



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.13.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24

kbf@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. Bank Gospodarstwa Krajowego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	Andrzej Eisenbart główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. Anna Grabarczyk główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/36/2017 z dnia 3 marca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 800-801)
Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, 00-955 Warszawa, Al. Jerozolimskie 7
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka od dnia 9 grudnia 2016 r. Prezes Zarządu, a poprzednio: Mirosław Panek, p.o. Prezesa Zarządu od dnia 8 marca 2016 r., a do dnia 7 marca 2016 r. Dariusz Kacprzyk. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Wprowadzenie

Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej BGK lub Bank), w ramach prowadzonej w 2016 r. obsługi bankowej Ministra Rozwoju i Finansów¹, wykonywał czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Rozwoju i Finansów w depozyt lub zarządzanie², ich zwrotem oraz inne operacje związane z konsolidacją środków publicznych. Bank pełnił rolę centralnego podmiotu płatniczego do realizacji płatności dla beneficjentów programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Ponadto BGK, na podstawie umów zawartych z Ministrem Rozwoju i Finansów, prowadził obsługę rachunków specjalnych do obsługi lokat złotych i walutowych oraz sprzedaży walut obcych, a także ewidencję księgową wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa w zakresie części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Celem kontroli była ocena wykonania przez Bank w 2016 r. zadań związanych z bankową obsługą budżetu państwa i budżetu środków europejskich. Zakres kontroli obejmował realizację zadań związanych z obsługą:

- rachunków bankowych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej ustawa o finansach publicznych), obejmujących operacje w zakresie: konsolidacji finansów publicznych, środków przyjętych w depozyty sądowe⁴, zadań zleczanych przez Ministra Rozwoju

¹ Do 28 września 2016 r. Minister Finansów.

² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz.U. z 2014 r. poz. 1864).

³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁴ Zgodnie z art. 83a dodanym ustawą z dnia 26 września 2014 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1626).

- i Finansów oraz pożyczek udzielonych zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom badawczo rozwojowym⁵,
- bankową dochodów i płatności z budżetu środków europejskich, w tym Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) w ramach rachunków bankowych, otwartych na podstawie umów zawartych z Ministrem Rozwoju i Finansów,
 - płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania, na podstawie umów zawartych z dysponentami części budżetowych.

Sprawdzono także prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* przez BGK.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ realizację w 2016 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z obsługą rachunków bankowych budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe i terminowe wykonywanie przez Bank obowiązków związanych z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Rozwoju i Finansów w depozyt lub zarządzanie oraz ich zwrotem, a także środków przyjętych w depozyty sądowe. W wyniku szczegółowego badania 32 depozytów terminowych oraz 10 depozytów overnight na łączną kwotę 5.367,5 mln zł stwierdzono, że we wszystkich przypadkach BGK, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. zakładał lokaty oraz dokonywał ich zwrotu na rachunki bankowe jednostek wraz z prawidłowo naliczonymi odsetkami.

Bank realizował zadania związane z prowadzeniem bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁷, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności⁸ oraz postanowieniami umów zawartych z Ministrem Rozwoju i Finansów na prowadzenie rachunków bankowych.

Analiza 20 dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów⁹ przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności wykazała, że BGK dokonywał tych operacji bezzwłocznie.

W wyniku sprawdzenia 600 zleceń płatności na kwotę 5.275,2 mln zł stanowiących 19,5% wartości zleceń zrealizowanych w 2016 r. stwierdzono, że objęte próbą płatności zrealizowane były w kwotach wskazanych w zleceniach i w terminach określonych przez Ministra Rozwoju i Finansów.

W wyniku kontroli 20 złożonych przez Bank zapotrzebowań na środki finansowe¹⁰ stwierdzono, że kwoty ujęte w zapotrzebowaniach uwzględniały stany środków zgromadzonych na rachunku płatności, tj. stan zwrotów należności głównych dokonanych przez beneficjentów (wyjaśnionych) oraz zlecenia anulowane. Środki

⁵ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684, ze zm.).

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 75.

⁹ Z maja i października 2016 r.

¹⁰ Zapotrzebowania złożone w maju i październiku 2016 r. dla PF 2007-2013 i PF 2014-2020.

przekazywane były na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich.

Analiza terminowości generowania informacji dotyczących złożonych i dokonanych w maju i październiku 2016 r. płatności oraz zakresu zawartych w nich danych dla dziesięciu instytucji, pięciu dysponentów budżetu państwa oraz Ministra Rozwoju i Finansów potwierdziła, że były one udostępniane w terminach i zakresie merytorycznym zgodnym z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r.

BGK realizował zadania w zakresie obsługi bankowej płatności budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania zgodnie z warunkami określonymi w umowach zawartych przez Bank z dysponentami części budżetu państwa. Na podstawie wyników przeprowadzonej analizy próby obejmującej zapotrzebowania na środki¹¹ wskazywane w pismach BGK kierowanych do dysponentów, środki przekazywane przez dysponentów, płatności zrealizowane przez BGK oraz zapisy analityczne na poszczególnych kontach dysponentów za 2016 r. stwierdzono, że środki na płatności w ramach krajowego współfinansowania gromadzone były na rachunkach pomocniczych dysponentów w kwotach wynikających ze zleceń płatności.

Pozytywną ocenę uzasadnia także fakt, że Bank prawidłowo wykonywał czynności związane z obsługą pożyczek udzielonych zakładom opieki zdrowotnej.

Sprawozdania zbiorcze części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* zostały sporządzone na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych¹². W wyniku badania ewidencji księgowej prowadzonej przez BKG dla części 79 stwierdzono, że sprawozdania jednostkowe przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań. Sprawozdania te zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Podstawą sporządzenia sprawozdań była ewidencja księgowa prowadzona zgodnie z umową i określonymi przez Ministra Rozwoju i Finansów *Zasadami (polityką) rachunkowości*.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Obsługa rachunków bankowych

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. konsolidacją objęto 388 jednostek sektora finansów publicznych, dla których otwarto 2.179 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Rozwoju i Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Od 2015 r. Bank wykonywał czynności związane z przyjmowaniem na rachunki depozytowe Ministra Rozwoju i Finansów depozytów sądowych oraz ich zwrotem, w tym głównie związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów, rachunków pomocniczych overnight i overnight – odsetki dla sądów¹³. Według stanu na koniec 2016 r., Minister Rozwoju i Finansów otworzył w BGK 885 rachunków depozytowych w PLN oraz w walutach obcych dla 293 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych. Ich liczba w porównaniu do 2015 r. nie uległa zmianie. W 2016 r. 286 sądów dokonało lokat na „rachunkach

¹¹ Dla sześciu terminów płatności oraz dwóch dysponentów.

¹² Sporządzanych przez BGK i NBP.

¹³ Umowa rachunku bankowego z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie wykonywania przez BGK czynności związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów.

depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów”. Środki gromadzone na tych rachunkach z końcem dnia roboczego podlegały przekazaniu na depozyt overnight.

(dowód: akta kontroli str. 4-6, 14-38, 195)

W celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania długiem Skarbu Państwa do dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów w 2016 r. pozostawała, w ramach konsolidacji finansów publicznych i zarządzania depozytami sądowymi, łączna kwota 2.478.308,8 mln zł (tj. o 7,2% więcej niż w 2015 r.), z tego:

- 267.721,2 mln zł¹⁴ w ramach depozytów terminowych,
- 1.174.377,1 mln zł¹⁵ stanowił łączny wolumen operacji polegających na przyjmowaniu i automatycznym lokowaniu przez Bank na depozytach overnight niewykorzystanych przez jednostki środków na koniec dnia roboczego,
- 1.036.210,5 mln zł¹⁶ – łączny wolumen depozytów sądowych przekazywanych na depozyty overnight; średni miesięczny stan depozytów sądowych overnight wahał się od 2.551,7 mln zł w styczniu do 3.013,9 mln zł we wrześniu 2016 r., a średni roczny stan depozytów sądowych overnight wyniósł 2.819,9 mln zł.

Na koniec grudnia 2016 r. czynna wielkość depozytów¹⁷ wyniosła 39.777,8 mln zł, z tego 26.984,0 mln zł ulokowano na depozytach terminowych, 8.685,4 mln zł na depozytach konsolidacyjnych overnight, a 4.108,4 mln zł na depozytach sądowych overnight. Średni stan środków pozyskanych w ramach konsolidacji i depozytów sądowych wynosił 38.227,0 mln zł¹⁸, z czego na rachunkach depozytów terminowych - 26.823,2 mln zł, na rachunkach konsolidacyjnych typu overnight - 7.278,0 mln zł i depozytach sądowych – 4.125,8 mln zł.

W 2016 r., podobnie jak w latach ubiegłych, najwięcej wolnych środków lokował Narodowy Fundusz Zdrowia, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz Fundusz Pracy. Długość lokat terminowych wynosiła od kilku dni do 12 miesięcy.

Bank naliczył i wypłacił w 2016 r. jednostkom, których wolne środki Minister Rozwoju i Finansów wykorzystywał w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania długiem Skarbu Państwa, 473,8 mln zł odsetek, w tym 430,3 mln zł z tytułu zakończonych 6.661 depozytów terminowych, 23,0 mln zł z tytułu depozytów overnight jednostek biorących udział w konsolidacji finansów publicznych oraz 20,5 mln zł z tytułu depozytów overnight depozytów sądowych.

W 2016 r. podmioty zerwały 17 depozytów terminowych na łączną kwotę 111,0 mln zł, w tym jeden przez Agencję Rezerw Materiałowych na kwotę 50,0 mln zł i pięć przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na kwotę 33,3 mln zł. W 2016 r. odsetek lokat zerwanych w odniesieniu do utworzonych wyniósł 0,05%, tj. był o 0,55 punktu procentowego niższy niż w roku ubiegłym.

(dowód: akta kontroli str. 7-11, 152-159, 799)

Szczegółowym badaniem objęto 15 depozytów terminowych oraz 16 depozytów overnight na łączną kwotę 5.367,5 mln zł. We wszystkich przypadkach BGK, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych

¹⁴ W tym stan depozytów terminowych czynnych na dzień 1 stycznia 2016 r. – 26.662,5 mln zł, depozytów założonych w 2016 r. – 241.058,7 mln zł (w tym depozyty zerwane w trakcie roku – 111,0 mln zł).

¹⁵ W tym stan depozytów overnight na dzień 1 stycznia 2016 r. (przechodzących z 2015 r.) wynosił 5.870,7 mln zł.

¹⁶ W tym stan depozytów overnight na dzień 1 stycznia 2016 r. (przechodzących z 2015 r.) 4.143,2 mln zł.

¹⁷ Depozyty nierozwiązane na dzień 31 grudnia 2016 r.

¹⁸ Liczony jako średni stan środków na początek i na koniec roku.

i rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. zakładał lokaty oraz dokonywał ich zwrotu na rachunki bankowe jednostek wraz z prawidłowo naliczonymi odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 40, 109)

W wyniku analizy ewidencji księgowej prowadzonej przez BGK dla Sądu Okręgowego w Warszawie¹⁹ w zakresie depozytów sądowych stwierdzono, że ewidencja analityczna prowadzona była oddzielnie dla każdego depozytu (mikrorachunku). Sąd miał zapewnioną możliwość wymiany informacji z centralnym systemem informatycznym BGK, umożliwiającą mu obsługę gospodarki finansowej w zakresie każdego mikrorachunku, tj. wpłat na mikrorachunek oraz wypłat z mikrorachunku.

(dowód: akta kontroli str. 162-185)

BGK, w ramach prowadzonej w 2016 r. obsługi rachunków specjalnych²⁰, utworzył:

- 256 depozytów terminowych na kwotę 1.085,4 mln zł, od których naliczono i przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki w kwocie 266,9 mln zł,
- 437 depozytów typu overnight na kwotę 521,7 mld zł; od tych operacji naliczono i przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki w kwocie 25,3 mln zł.

W 2016 r. Bank nie realizował transakcji typu sell-buy-beck.

(dowód: akta kontroli str. 13, 196-210)

Ponadto w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r., założono²¹:

- 39 depozytów terminowych na kwotę 15.528,0 mln EUR, 12 depozytów w wysokości 1.584,0 mln USD oraz jedną lokatę w kwocie 3.000,0 mln CNY (younan), od których naliczono i przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki w kwocie odpowiednio 0,1 mln EUR, 1,4 mln USD oraz 0,1 mln CNY,
- 137 depozytów overnight w łącznej kwocie 3.533,0 mln EUR (bez naliczenia odsetek).

Dokonano także sprzedaży 2.087,0 mln EUR oraz 200,0 mln USD, w wyniku czego na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów przekazano kwotę 9.994,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 187-194)

W wyniku kontroli dziesięciu lokat terminowych stwierdzono, że Bank realizował je zgodnie z dyspozycjami Ministra Rozwoju i Finansów. Odsetki należne od lokat terminowych były prawidłowo naliczane oraz niezwłocznie przekazywane na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów w NBP.

(dowód: akta kontroli str. 214-273)

Rok 2016 był ostatnim rokiem, w którym BGK podejmował czynności związane z obsługą pożyczek udzielonych zakładom opieki zdrowotnej i jednostkom badawczo rozwojowym. W 2016 r. nie wystąpiły przesłanki do umorzenia kwot pożyczek. BGK prowadził działania zmierzające do spłaty pożyczki udzielonej

¹⁹ Informacje pobrano z Sądu Okręgowego w Warszawie na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

²⁰ Umowa z dnia 21 maja 2004 r. w sprawie prowadzenia rachunków bankowych specjalnych oraz zawierania transakcji warunkowych w zakresie prowadzenia rachunków lokat terminowych, zawierania transakcji typu REPO i sell-buy-back.

²¹ Umowa z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie rachunków lokat specjalnych w zakresie otwierania i prowadzenia rachunków lokat terminowych specjalnych oraz zlecania zakupu i sprzedaży walut obcych.

Instytutowi „Centrum Zdrowia Matki Polki” o łącznej wartości 7,7 mln zł. W dniu 28 listopada 2016 r. została zawarta umowa ugody, w wyniku której Instytut zobowiązał się do spłaty, w terminie od maja 2017 r. do 30 października 2024 r.²² należności głównej w 90 ratach po 85,0 tys. zł (ostatnia rata wyrównująca) oraz naliczonych odsetek i innych należności. W wyniku zawartej ugody Instytut wpłacił, do końca 2016 r., na rachunek BGK łączną kwotę 0,2 mln zł odsetek (karnych i bieżących) oraz innych opłat należnych Bankowi.

(dowód: akta kontroli str. 282-285,288-336)

Ustalone
nieprawidłowości

W zakresie realizacji zadań związanych z obsługą rachunków bankowych budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Obsługa bankowa dochodów i płatności z budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. na rachunku dochodów budżetu środków europejskich zgromadzono 39.064,3 mln zł²³, które zostały przekazane na rachunki płatności²⁴. Stan środków na koniec 2016 r. na tym rachunku wyniósł 0,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 339-340, 407-419)

BGK realizował postanowienia umowy dotyczące automatycznego inwestowania środków pozostających na tym rachunku na koniec każdego dnia operacyjnego²⁵. Bank przekazywał środki na lokaty typu overnight, które były zwracane następnego dnia wraz z odsetkami. W 2016 r. z tytułu odsetek pozyskano 1,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 407-408)

W wyniku analizy 20 dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów (z maja i października 2016 r.) przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności stwierdzono, że BGK dokonywał tych operacji bezzwłocznie.

(dowód: akta kontroli str. 340-341, 420-481)

Na koniec 2016 r. do składania zleceń płatności w BGK upoważnionych było 375 instytucji w ramach Perspektywy Finansowej (PF) 2007-2013 i 285 instytucji w ramach PF 2014-2020. Bank nadał uprawnienia do korzystania z systemu BGK-Zlecenia 11 nowym instytucjom. Analizą objęto terminowość przekazania narzędzi uprawniających do dostępu do systemu pięciu nowym jednostkom. Stwierdzono, że ich odbiór następował w terminie nieprzekraczającym 31 dni, w tym w czterech przypadkach nie przekroczył dziesięciu dni roboczych od dnia złożenia wniosku o dostęp do systemu.

Spośród czterech przypadków utrudnień w dostępie do portalu BGK-Zlecenia, które wystąpiły w trakcie 2016 r., trzy zostały usunięte tego samego dnia, zaś problem dotyczący kłopotów z logowaniem się i błędów w pobraniu danych „historycznych” został usunięty w ciągu sześciu dni.

(dowód: akta kontroli str. 341-348, 350-406)

W okresie objętym kontrolą złożono 36.366 zleceń płatności na kwotę 27.097,8 mln zł, w tym 149 zleceń na 47,4 mln zł z terminem płatności

²² Spłata pożyczki zostanie uruchomiona w przypadku, gdy Ministerstwo Zdrowia nie wyda decyzji o zakończeniu postępowania restrukturyzacyjnego wobec Instytutu.

²³ W tym stan początkowy (zwrot overnight) w wysokości 0,05 mln zł, wpływy roku 2016 – 39.064,2 mln zł.

²⁴ W tym na rachunek płatności PF 2007-2013 – 5.908,6 mln zł, PF 2014-2020 – 13.779,4 mln zł, rachunek płatności WPR i rachunek obsługi deficytu - 19.376,3 mln zł oraz odsetki w kwocie 0,1 mln zł.

²⁵ Uwzględniając, że saldo środków na koniec dnia roboczego nie mogło być niższe od 100 tys. zł.

przypadającym na rok 2017. W ramach PF 2007-2013 złożono 18.746 zleceń płatności²⁶ na łączną kwotę 13.233,2 mln zł, w tym: trzy zlecenia na kwotę 0,5 mln zł dotyczyły 2017 r. W ramach PF 2014-2020 złożono 17.620 zleceń płatności²⁷ na kwotę 13.864,6 mln zł, w tym: 146 zleceń na kwotę 46,9 mln zł z terminem płatności przypadającym w 2017 r.

Zrealizowano 36.381 zleceń płatności na kwotę 27.088,9 mln zł, z tego 19.235 dotyczyło refundacji poniesionych kosztów (22.044,9 mln zł) oraz 17.146 zaliczek (5.044,1 mln zł). W ramach PF 2007-2013 zrealizowano 18.899 zleceń płatności na kwotę 13.268,9 mln zł, z tego 16.749 dotyczyło refundacji poniesionych kosztów (12.934,6 mln zł) oraz 2.150 zaliczek (334,3 mln zł). W ramach PF 2014-2020 zrealizowano 17.482 zlecenia płatności na kwotę 13.820,0 mln zł, z tego 2.486 dotyczyło refundacji poniesionych kosztów (9.110,3 mln zł) oraz 14.996 zaliczek (4.709,8 mln zł). Z ogólnej ilości zleceń zrealizowanych w 2016 r. 164 zlecenia na kwotę 38,5 mln zł zostało złożonych w 2015 roku.

(dowód: akta kontroli str. 341-342, 482-511, 608-611)

W 2016 r. do BGK wpłynęło 232 dyspozycje dotyczące dodatkowych płatności²⁸, w tym w ramach:

- PF 2007-2013 – 117 dyspozycji; na ich podstawie Bank zrealizował 1.306 zleceń płatności na łączną kwotę 883,6 mln zł,
- PF 2014-2020 – 115 dyspozycji, na ich podstawie Bank zrealizował 1.500 zleceń płatności na kwotę 5.720,8 mln zł.

W wyniku sprawdzenia 600 zleceń płatności na kwotę 5.275,2 mln zł, stanowiących 19,5% wartości zleceń zrealizowanych w 2016 r. stwierdzono, że objęte próbą płatności zrealizowane były w kwotach wskazanych w zleceniach i w terminach określonych przez Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 345-347, 512-603, 606-607)

Wykorzystując możliwość dokonywania korekt złożonych zleceń płatności, ich anulowania oraz korekt zwrotów w formie elektronicznej, w badanym okresie instytucje:

- dokonały 366 korekt zleceń płatności, z czego 65 korekt zleceń płatności dotyczyło PF 2007-2013, a 301 PF 2014-2020,
- anulowały 225 zleceń płatności na łączną kwotę 150,1 mln zł, z czego 114 zleceń na kwotę 132,6 mln zł w ramach PF 2007-2013 oraz 111 zleceń na kwotę 17,5 mln zł w ramach PF 2014-2020,
- złożyły 326 wniosków o korektę zwrotów, z tego 306 wniosków dotyczyło PF 2007-2013, a 20 wniosków PF 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 348, 487, 604-605, 613)

Dokonane w 2016 r. przez instytucje zwroty płatności ze środków europejskich (bez WPR) na łączną kwotę 636,0 mln zł, w głównej mierze dotyczyły płatności w ramach PF 2007-2013 (575,4 mln zł). Kwota dokonanych zwrotów w ramach PF 2014-2020 wyniosła 60,6 mln zł. Na koniec grudnia 2016 r. do wyjaśnienia pozostawały zwroty na kwotę 14,4 mln zł (w 2015 r. 81,8 mln zł). Ostatnie zwroty zostały przez Bank wyjaśnione do 10 stycznia 2017 r.²⁹. Pomimo procedur stosowanych przez BGK

²⁶ Bez 114 zleceń anulowanych na kwotę 132,6 mln zł.

²⁷ Bez 111 zleceń anulowanych na kwotę 17,5 mln zł.

²⁸ Wielkości dotyczące dodatkowych zleceń płatności ujęte są w ogólnej ilości (i wartości) zleceń płatności, które wpłynęły do BGK i zostały zrealizowane w 2016 r.

²⁹ W ramach PF 2014-2020 ostatnie zwroty zostały wyjaśnione w dniu 9 stycznia 2017 r.

w zakresie zapewnienia prawidłowej identyfikacji zwrotów, instytucje dokonujące tych zwrotów nadal mają problem z przekazywaniem poprawnych i kompletnych informacji zawartych w tytule zwrotu, co powoduje konieczność wzywania beneficjentów do uzupełnienia danych niezbędnych do identyfikacji zwrotów.

(dowód: akta kontroli str. 347-348, 614-626)

Analiza terminowości generowania informacji dotyczących złożonych i dokonanych płatności oraz zakresu zawartych w nich danych dla dziesięciu instytucji, pięciu dysponentów budżetu państwa oraz Ministra Rozwoju i Finansów w maju i październiku 2016 r. potwierdziła, że były one udostępniane w terminach i zakresie merytorycznym zgodnym z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 348-349, 627-652)

Na podstawie składanych przez Bank zapotrzebowań odbywało się finansowanie przez Ministra Rozwoju i Finansów zleceń płatności. Środki przekazywane były na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich. Badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki finansowe³⁰. Stwierdzono, że kwoty ujęte w zapotrzebowaniach uwzględniały stany środków zgromadzonych na rachunku płatności, tj. stan zwrotów należności głównych dokonanych przez beneficjentów (wyjaśnionych) oraz zlecenia anulowane.

(dowód: akta kontroli str. 340-341, 420-481)

W 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów przekazał do BGK 114 zleceń przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunek płatności (z tego 46 wynikających z terminarza płatności³¹ i 68 z dodatkowych terminów płatności) w ramach PF 2007-2013 oraz 96 zleceń płatności (w tym 48 zleceń wynikających z dodatkowych zleceń) w ramach PF 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 347, 503-504, 509-511)

W 2016 r. na rachunkach bankowych do obsługi środków europejskich oraz płatności z udziałem środków europejskich dostępne były środki w łącznej kwocie 52.780,1 mln zł. Z rachunków tych zrealizowano wypłaty na łączną kwotę 52.455,4 mln zł, a główne obciążenia (24.704,6 mln zł) dotyczyły programów finansowanych w ramach WPR.

Stany środków na poszczególnych rachunkach bankowych do obsługi płatności z udziałem środków europejskich, w tym WPR przedstawiały się następująco:

- w zakresie PF 2007-2013 dostępne były środki w kwocie 14.234,8 mln zł³²; z rachunku zrealizowano płatności na kwotę 13.268,9 mln zł; dokonano innych wypłat na łączną kwotę 658,2 mln zł³³ oraz przekazano na rachunek Ministra

³⁰ Zapotrzebowania złożone w maju i październiku 2016 r. dla PF 2007-2013 i PF 2014-2020.

³¹ Terminarz płatności Minister Rozwoju i Finansów przekazał do Banku w dniu 8 grudnia 2015 r. odrębnie dla PF 2007-2013 i PF 2014-2020.

³² W tym: stan na początek roku 443,6 mln zł, zasilenia i inne wpływy – 13.212,6 mln zł, zwroty 575,4 mln zł, odsetki zrealizowane w 2016 r. z tytułu autoinwestycji 3,2 mln zł.

³³ W tym na rachunek przychodów i rozchodów Ministra Rozwoju i Finansów przekazano kwotę 518,3 mln zł na podstawie „Procedury przekazywania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich z lat ubiegłych z wyłączeniem środków dotyczących WPR” oraz 131,9 mln zł na podstawie paragrafu 13 pkt 9 i 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. z 2014 r. poz. 82, ze zm.).

Rozwoju i Finansów w NBP odsetki od lokat typu overnight w kwocie 3,4 mln zł³⁴,

- w zakresie PF 2014-2020 dostępne były środki w kwocie 13.840,6 mln zł³⁵; z rachunku zrealizowano płatności na kwotę 13.820,0 mln zł oraz przekazano do NBP na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki od lokat typu overnight w kwocie 0,2 mln zł,
- na rachunku bankowym w złotych do obsługi środków europejskich WPR w 2016 r. dostępne były środki w wysokości 24.704,7 mln zł³⁶; w trakcie roku z rachunku przekazano środki w wysokości 24.704,6 mln zł, w tym 23.507,9 mln zł dla Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, a 1.132,6 mln zł dla Agencji Rynku Rolnego oraz przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów w NBP odsetki w kwocie 1,2 mln zł.

Na koniec 2016 r. na wyżej wymienionych rachunkach pozostały środki w łącznej kwocie 324,7 mln zł, które zostały przekazane z końcem dnia na lokatę overnight³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 342-344, 653-664, 665-679)

Ustalone
nieprawidłowości

Nie stwierdzono nieprawidłowości w realizacji zadań określonych w umowach zawartych z Ministrem Rozwoju i Finansów na prowadzenie rachunków bankowych związanych z obsługą bankową dochodów i płatności z budżetu środków europejskich, w tym WPR.

3. Obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. dwóch dysponentów części³⁸ złożyło w BGK łącznie 792 zlecenia płatności na kwotę 22,9 mln zł, w związku z realizacją programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków europejskich. W ramach PF 2007-2013 złożono 700 zleceń płatności³⁹ na łączną kwotę 17,8 mln zł⁴⁰ oraz w ramach PF 2014-2020 – 92 zlecenia płatności na kwotę 5,1 mln zł (dotyczyły one wyłącznie zaliczek).

(dowód: akta kontroli str. 680, 684-690)

W 2016 r. w ramach współfinansowania krajowego zrealizowano 783 zlecenia płatności na łączną kwotę 22,8 mln zł, z tego w ramach:

- PF 2007-2013 - 700 zleceń płatności na kwotę 17,8 mln zł;
- PF 2014-2020 - 83 zlecenia płatności na kwotę 5,0 mln zł.

Różnica pomiędzy zleceniami złożonymi a zrealizowanymi w 2016 r. wynika z faktu, że dziewięć zleceń na kwotę 0,1 mln zł zostało zrealizowanych w 2017 r.

³⁴ Na kwotę odsetek przekazanych na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów w NBP za 2016 r. składa się: kwota odsetek za grudzień 2015 r. – 0,5 mln zł oraz suma odsetek za miesiące styczeń-listopad 2016 r. – 3,0 mln zł.

³⁵ W tym: stan na początek roku – 0,3 mln zł, zasilenia – 13.779,4 mln zł, zwroty – 60,6 mln zł, odsetki zrealizowane z tytułu autoinwestycji – 0,4 mln zł.

³⁶ W tym: stan na początek roku – 0,5 mln zł, środki które wpłynęły z rachunku dochodów oraz pozostałych wpływów w kwocie 6.398,1 mln zł, środki z rachunku rozchodów budżetu państwa w wysokości 18.304,9 mln zł, odsetki od lokat typu overnight i bieżących 1,2 mln zł.

³⁷ Z wyjątkiem środków na na rachunku WPR w wysokości 20,7 tys. zł, które nie podlegają przekazaniu na lokatę overnight.

³⁸ Minister Rozwoju (od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów) przekazał uprawnienia do realizacji wydatków na współfinansowanie krajowe w zakresie PF 2007-2013, a Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w zakresie PF 2014-2020.

³⁹ Bez dwóch zleceń anulowanych na kwotę 2,9 tys. zł.

⁴⁰ Z tego 406 zaliczek na kwotę 11,0 mln zł i 294 refundacji na kwotę 6,8 mln zł.

W wyniku dokonanej analizy zapotrzebowania na środki⁴¹ wskazywane w pismach BGK kierowanych do dysponentów, poziomu środków przekazywanych przez dysponentów, płatności zrealizowanych przez BGK oraz zapisów analitycznych na poszczególnych kontach dysponentów za 2016 r. stwierdzono, że środki na płatności w ramach krajowego współfinansowania gromadzone były na rachunkach pomocniczych dysponentów w kwotach wynikających ze zleceń płatności.

(dowód: akta kontroli str. 680-681, 684-695)

Na podstawie dokonanego przeglądu zapisów na rachunkach dysponentów części budżetu państwa prowadzonych przez BGK w ramach krajowego współfinansowania ustalono, że na koniec grudnia 2016 r. salda na tych rachunkach wykazywały stany zerowe. Także stany środków na rachunkach do obsługi płatności w ramach współfinansowania na koniec poszczególnych miesięcy 2016 r. były zerowe.

(dowód: akta kontroli str. 681-683, 696-798)

BGK z tytułu opłat i prowizji za świadczone usługi bankowe uzyskał w 2016 r. łączną kwotę 21,6 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 3)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie obsługi bankowej płatności budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Prowadzenie ksiąg rachunkowych i sporządzanie sprawozdań budżetowych części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

BGK prowadził ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa za 2016 r. na podstawie umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. z Ministrem Rozwoju i Finansów w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

BGK zobowiązał się do prowadzenia ewidencji księgowej, zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra Rozwoju i Finansów dotyczącymi części 79 budżetu państwa.

Zasady rachunkowości części 79 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*, wprowadzonej w życie zarządzeniem nr 32 Ministra Finansów z dnia 24 maja 2016 r.⁴²

Ewidencja księgowa dla części 79 prowadzona w BGK, obejmująca operacje jednostki budżetowej, połączona była z ewidencją budżetu państwa, tj. części 98 *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*, w wyniku tego w dzienniku prezentowane były łącznie dane dotyczące operacji jednostki budżetowej, jak i budżetu państwa.

⁴¹ Dla sześciu terminów płatności oraz dwóch dysponentów.

⁴² Zarządzenie zastąpiło zarządzenie nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 2016 r. w sprawie wprowadzenia „Zasad (polityki) 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”, zmienione zarządzeniem Nr 11 Ministra Finansów z 29 stycznia 2016 r.

Dziennik prowadzony przez BGK dla części 79 i 98 zawierał zapisy księgowe w złotych dla operacji złotych, a w walutach obcych, dla operacji w tych walutach, bez przeliczenia na złote, a stosowany program komputerowy nie umożliwiał przeliczenia poszczególnych zapisów księgowych w walutach obcych na złote.

System księgowy automatycznie ewidencjonował równowartość w złotych operacji księgowanych w walutach obcych, wykorzystując do tego konta 590 *Pozycje wymiany* i 599 *Równowartość pozycji wymiany*. Wycena kont bilansowych dokonywana była poprzez aktualizowanie na koniec dnia wszystkich pozycji wymiany dla określonych walut obcych, według kursów średnich NBP, oraz porównanie ich z równowartością w złotych i zaksięgowanie odpowiednio różnic kursowych na kontach przychodów lub kosztów finansowych.

Taki sposób prowadzenia ewidencji księgowej powodował, iż nie było możliwe porównanie zgodności obrotów dziennika w złotych z zestawieniem obrotów i sald kont syntetycznych w przeliczeniu na walutę polską.

Porównanie zgodności obrotów i sald w zestawieniu obrotów i sald z obrotami dziennika było możliwe jedynie poprzez porównanie obrotów dzienników częściowych w podziale na poszczególne waluty, w których prowadzona była ewidencja.

Badanie wiarygodności ewidencji księgowej prowadzonej w BGK dla części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* przeprowadzono na próbie 75 zapisów księgowych o łącznej wartości 26.041.793,7 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną⁴³. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 802, 980, 1038-1051)

Kontrolą objęto także prawidłowość sporządzania przez BGK rocznych sprawozdań za 2016 r. dla części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
 - z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania sporządzone przez BGK dla części 79 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, opracowane terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 899, 932, 981-1044)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia ksiąg rachunkowych części 79 nie stwierdzono nieprawidłowości.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie

⁴³ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

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 10 kwietnia 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Andrzej Eisenbart
Główny specjalista kp.

.....
Podpis

.....
Podpis

Anna Grabarczyk
Główny specjalista kp.

.....