014 r.

<sup>26</sup> Zadłużenie na koniec 2014 r. (obsługiwane w 2015 r.) w stosunku do zadłużenia na koniec 2013 r. (obsługiwane w 2014 r.) wzrosło o 14.638,2 mln zł.

<sup>27</sup> Po uwzględnieniu wydatków poniesionych na odkup w 2014 r. obligacji zapadających w 2015 r. (zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2015 r.), dodatkowe, nieplanowane wydatki na odsetki od obligacji wyniosły 70,0 mln zł (112,9–42,9 mln zł).

wydatków ponoszonych w ramach programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe* (program F-16).

W strukturze wydatków w części 78 wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, odsetek od kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych związanych z obsługą długu zagranicznego stanowiły 97,3% i wyniosły 9.471.452,3 tys. zł.

W 2015 r. obsługiwane były obligacje zagraniczne wyemitowane w latach 1997–2014: nominowane w euro, dolarach amerykańskich, jenach japońskich i frankach szwajcarskich. Wartość odsetek i dyskonta wypłaconych w 2015 r.<sup>28</sup> stanowiła równowartość 8.600,8 mln zł. Dyskonto wypłacane przy wykupie obligacji dotyczyło dwóch serii obligacji nominowanych w dolarach, zapadających w 2015 r. oraz obligacji w euro, wykupionych przed terminem ich zapadalności. Wartość dyskonta wyniosła 35,8 mln zł.

Zbadane dyspozycje wypłaty odsetek z dwóch miesięcy 2015 r., w których wystąpiły największe wydatki z tego tytułu, tj. stycznia i kwietnia<sup>29</sup> (2.250.144,6 tys. zł i 1.200.416,9 tys. zł) zostały zrealizowane w wysokości zgodnej z kwotami należnymi z tytułu odsetek od poszczególnych obligacji, przekazanie środków walutowych nastąpiło w terminie umożliwiającym wypłatę odsetek w dniu ich wymagalności, płatności walutowe zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie. Nie stwierdzono zbyt wczesnego uruchomienia środków walutowych w stosunku do terminów płatności. Zbadane płatności w kwocie 3.450.561,5 tys. zł stanowiły 40,1% wydatków z tytułu odsetek od obligacji zagranicznych.

Szczegółowej kontroli poddano płatności z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych, dokonanych we wrześniu 2015 r., tj. w miesiącu, w którym zrealizowane zostały najwyższe wydatki z tytułu obsługi kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych. Płatności zostały dokonane w należytym wysokości, w ustalonych terminach oraz zaewidencjonowane w złotych według właściwych kursów. Zbadane płatności w kwocie 167.158,6 tys. zł stanowiły 17,7% wydatków z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych.

Zbadane płatności odsetkowe w kwocie 3.617.720,1 tys. zł stanowiły 37,2% wydatków w części 78.

W 2015 r. zakończono finansowanie programu wieloletniego *Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe*, na zasadach określonych w ustawie z dnia 22 czerwca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji<sup>30</sup>. Ostateczne rozliczenie kontraktu na zakup samolotów F-16 nastąpi po rozliczeniu umowy rzeczowej, realizowanej przez Ministerstwo Obrony Narodowej. W 2015 r. zostały rozliczone dwa instrumenty finansowe wykorzystane przez Ministra Finansów do zmiany struktury finansowania Programu:

- 1) wykupiona została dziesięcioletnia obligacja nominowana w dolarach o wartości nominalnej 81,81 mln USD, wyemitowana w 2005 r. w celu pokrycia płatności należnej stronie amerykańskiej<sup>31</sup>; łączne koszty obsługi tej obligacji w latach 2005–2015 wyniosły 15,5 mln USD, co stanowiło równowartość 44.733 tys. zł,
- 2) rozliczone zostały transakcje na instrumentach pochodnych (swap) zawarte w lipcu 2005 r. w celu zmiany struktury walutowej płatności wynikających z finansowania programu F-16; transakcje te polegały na wymianie płatności odsetkowych w latach 2005–2015<sup>32</sup> oraz na końcowej wymianie kapitałów po kursie ustalonym w dacie zawarcia transakcji; w okresie od 2005 r. do trzeciego kwartału 2007 r. rozliczenie transakcji swap było korzystne dla budżetu, tj. płatności otrzymywane

<sup>28</sup> Z uwzględnieniem przedterminowego wykupu obligacji z dyskontem.

<sup>29</sup> W tych miesiącach nie przypadły wykupy obligacji zagranicznych sprzedanych z dyskontem.

<sup>30</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 972, ze zm.

<sup>31</sup> Obligacja oprocentowana była według zmiennej stopy procentowej wynoszącej LIBOR 3M + 0,115% marży.

<sup>32</sup> Wymiana płatności opartych na stawce referencyjnej USD LIBOR 3M + 7 p.b. (płatność na rzecz Ministra Finansów, pomniejszająca wydatki części 78) na płatności oparte na stawce referencyjnej EURIBOR 3M powiększonej o marżę (płatność Ministra Finansów stanowiąca wydatki części 78).

przez Ministra Finansów i pomniejszające wydatki w części 78 były wyższe od płatności ponoszonych w ciężar wydatków w części 78; w okresie od IV kwartału 2007 r. do I kwartału 2015 r., na skutek zmiany poziomu stóp procentowych dla euro i dla dolara, wystąpiło ujemne saldo z tytułu przepływów odsetkowych, które na zamknięcie transakcji wyniosło narastająco 137,9 mln zł; płatności kapitałowe Ministra Finansów w kwocie 1.604,0 mln euro (płatności z rachunku walutowego) stanowiły równowartość 6.789,5 mln zł, natomiast płatności otrzymane przez Ministra Finansów w kwocie 1.994,3 mln dolarów (wpływ na rachunek walutowy) stanowiły równowartość 7.542,5 mln zł; wynik uzyskany na przepływach kapitałowych był dodatni i wyniósł 753,0 mln zł; w skali całego programu transakcje swap zamknęły się zyskiem w wysokości 615,1 mln zł.

Oprócz odsetek od obligacji dolarowej z 2005 r. i płatności odsetkowych od transakcji swap na wydatki związane z programem F-16, analogicznie jak w latach poprzednich, złożyły się odsetki od odroczonej płatności za dostawy (tj. odsetki od voucherów B) oraz opłaty transakcyjne. Ponadto w ramach programu F-16 poniesione zostały nieplanowane wydatki na spłatę odsetek od kredytu FMF<sup>33</sup>.

W 2015 r. przypadał termin spłaty odroczonej płatności (tzw. voucherów B<sup>34</sup>) o wartości 1.833,8 mln dolarów. Częściowo zostały one wykupione z wydatków zaplanowanych na ten cel w części 29 – Obrona narodowa<sup>35</sup>. Na skutek deprecjacji złotego wobec dolara zaplanowana kwota okazała się niewystarczająca na pełne pokrycie zobowiązań wynikających z odroczonej płatności. Wykup voucherów B w części niepokrytej przez Ministra Obrony Narodowej z wydatków Minister Finansów sfinansował kredytem FMF w kwocie 400,9 mln dolarów, który został spłacony następnego dnia. Odsetki z tytułu wykorzystania kredytu w wysokości 75,8 tys. dolarów stanowiły równowartość 278,6 tys. zł (0,004% wydatków w części 78). Minister Finansów w tym czasie posiadał na rachunkach środki pozwalające na spłatę voucherów B, bez zaciągania kredytu i ponoszenia tych kosztów. Ponadto Minister Finansów decyzją z 16 lipca 2015 r. dokonał blokady wydatków części 79 – Obsługa długu krajowego w kwocie 1.638.316 tys. zł i zwrócił się do Komisji Finansów Publicznych o wyrażenie pozytywnej opinii w sprawie utworzenia nowej rezerwy celowej w tej kwocie na sfinansowanie zobowiązań Skarbu Państwa, w szczególności na dokonanie pełnej i ostatecznej płatności za vouchery B. Mimo uzyskania pozytywnej opinii Komisji (opinia nr 167 uchwalona na posiedzeniu w dniu 23 lipca 2015 r.) Minister Finansów nie utworzył rezerwy na ten cel, natomiast podjął decyzję o uruchomieniu kredytu FMF oraz poniesieniu kosztów jego obsługi według najwyższego oprocentowania z instrumentów wykorzystywanych przez Ministra Finansów (6,903%), aby kwota kredytu została wykazana w rozchodach budżetu państwa i nie wpłynęła na jego wynik. W 2015 r. z rachunku rozchodów dokonane zostały również płatności z tytułu spłaty kredytu FMF uruchomionego na zasilenie rachunku Trust Fund, służącego do obsługi płatności na rzecz dostawców. Kredyt został uruchomiony 15 września 2015 r. – 28,2 mln USD (104,8 mln zł) i 15 grudnia 2015 r. – 66,6 mln USD (264,4 mln zł). W obu przypadkach spłata nastąpiła następnego dnia po uruchomieniu środków. Rozchody z tytułu spłaty kredytu FMF wyniosły w 2015 r. łącznie 495,8 mln dolarów, tj. równowartość 1.842,074 tys. zł, a odsetki od tego kredytu 93,8 tys. dolarów, tj. 348,4 tys. zł.

<sup>33</sup> Kredyt *Foreign Military Financing* (FMF) – linia kredytowa rządu USA. Możliwość finansowania Programu F-16 środkami kredytu FMF przewiduje umowa nr PL-D-SAD zawarta w 2003 r. pomiędzy rządową agencją *Defense Security Cooperation Agency* a Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Obrony Narodowej i Wiceministra Finansów RP.

<sup>34</sup> Płatności na rzecz głównego dostawcy były odraczane. Zamiast opłacania należności w gotówce, czy to otrzymanej z Polski czy też wypłacanej w ciężar kredytu FMF, pośrednicząca w realizacji kontraktu agencja rządu USA wystawiała dla niego voucher B, stanowiący rodzaj przyrzeczenia zapłaty należnej kwoty w określonym czasie, a także odsetek. Dostawca odsprzedawał voucher wybranemu bankowi za 100% jego wartości nominalnej.

<sup>35</sup> Według kursu dolara przyjętego do ustawy budżetowej 2,77 zł.

Zapisy ustawy<sup>36</sup> o ustanowieniu programu wieloletniego „Wypożyczenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe” i zapewnieniu warunków jego realizacji wprowadziły dualizm w zakresie sposobu finansowania zakupu samolotów F-16 i innych składników majątku objętych umową rzeczową, realizowaną przez Ministra Obrony Narodowej. Polegał on na możliwości finansowania nabycia majątku trwałego z wydatków budżetu państwa lub z rozchodów. W przypadku sfinansowania zakupu majątku w ramach wydatków ujętych w budżecie państwa występowała zgodność charakteru ekonomicznego transakcji ze źródłem finansowania, natomiast przy finansowaniu zakupu z rozchodów takiej zgodności nie było. Ustawa powyższa nie przesądzała o terminach, kwotach i ostatecznych źródłach finansowania programu F-16. Nie kwestionując legalności zawartych umów oraz ostatecznie ustanowionych i dopuszczonych powyższą ustawą źródeł finansowania realizacji programu F-16 (w tym nabycia 48 samolotów wielozadaniowych) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że nabycie majątku trwałego nie w pełni odpowiadało wydatkom inwestycyjnym z budżetu państwa, gdyż zostało częściowo sfinansowane z rozchodów. Było to niezgodne z naturą transakcji nabycia majątku Skarbu Państwa.

Skutkiem powyższego sfinansowania nabycia majątku z rozchodów budżetu państwa, a nie z wydatków, było zaniżenie w sensie ekonomicznym wydatków i deficytu budżetu państwa w 2015 r. o 1.842.074 tys. zł. Kwalifikacja części wydatkowanych środków do rozchodów w oderwaniu od treści ekonomicznej umowy rzeczowej zaburzyła przejrzystość finansów publicznych, a koszty poniesione w celu wykazania niższego deficytu wyniosły 348,4 tys. zł.

Wydatki w części 79 zaplanowano w ustawie budżetowej w wysokości 22.082.000 tys. zł. Plan wydatków w tej części został obniżony w wyniku nowelizacji ustawy budżetowej do kwoty 19.933.684 tys. zł. Wykonanie wydatków wyniosło 19.433.495,9 tys. zł, tj. 88% kwoty przyjętej w ustawie budżetowej i 97,5% kwoty ujętej w nowelizacji.

W związku z niższym wykonaniem wydatków Minister Finansów decyzjami z lipca, października i grudnia 2015 r.<sup>37</sup> zablokował środki w łącznej kwocie 2.598.316 tys. zł. Ze środków zablokowanych dwiema decyzjami Ministra Finansów<sup>38</sup> przeniesiono łącznie 240.000 tys. zł na nowoutworzone rezerwy celowe w części 83.

W wydatkach na obsługę długu krajowego największy udział (96,1%) miały odsetki i dyskonto od krajowych skarbowych papierów wartościowych, tj. obligacji rynkowych emitowanych w drodze przetargów organizowanych przez NBP, adresowanych do grupy inwestorów instytucjonalnych oraz obligacji oszczędnościowych sprzedawanych inwestorom indywidualnym za pośrednictwem agenta emisji. Pozostałe wydatki poniesiono w związku z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie (2,7%) oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych (0,2%). W 2015 r. nieplanowanym wydatkiem była wypłata z tytułu gwarancji Skarbu Państwa w kwocie 184.929,3 tys. zł (1%). Środki na ten cel w kwocie 225.000 tys. zł zostały przesunięte na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 24 listopada 2015 r.<sup>39</sup> z limitu wydatków na obsługę krajowych skarbowych papierów wartościowych. Struktura wydatków na obsługę długu krajowego w 2015 r. była zbliżona do wykonania w roku poprzednim.

<sup>36</sup> Art. 3 ust. 5 stanowił, że niezależnie od wydatków, na sfinansowanie realizacji programu mogą być zaciągane, w imieniu Skarbu Państwa, zobowiązania finansowe, z wyłączeniem ograniczeń wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (dotyczących możliwości zaciągania pożyczek i kredytów wyłącznie na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, tj. na pozyskanie środków niezbędnych do: sfinansowania deficytu budżetu państwa, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań, sfinansowania udzielanych przez Skarb Państwa pożyczek, wykonywania innych operacji finansowych związanych z długiem Skarbu Państwa, prefinansowania wydatków).

<sup>37</sup> Decyzje w sprawie blokady wydatków w budżecie państwa na rok 2015 wydane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych.

<sup>38</sup> Decyzje w sprawie zmian w budżecie państwa na 2015 r. wydane na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych, art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2015 oraz art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.).

<sup>39</sup> Decyzja Ministra Finansów w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2015, wydana na podstawie art. 171 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

W 2015 r. obsługiwano 31 serii obligacji rynkowych wyemitowanych na rynek krajowy w latach 2002–2015. Wydatki na odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych zaplanowano w wysokości 20.816.575 tys. zł, natomiast ich realizacja była niższa o 2.321.233,5 tys. zł i wyniosła 18.495.341,5 tys. zł, tj. 88,8% planu. W 2015 r. rozliczone zostały transakcje swap zawarte w 2014 r., które zwiększyły wydatki z tytułu obsługi obligacji rynkowych w 2014 r. o 1.947.733 tys. zł i pomniejszyły wydatki w 2015 r. o 1.969.089,9 tys. zł. Wynik netto tej operacji, tj. różnica między łączną kwotą wpłaconą przez partnerów transakcji a wydatkami poniesionymi przez Ministra Finansów, wyniósł 21.356,9 tys. zł. Średnia rentowność zawartych transakcji wyniosła 1,94%.

Znaczący wpływ na wykonanie niższych niż założono wydatków z tytułu obsługi obligacji rynkowych miało ukształtowanie się oprocentowania obsługiwanego długu na poziomie niższym od prognoz. W przypadku obligacji zmiennoprocentowych dla kuponów płatnych w lipcu 2015 r. oprocentowanie było niższe o 0,61 pp., a nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej o 1,5 pp.<sup>40</sup>. Spowodowało to zmniejszenie wydatków łącznie o 486.000 tys. zł. W IV kwartale 2014 r. i w 2015 r. mniejsza od założeń o 6.667.008,3 tys. zł była również sprzedaż obligacji, od których poniesiono wydatki w 2015 r., co wpłynęło na ich zmniejszenie o 373.630 tys. zł. Ponadto w IV kwartale 2014 r. dokonano większych o 4.274.882,4 tys. zł niż zakładano odkupów obligacji skarbowych, których termin wykupu przypadał w 2015 r., co wpłynęło na obniżenie wydatków w 2015 r. o 125.897 tys. zł.

Minister Finansów w latach 2014–2015 nie emitował bonów skarbowych, nie poniesiono więc wydatków z tego tytułu, pomimo iż szacowano, że koszty obsługi bonów emitowanych w 2015 r. wyniosą 283.115 tys. zł.

Wykonanie wydatków na obsługę obligacji oszczędnościowych wyniosło 94,1% planu, tj. 191.087,6 tys. zł. Było to przede wszystkim wynikiem ukształtowania się oprocentowania tych obligacji na poziomie niższym od założeń.

Wydatki na odsetki od środków jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie planowano w wysokości 742.970,0 tys. zł, natomiast ich wykonanie było niższe prawie o 30% i wyniosło 523.090,2 tys. zł. Wpływ na to miało ukształtowanie się oprocentowania depozytów terminowych na poziomie niższym od założeń średnio o 0,87 pp. oraz depozytów *overnight* o 0,41 pp. Stany depozytów terminowych były niższe od założeń, natomiast wyższe były stany niżej oprocentowanych depozytów *overnight*.

Na koszty emisji krajowych spw oraz innych opłat i prowizji<sup>41</sup> pierwotnie zaplanowano kwotę 36.140 tys. zł. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej planowaną kwotę podwyższono do 41.140 tys. zł, z czego zrealizowano wydatki w wysokości 39.044,1 tys. zł, tj. 94,9% planu po zmianach. Wyższe od założeń wydatki wynikały między innymi z wyższej o 438.100 tys. zł od planu sprzedaży obligacji dwuletnich DOS. Ponadto wyższe od planowanych były koszty wynagrodzenia i refundacji opłat i prowizji BGK, m.in. w związku z objęciem nowych podmiotów obowiązkiem lokowania wolnych środków w formie depozytu prowadzonego przez Ministra Finansów, a w szczególności z przyjmowaniem na rachunki depozytowe Ministra Finansów w BGK depozytów sądowych.

W 2015 r. dokonano jednej wypłaty z tytułu gwarancji. Podstawą poniesienia wydatku w wysokości 184.929,1 tys. zł była gwarancja Skarbu Państwa udzielona w dniu 20 sierpnia 2015 r. na rzecz Narodowego Banku Polskiego w związku z kredytem udzielonym przez bank centralny dla SK Banku na przywrócenie płynności płatniczej<sup>42</sup>.

<sup>40</sup> W założeniach do ustawy budżetowej przyjęto, iż oprocentowanie obligacji zmiennoprocentowych dla odsetek płatnych w lipcu wyniesie 2,62%, natomiast faktycznie wyniosło 2,01%, a w przypadku nowej pięcioletniej obligacji stałoprocentowej planowano oprocentowanie w wysokości 3%, a faktycznie zostało ustalone na poziomie 1,5%.

<sup>41</sup> Koszty emisji krajowych spw oraz innych opłat i prowizji obejmują wynagrodzenie agenta emisji obligacji skarbowych, wynagrodzenie oraz zwrot opłat i prowizji BGK z tytułu zawartej umowy w sprawie wykonywania czynności związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, umowy w sprawie wykonywania przez BGK czynności związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Finansów, a także koszty usług prawnych.

<sup>42</sup> W ustawie budżetowej na 2015 r. limit poręczeń i gwarancji ustalono na kwotę 200.000 mln zł, wykorzystanie limitu wynikające z udzielonych poręczeń i gwarancji wyniosło 4,38%.

Decyzja o udzieleniu SK Bankowi kredytu refinansowego przez NBP oraz o udzieleniu przez Skarb Państwa gwarancji spłaty tego kredytu na podstawie postanowień ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym podjęta została w związku z ustaleniami Komitetu Stabilności Finansowej w dniu 19 sierpnia 2015 r. Uzasadnieniem złożonego przez SK Bank wniosku o udzielenie wsparcia była utrata płynności wynikająca ze wzmożonych wypłat klientów, po wprowadzeniu przez Komisję Nadzoru Finansowego zarządu komisarycznego. Udzielenie wsparcia w formie gwarancji Skarbu Państwa zostało poprzedzone uzyskaniem pozytywnych opinii Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Komisji Nadzoru Finansowego i Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wymaganych art. 15 ust. 4 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym. Umowa o udzieleniu wsparcia, została zawarta pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Finansów a Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie na podstawie art. 3 ust. 1 tej ustawy. Spełniała ona warunki określone w art. 15 ust. 5 ww. ustawy. Spółdzielczy Bank Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie terminowo ustanowił określone umową zabezpieczenia oraz wniósł opłatę prowizyjną<sup>43</sup>. W związku z tym, że Komisja Nadzoru Finansowego wydała pozytywną opinię o wypłacalności Banku, a w dniu 30 grudnia 2015 r. została ogłoszona jego upadłość z powodu niewypłacalności, ocena zasadności decyzji o udzieleniu gwarancji będzie możliwa po przeprowadzeniu przez NIK odrębnej kontroli działań podejmowanych wobec SK Banku przez Komisję Nadzoru Finansowego, której członkiem był przedstawiciel Ministra Finansów.

Wypłata z tytułu gwarancji spowodowała powstanie wierzytelności Skarbu Państwa wobec SK Banku, o której Bank został poinformowany przez Ministra Finansów pismem z dnia 31 grudnia 2015 r. W piśmie tym Minister Finansów zwrócił się o poinformowanie dłużników wierzytelności kredytowych o dokonanym przelewie wierzytelności na Skarb Państwa oraz przekazywanie należności przysługujących wcześniej bankowi, na wskazany przez Ministra Finansów rachunek.

W odpowiedzi Zarządca Banku<sup>44</sup>, powołując się na postanowienia art. 70<sup>1</sup> i art. 345 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe<sup>45</sup>, wskazał, że wierzytelności z umów kredytowych zawartych przez upadły bank, które były przedmiotem przelewu na zabezpieczenie, nie umożliwiają samodzielnego zaspokajania się wierzyciela z takich wierzytelności, ale jedynie uprzywilejowują sposób zaspokojenia takiego wierzyciela, tj. mają pierwszeństwo przed innymi wierzycielami.

Na dzień 31 marca 2016 r. nie było możliwe jednoznaczne określenie szans na zaspokojenie roszczeń Skarbu Państwa z tytułu powyższej wierzytelności.

W dniu 12 kwietnia 2016 r. Minister Finansów zgłosił wierzytelność Skarbu Państwa wobec SK Banku w kwocie 157.518,8 tys. zł do Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy<sup>46</sup>. Ponadto, zgodnie z zawartymi z SK Bankiem umowami zastawu finansowego, przejęto od upadłego SK Banku, celem zaspokojenia roszczeń Skarbu Państwa reprezentowanego przez Ministra Finansów, obligacje o wartości wycenionej na dzień przejęcia na kwotę 20.772,8 tys. zł a także środki pieniężne, które łącznie z pożytkami z obligacji otrzymanymi do dnia 25 kwietnia 2016 r. wyniosły 9.262,9 tys. zł.

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. zobowiązania w części 78 wyniosły 5.987.844,9 tys. zł. Powyższe saldo obejmowało odsetki od kredytów zagranicznych oraz odsetki i dyskonto od obligacji zagranicznych w wysokości 5.762.977,2 tys. zł, a także koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne koszty i prowizje w kwocie 224.867,7 tys. zł.

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 8 ustawy o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym od gwarancji dla Narodowego Banku Polskiego jest pobierana opłata prowizyjna.

<sup>44</sup> Zgodnie z art. 156 ust. 1 ustawy Prawo upadłościowe, w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. zarządcę powołuje się w razie ogłoszenia upadłości z możliwością zawarcia układu.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 233, ze zm.

<sup>46</sup> Mając na uwadze treść art. 51 ust. 1 pkt 4, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2015 r., oraz art. 236 ustawy Prawo upadłościowe, a także obwieszczenie Sądu Rejonowego dla m.st. Warszawy w Warszawie, XIV Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego (Monitor Sądowy i Gospodarczy nr 6 (4891) poz. 578) z dnia 12 stycznia 2016 r. zgłoszenie wierzytelności powinno nastąpić w terminie 3 miesięcy od ukazania się obwieszczenia, czyli do dnia 12 kwietnia 2016 r.



W części 79 zobowiązania ogółem na koniec 2015 r. wyniosły 12.572.890,9 tys. zł. Z tej kwoty zobowiązanie z tytułu wynagrodzenia agenta emisji obligacji za grudzień 2015 r. wynikające z jednej faktury z terminem płatności w styczniu 2016 r. wyniosło 2.229,0 tys. zł, pozostałe zobowiązania w kwocie 12.570.661,9 tys. zł obejmowały odsetki i dyskonto od obligacji rynkowych oraz detalicznych, a także odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, jak również wynagrodzenie BGK z tytułu wydatków związanych z konsolidacją.

Na koniec 2015 r. w części 78 i 79 nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

## 2.2. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

Minister Finansów opracował budżet zadaniowy na 2015 rok dla części 78 i 79 w układzie funkcji, zadań, podzadań i działań, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015<sup>47</sup>. Realizowane były dwa działania w ramach funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa: w części 78 zarządzanie i obsługa długu zagranicznego oraz Program wieloletni „Wyposażenie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w samoloty wielozadaniowe”, a w części 79 działanie pn. zarządzanie i obsługa długu krajowego. Celem tych działań była realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta. Do monitorowania stopnia realizacji celu wykorzystano miernik: pełna i terminowa realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta (w %). Wartość miernika została wykonana w 100%.

## 3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości i rzetelności (w przypadku części 79) sporządzanych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Odnosnie części 78 NIK zwróciła uwagę, iż zgodnie z komentarzem do Planu Kont obowiązującym dla ewidencji operacji dotyczących obsługi zobowiązań i należności zagranicznych Skarbu Państwa, dane ze sprawozdania Rb-Z (pozycja F1.) sporządzanego przez NBP powinny wynikać z salda Ma konta syntetycznego 905 – Zobowiązania warunkowe z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych. Natomiast faktycznie dane te wynikają z sald części kont analitycznych utworzonych do tego konta. Mając na uwadze wymogi Ministerstwa Finansów w zakresie wykazywania przez NBP wielkości zobowiązań warunkowych w różnych ujęciach i według różnych zasad, wskazane jest doprecyzowanie polityki rachunkowości w zakresie zasad funkcjonowania kont analitycznych do konta 905 i określenie ich treści ekonomicznej tak, aby z opisu jednoznacznie wynikało saldo jakich kont analitycznych stanowi źródło informacji dla potrzeb sporządzenia sprawozdania Rb-Z w części B. Poręczenia i gwarancje.

<sup>47</sup> Dz. U. poz. 825.

#### 4. Księgi rachunkowe

NIK nie badała wiarygodności ewidencji księgowej dla części 78, gdyż z uwagi na sumę wydatków nie została zakwalifikowana do części objętych obligatoryjnym badaniem w tym zakresie ani dodatkowym doborem losowym. Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, w której kwestie te były przedmiotem kontroli w związku z wylosowaniem tej części spośród części o sumie wydatków nieprzekraczającej progu kwalifikującego do obligatoryjnego badania, NIK skierowała do Ministra Finansów wnioski o ustanowienie i prowadzenie ksiąg rachunkowych dla części 78 na podstawie ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>48</sup>. W wyniku kontroli budżetu państwa w 2014 r. w części 78 ustalono bowiem, iż ewidencja księgowa tej części prowadzona na podstawie określonych przez Ministra Finansów zasad rachunkowości – z uwagi na ogólny charakter – nie zapewniała takiej jakości prowadzenia ewidencji, jak w przypadku gdyby była ona prowadzona na podstawie ustawy o rachunkowości.

W 2015 r. w Ministerstwie Finansów były prowadzone prace zmierzające do stworzenia efektywniejszego modelu ewidencji księgowej w zakresie części 78 i 79 budżetu państwa w drodze połączenia obu części w jedną część budżetową oraz powierzenia BGK jej ewidencji księgowej. W dniu 21 grudnia 2015 r. została podpisana umowa w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa. Umową tą objęto prowadzenie ewidencji księgowej dochodów i wydatków nowej części 79 budżetu państwa, w której od początku 2016 r. są ujmowane dochody i wydatki z tytułu długu zagranicznego i krajowego. Zasady prowadzenia ewidencji księgowej tej części zostały określone w *Zasadach (polityce) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa, 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego i 84 – Środki własne Unii Europejskiej*, stanowiących załącznik do zarządzenia nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 2016 r. W ust. 3 części A. rozdział I Miejsce prowadzenia ksiąg rachunkowych, Minister Finansów określił, że do ewidencji księgowej prowadzonej w BGK oraz w NBP stosuje się zasady obowiązujące dla ksiąg rachunkowych, wynikające z ustawy o rachunkowości. Konsekwencją powierzenia BGK prowadzenia ewidencji dochodów i wydatków w zakresie obsługi długu krajowego będzie likwidacja w 2016 r. komórki organizacyjnej w Departamencie Długu Publicznego Ministerstwa Finansów, prowadzącej dotychczas ewidencję w tym zakresie.

W badanym okresie ewidencja księgowa części 79 budżetu państwa prowadzona była zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi w zarządzeniu Nr 52 Ministra Finansów z dnia 29 lipca 2015 r. w sprawie zasad rachunkowości, opisu systemu finansowo-księgowego, zasad przeprowadzenia inwentaryzacji i planu kont wraz z komentarzem, obowiązujących dla operacji dotyczących obsługi długu krajowego Skarbu Państwa. Ewidencja księgowa prowadzona była w systemie finansowo-księgowym Quorum, wersja 7.10.

Badanie wiarygodności ewidencji księgowej części 79 przeprowadzono na próbie 22 zapisów księgowych na kwotę 32.357.037,4 tys. zł (93,6% badanej populacji) wylosowanych metodą monetarną<sup>49</sup>. Doboru próby dokonano na podstawie wyselekcjonowanych z systemu księgowego zapisów konta 130 – Rachunek bieżący jednostki z ostatnich czterech miesięcy 2015 r. Wylosowane operacje zbadano pod kątem poprawności formalnej dowodów/zapisów księgowych i wiarygodności ewidencji księgowej. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w ewidencji księgowej.

<sup>48</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 330 ze zm.

<sup>49</sup> W losowaniu metoda monetarną prawdopodobieństwo wyboru transakcji zwiększa się wraz z jej wartością.

## IV. Ustalenia innych kontroli

W toku kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów w 2015 r., Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że nieuprawnione było odstąpienie przez Ministra Finansów od egzekwowania obowiązku sporządzania przez NBP sprawozdania Rb-N dla części 78 w sytuacji, gdy należności są zerowe. Sprawozdania te, w zakresie prowadzonej przez NBP ewidencji zagranicznych zobowiązań i należności Skarbu Państwa, nie były sporządzane począwszy od I kwartału 2014 r., mimo iż umowa zawarta z Ministrem Finansów obligowała NBP do ich sporządzania. Na koniec IV kwartału 2015 r. NBP sporządził sprawozdanie Rb-N dla części 78.

W odniesieniu do części 79, stwierdzona została nieprawidłowość, polegająca na wykazaniu w kwartalnym sprawozdaniu Rb-N na dzień 30 czerwca 2015 r. należności kwestionowanych przez dłużników i objętych postępowaniem sądowym w łącznej kwocie 54.711,1 tys. zł. Było to niezgodne z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które przewiduje jedynie wykazywanie należności bezspornych<sup>50</sup>. Nieprawidłowość ta została usunięta, a sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2015 r. zostało sporządzone prawidłowo.

---

<sup>50</sup> Dz. U. z 2014 r. poz.1773. Zgodnie z Instrukcją sporządzania sprawozdań, w Rb-N w części A. *Należności oraz wybrane aktywa finansowe* w wierszu N 4.2. – *pozostałe należności wymagalne* – wykazuje się wartość bezspornych należności wymagalnych z tytułów innych niż dostawy towarów i usług.

## **V. Informacje dodatkowe**

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Finansów w dniu 19 kwietnia 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła ocenę wynikającą z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego oraz w części 79 – Obsługa długu krajowego. Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała wniosków pokontrolnych. Minister Finansów nie wniósł zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego.

## Załączniki

### Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 78 (ogółem), w tym:	67.444,3	94.739,0	95.152,0	141,1	100,4
1.	Dział 757 Obsługa zadłużenia zagranicznego	67.444,3	94.739,0	95.152,0	141,1	100,4
1.1.	Rozdział 75701 Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych	67.438,4	94.734,0	95.145,9	141,1	100,4
1.1.1.	§ 8060 Odsetki i opłaty od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	48.943,7	69.818,0	70.228,7	143,5	100,6
1.1.2.	§ 8070 Wpłaty odsetek od podmiotów krajowych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych	9.542,7	6.044,0	6.044,4	63,3	100,0
1.1.3.	§ 8090 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą	8.943,5	14.545,0	14.545,9	162,6	100,0
1.1.4.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	8,5	4.327,0	4.327,0	50.906,0	100,0
1.2.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	5,9	5,0	6,1	103,5	122,1
1.2.1.	§ 8020 Wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji	5,9	5,0	6,1	103,5	122,1

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

## Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 78 (ogółem), w tym:	9.607.505,9	9.818.000,0	9.818.000,0	9.735.469,4	101,3	99,2	99,2
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	9.607.505,9	9.818.000,0	9.818.000,0	9.735.469,4	101,3	99,2	99,2
1.1.	Rozdział 75701 Obsługa zadłużenia zagranicznego, należności i innych operacji zagranicznych	9.607.505,9	9.818.000,0	9.818.000,0	9.735.469,4	101,3	99,2	99,2
1.1.1.	§ 8060 Odsetki i dyskonto od spw, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego	9.167.629,6	9.528.628,0	9.528.628,0	9.471.452,3	103,3	99,4	99,4
1.1.2.	§ 8140 Wydatki związane z finansowaniem programu F-16	26.824,7	15.331,0	15.331,0	12.095,8	45,1	78,9	78,9
1.1.3.	§ 8080 Koszty emisji spw oraz inne opłaty i prowizje	413.051,7	274.041,0	274.041,0	251.921,3	61,0	91,9	91,9
1.2.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa	–	–	–	–	–	–	–
1.2.1.	§ 8020 Wpłaty z tytułu gwarancji i poręczeń	–	–	–	–	–	–	–

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

## Załącznik 3. Dochody budżetowe w części 79 – Obsługa długu krajowego

L.p.	Wyszczególnienie	2014	2015		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 79 (ogółem), w tym:	2.539.921,5	1.783.729,0	1.779.251,9	70,1	99,7
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	2.539.921,5	1.783.729,0	1.779.251,9	70,1	99,7
1.1.	Rozdział 75702 Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego	3.808,0	3.374,0	10.602,3	278,4	314,2
1.1.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	3.808,0	3.374,0	10.602,3	278,4	314,2
1.2.	Rozdział 75703 Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	2.517.542,0	1.771.796,0	1.753.674,7	69,7	99,0
1.2.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	2.517.542,0	1.771.787,0	1.753.662,1	69,7	99,0
1.2.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	0	9	12,6	–	140,4
1.3.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	11.521,2	5.575,0	5.589,2	48,5	100,3
1.3.1.	§ 8020 Wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji, w tym należności uboczne	11.521,2	5.575,0	5.589,2	48,5	100,3
1.4.	Rozdział 75705 Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych	7.050,3	2.984,0	9.385,8	133,1	314,5
1.4.1.	§ 8080 Dochody z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	7.050,3	2.947,0	6.598,0	93,6	223,9
1.4.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	0	37	2.787,8	–	7.534,5

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

## Załącznik 4. Wydatki budżetowe w części 79 – Obsługa długu krajowego

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015			6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa <sup>1)</sup>	Budżet po zmianach	Wykonanie				%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	Część 79 (ogółem), w tym:	24.848.382,6	19.933.684,0	19.693.684,0	19.433.495,9	78,2	97,5	98,7	
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	24.848.382,6	19.933.684,0	19.693.684,0	19.433.495,9	78,2	97,5	98,7	
1.1.	Rozdział 75703 Obsługa skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów na rynku krajowym	24.848.377,4	19.933.584,0	19.468.584,0	19.248.566,6	77,5	96,6	98,9	
1.1.1.	§ 8070 Odsetki i dyskonto od krajowych spw oraz pożyczek i kredytów	24.819.746,3	19.897.444,0	19.427.444,0	19.209.522,6	77,4	96,5	98,9	
1.1.2.	§ 8080 Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje	28.631,1	36.140,0	41.140,0	39.044,1	136,4	108,0	94,9	
1.2.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	5,2	100,0	225.100,0	184.929,3	–	184.929	82,2	
1.2.1.	§ 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	5,2	100,0	100,0	0,1	2,8	0,1	0,1	
1.2.2.	§ 8020 wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji krajowych	0,0	0	225.000,0	184.929,1	–	–	82,2	

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

<sup>1)</sup> Ustawa budżetowa z 15 stycznia 2015 r. znowelizowana 16 grudnia 2015 r.



**Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego**

Oceny wykonania budżetu w częściach 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego i 79 – Obsługa długu krajowego dokonano stosując kryteria<sup>51</sup> oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku<sup>52</sup>.

Część 78:

Dochody w części: 94.739,0 tys. zł

Wydatki w części: 9.735.469,4 tys. zł

Łączna kwota G : 9.830.621,4 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie Wd = 0,0097

Waga wydatków w łącznej kwocie: Ww = 0,9903

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy Wk:  $5 \times 0,0097 + 5 \times 0,9903 = 5$

Ocena końcowa: pozytywna (5)

Część 79:

Dochody: 1.779.251,9 tys. zł

Wydatki: 19.433.495,9 tys. zł

Łączna kwota G : 21.212.747,8 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie Wd = 0,0839

Waga wydatków w łącznej kwocie: Ww = 0,9161

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Wynik końcowy Wk:  $5 \times 0,0839 + 5 \times 0,9161 = 5$

Ocena końcowa: pozytywna (5)

<sup>51</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

<sup>52</sup> <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>

**Załącznik 6. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach**

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Minister Finansów