



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.10.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Anna Grabarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 2. Elżbieta Grohman, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 3. Marcin Borowiec, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/1/2017 z dnia 2 stycznia 2017 r. 4. Renata Izdebska-Biniak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/14/2017 z dnia 3 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

W części 79 ujmowane są dochody i wydatki dotyczące obsługi zobowiązań Skarbu Państwa, zaciągniętych w kraju i za granicą na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Wydatki w tej części ponoszone były w szczególności na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych, odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, a także koszty związane z emisją skarbowych papierów wartościowych (SPW). Dochody w części 79 były uzyskiwane w szczególności przy sprzedaży obligacji, gdy inwestorzy, którym wydawane były obligacje, pokrywali koszty narosłych odsetek (jeżeli sprzedaż obligacji była dokonywana w dniach następujących po dniu emisji) oraz premii (gdy obligacje były sprzedawane za kwotę przewyższającą wartość nominalną). Dochodami były także odsetki od kredytów udzielonych rządowi innych państw, odsetki od pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego, a także odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w odniesieniu do rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. i sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 r.

W 2016 r. w części 79 dochody wyniosły 1.350.837,3 tys. zł. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 32.055.858,8 tys. zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena
i uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Dochody i wydatki budżetowe w części 79 zostały prawidłowo zaplanowane oraz wykonane. Minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych² (dalej „Minister”) prowadził obsługę zobowiązań terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami i zawartymi umowami.

W wyniku kontroli 55,3% zrealizowanych w części 79 wydatków budżetu państwa stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdanie za 2016 r. z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2016 r. (Rb-Z), sporządzone przez dysponenta części 79.

W przedstawionym do kontroli sprawozdaniu z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2016 r. oraz sprawozdaniu o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2016 r. (Rb-N) ujęte były nieprawidłowe kwoty należności, co wynikało z nieprzekazania odpowiednich danych o stanie należności przez komórkę merytoryczną Ministerstwa Finansów do Banku Gospodarstwa Krajowego, prowadzącego ewidencję księgową tych należności. Oznaczało to zawyżenie należności wymagalnych Skarbu Państwa o 15.818,7 tys. zł, tj. o 0,5%. W trakcie kontroli wyeliminowano powyższe nieprawidłowości i dokonano korekt sprawozdań.

Nieprawidłowości stwierdzone w odniesieniu do sprawozdań wskazują, że przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej okazały się niewystarczające wobec konieczności ujęcia w sprawozdaniach operacji, które wcześniej nie występowały.

Na podstawie kontroli ewidencji księgowej prowadzonej przez NBP i BGK, stanowiącej podstawę sporządzenia wyżej wymienionych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, iż ewidencja ta, obejmująca zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, prowadzona była nieprawidłowo.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁴ oraz sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵. Po dokonaniu korekt sprawozdania przekazywały prawdziwy obraz dochodów, wydatków, a także należności i zobowiązań w 2016 r.

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. 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.

² Do 28 września 2016 r. Minister Finansów, od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2014 r. poz. 1773).

NIK zwraca uwagę, iż ewidencja księgowa części 79 prowadzona przez BGK nie spełniała niektórych zasad, określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶, pomimo deklaracji Ministra Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, części 79 – Obsługa długu krajowego, iż po połączeniu części 78 i 79 budżetu państwa w jedną część budżetową 79, będzie dążył do ustanowienia i prowadzenia ksiąg rachunkowych w oparciu o ustawę o rachunkowości.

IV. Wyniki kontroli

Opis stanu
faktycznego

1. Dochody związane z obsługą długu Skarbu Państwa

Zrealizowane w 2016 r. dochody części 79 wyniosły 1.350.837,3 tys. zł i były wyższe o 110.796,3 tys. zł, tj. o 8,9% od kwoty planowanej w ustawie budżetowej (1.240.041,0 tys. zł). Wyższa realizacja planu dochodów wynikała w szczególności ze zrealizowania nieplanowanych na 2016 r. dochodów z emisji skarbowych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych – 71.426,9 tys. zł, nieplanowanych wpływów z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji – 13.779,7 tys. zł oraz wyższych o 16.203,5 tys. zł od planowanych dochodów związanych z emisją krajowych SPW.

(dowód: akta kontroli str. 150, 169-179)

Na koniec 2016 r. w części 79, zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, należności pozostałe do zapłaty ogółem wyniosły 3.476.486,9 tys. zł. W całości były to należności wymagalne. Złożyły się na nie w szczególności odsetki od udzielonych pożyczek i kredytów rządów innych państw w kwocie 2.820.653,6 tys. zł, a także należności z tytułu kapitału i odsetek od udzielonych poręczeń i gwarancji zagranicznych o wartości 10.815,0 tys. zł oraz krajowych w kwocie 644.919,4 tys. zł.

W stosunku do stanu na koniec 2015 r. należności z tytułu obsługi długu Skarbu Państwa wzrosły o 177.678,8 tys. zł (o 5,4%), co było głównie wypadkową przyrostu należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych, przy jednoczesnym zmniejszeniu stanu należności z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych.

Należności z tytułu udzielonych kredytów zagranicznych wzrosły w wyniku przyrostu naliczonych odsetek. Należności z tytułu kredytów udzielonych w dolarach amerykańskich zwiększyły się także w wyniku umocnienia się amerykańskiej waluty w stosunku do złotego⁷. Największą pozycję stanowiły odsetki od niespłaconych kredytów w USD udzielonych Irakowi na mocy umów zawartych w latach 1984-1990, w kwocie 2.400.939,8 tys. zł. Strona iracka oczekuje umorzenia 80% długu – zgodnie z zasadami określonymi przez Klub Paryski w *Agreed Minutes* z 2004 r.⁸ W czerwcu 2016 r. w Ministerstwie Finansów odbyło się spotkanie z podmiotem upoważnionym do prowadzenia rozmów w sprawie redukcji zadłużenia Iraku między innymi wobec Polski, jednakże ze względu na negatywny wpływ umorzenia na wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych, podtrzymano

⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁷ Kurs średni NBP USD/PLN wyniósł na koniec 2015 r. – 3,9011, a na koniec 2016 r. – 4,1793.

⁸ 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.

dotychczasowe stanowisko Ministerstwa Finansów, że kwestia redukcji zadłużenia Iraku wobec Polski wymaga dalszych analiz.

Zaległości z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji krajowych, stanowiące 18,9% zaległości ogółem w części 79, dotyczyły w większości podmiotów, wobec których toczyły się nadal postępowania upadłościowe i likwidacyjne. Należności te w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. uległy obniżeniu o 109.790,5 tys. zł (o 14,5%), przede wszystkim w wyniku wykreślenia z ewidencji należności kwoty 96.118,4 tys. zł, stanowiącej dług Huty Baildon S.A. w upadłości i SM Starówka w Koninie, w związku z zakończonymi postępowaniami: upadłościowym i egzekucyjnym. Ponadto przejęto zabezpieczenia w kwocie 27.813,8 tys. zł, wynikające z umowy o udzielenie wsparcia w formie gwarancji zawartej ze Spółdzielczym Bankiem Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank). Minister Rozwoju i Finansów podejmował także działania w celu realizacji uprawnień z przejętych zabezpieczeń w formie jednostek uczestnictwa w dwóch funduszach inwestycyjnych, ale te odmówiły realizacji roszczeń powołując się na opinię syndyka SK Banku w sprawie bezskuteczności wejścia Skarbu Państwa w stosunki własnościowe na przedmiotowych jednostkach uczestnictwa. Wobec powyższego podjęto prace zmierzające do przekazania sprawy do Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa w celu zainicjowania postępowania sądowego przeciwko tym dwóm funduszom inwestycyjnym o ustalenie prawa lub zapłatę. Do końca 2016 r. syndyk SK Banku nie sporządził listy wierzytelności⁹, co wstrzymuje postęp w odzyskaniu pozostałych wierzytelności.

W odniesieniu do działań podejmowanych przez Ministra Rozwoju i Finansów w celu odzyskania należności nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 516, 593-601, 1126-1132)

1.1. Dochody związane z obsługą długu zagranicznego Skarbu Państwa

W rozdziale 75701 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych (część 78 budżetu państwa do końca 2015 r.) na 2016 r. zostały zaplanowane dochody w wysokości 24.543,0 tys. zł. Zrealizowane w 2016 r. dochody w tym rozdziale wyniosły 105.534,9 tys. zł, tj. 430,0% wartości planowanej. W porównaniu do 2015 r. dochody te wzrosły o 10.382,9 tys. zł, tj. o 10,9%.

(dowód: akta kontroli str. 613-615)

Dochody w tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych za granicą

Głównym powodem zrealizowania wyższych o 80.991,9 tys. zł dochodów od planu w rozdziale 75701 było uzyskanie nieplanowanych dochodów z tytułu emisji SPW za granicą w wysokości 71.426,9 zł.

Dochody z tego tytułu nie są ujmowane w planie dochodów z uwagi na specyfikę emisji zagranicznych SPW. Plasowane za granicą papiery wartościowe jednej emisji, w odróżnieniu od praktyki na rynku krajowym, zazwyczaj nie są sprzedawane na kilku przetargach w różnych miesiącach roku. Dlatego nie są planowane dochody z tytułu wykupu narosłych odsetek. Takie dochody mogą zostać zrealizowane tylko w przypadku ponownych emisji wcześniej emitowanych obligacji zagranicznych, ale taka sytuacja pojawia się sporadycznie w przypadku wystąpienia

⁹ Postępowanie upadłościowe prowadzone jest według przepisów ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2016 r. poz. 2171, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym przed zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1574, ze zm.), ponieważ postanowienie o ogłoszeniu upadłości SK Banku zapadło 30 grudnia 2015 r. W art. 244 ustawy Prawo upadłościowe, w brzmieniu obowiązującym do końca 2015 r., nie określono terminu na sporządzenie listy wierzytelności przez syndyka.

zainteresowania inwestorów takim instrumentem i wznowienia emisji. Nie są także planowane premie z tytułu sprzedaży obligacji zagranicznych, gdyż cena skarbowych papierów wartościowych ustalana jest na podstawie ofert inwestorów zainteresowanych zakupem obligacji zagranicznych.

Zrealizowane dochody z tytułu sprzedaży SPW wyemitowanych za granicą wpłynęły w prawidłowej wysokości na rachunek walutowy w dniach emisji obligacji, zgodnie z ich listami emisyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 615, 622-646)

Pozostałe dochody zrealizowane w związku obsługą długu zagranicznego Skarbu Państwa

W planie dochodów rozdziału 75701 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych ujęto zrealizowanie dochodów z tytułu wpłat odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych w łącznej wysokości 21.872,0 tys. zł. W 2016 r. z wyżej wymienionego tytułu zrealizowano dochody w wysokości 30.488,4 tys. zł, tj. 139,4% wartości zaplanowanej.

(dowód: akta kontroli str. 613-615)

Przekroczenie planu dochodów było w szczególności wynikiem innego niż planowano oprocentowania kredytów i pożyczek, przekazania nowych transz wcześniej udzielonych pożyczek oraz dokonania nieplanowanych spłat zaległości, a także realizacji dochodów według wyższych kursów niż planowano.

Na podstawie zbadanych wpłat odsetek od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych w łącznej wysokości 824,7 tys. USD i 85,8 tys. EUR, tj. 3.731,3 tys. zł ustalono, że spłaty pożyczek i kredytów zagranicznych dokonywane były w terminach określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 615, 647-662)

Na podstawie zbadanych wpłat odsetek od lokat walutowych na rachunkach specjalnych w NBP i BGK oraz z tytułu oprocentowania *overnight* rachunku a'vista w NBP w łącznej wysokości 957,9 tys. USD i 3,6 tys. EUR oraz 115,1 tys. chińskich juanów (CNY), tj. 3.815,9 tys. zł ustalono, że wpłaty odsetek od lokat terminowych wpłynęły na rachunek dochodów części 79 budżetu państwa terminowo i w prawidłowej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 615, 663-704)

W planie dochodów rozdziału 75701 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych ujęto dochody z tytułu wpłaty odsetek od podmiotów krajowych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych oraz należności ubocznych z tytułu zaliczek udzielonych w latach ubiegłych w wysokości 2.671,0 tys. zł. Całość planowanych dochodów miała pochodzić ze spłat odsetek od pożyczki, zaciągniętej w Banku Rozwoju Rady Europy, z której środki zostały następnie pożyczone BGK. W 2016 r. zrealizowano dochody w planowanej wysokości. Wpłaty dokonano w terminach określonych w harmonogramach spłat poszczególnych transz pożyczki udostępnionej BGK.

(dowód: akta kontroli str. 705-722)

W toku kontroli zbadano również nieplanowane wpływy z różnych dochodów w łącznej wysokości 948,5 tys. zł, które obejmowały zwrot części opłaty za gotowość wniesionej przez Polskę w 2015 r. od Elastycznej Linii Kredytowej, środki z depozytu stanowiącego zabezpieczenie wypłaty kuponów z przedwojennych obligacji Skarbu Państwa przekazane przez ambasadę RP oraz środki pochodzące z rachunku bankowego, na którym rozliczano wydatki związane z „Programem badań

naukowych”, wynikającym z umowy między Rządem RP a Rządem Mongolii w sprawie uregulowania zadłużenia Mongolii wobec RP z dnia 9 listopada 2006 r. Badanie wykazało, że dochody wpłynęły w prawidłowych wysokościach, natomiast nie było możliwe ich zaplanowanie na etapie tworzenia planu części 79.

(dowód: akta kontroli str. 723-802)

1.2. Dochody związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

Dochody z tytułu emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych

W 2016 r. w rozdziale 75703 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym zaplanowano dochody w wysokości 1.199.110 tys. zł. Dochody wykonane wyniosły 1.215.333,6 tys. zł, tj. 1,4% powyżej planu. Największe dochody uzyskano z tytułu odsetek i premii ze sprzedaży i zamiany obligacji hurtowych, które wyniosły 1.214.324 tys. zł i były wyższe niż zakładano o 1,3%. Realizacja wyższych dochodów wynikała przede wszystkim z uzyskania premii¹⁰ wyższej od założeń o 75.825 tys. zł, podczas gdy niższe o 59.442,5 tys. zł były dochody z tytułu odsetek, w związku z niższą o 10.990 mln zł sprzedażą obligacji.

Prawidłowość naliczenia odsetek sprawdzono dla pięciu najwyższych wpłat odsetek z tytułu sprzedaży obligacji hurtowych na rynku krajowym w 2016 r., w łącznej wysokości 411.732,3 tys. zł, tj. 34% dochodów z tego tytułu. Dochody wpłacone zostały w terminach rozliczeń przetargów w prawidłowych kwotach, wynikających z warunków zawartych w listach emisyjnych oraz wyników przetargów.

(dowód: akta kontroli str. 39-42, 150, 177, 493-496)

Realizacja pozostałych dochodów

W 2016 r. w rozdziale 75702 – Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego, na dochody z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego (jst) zaplanowano kwotę 12.585 tys. zł, a wykonanie wyniosło 12.845 tys. zł, tj. 2,1% powyżej planu. Wyższe dochody wynikały z udzielenia w drugiej połowie 2016 r. pięciu nowych pożyczek. Ministerstwo Finansów monitorowało terminowość i prawidłowość spłat pożyczek. W 2016 r. nie wystąpiły opóźnienia w spłatach odsetek od pożyczek dla jst.

(dowód: akta kontroli str. 353, 380-449, 495)

Wpływy w rozdziale 75705 – Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych wyniosły 2.811,7 tys. zł i były niższe od założeń o 26,1%. Było to wypadkową niższych dochodów z tytułu odsetek od pożyczek dla publicznych zakładów opieki zdrowotnej i jednostek badawczo-rozwojowych, w wyniku przesunięcia terminu spłaty pożyczki przez Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, niższych dochodów z tytułu prefinansowania w zakresie wspólnej polityki rolnej (działania PROW) w związku z późniejszym niż planowano rozpoczęciem udzielania nowych pożyczek, a także wyższych od planu dochodów z tytułu odsetek od ostatniej niespłaconej pożyczki udzielonej w ramach prefinansowania w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

(dowód: akta kontroli str. 169-179, 334-379)

¹⁰ Premia dotyczyła tylko jednej serii obligacji, IZ0823, w przypadku której średnia rentowność 1,14% w okresie sprzedaży ukształtowała się znacznie poniżej wielkości oprocentowania tej obligacji wynoszącego 2,75%, podczas gdy prognozowano, że średnia rentowność wyniesie 2,5%.

Na 2016 r. nie planowano wpływów w rozdziale 75704 – Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego. Zrealizowane dochody wyniosły łącznie 13.786,3 tys. zł, z czego kwota 13.703 tys. zł dotyczyła przejętych zabezpieczeń na mocy umów zastawu finansowego zawartych 30 października 2015 r. pomiędzy Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Finansów a SK Bankiem, w związku z wypłatą gwarancji oraz brakiem jej zwrotu w terminie ustalonym umową o udzielenie wsparcia w formie gwarancji z dnia 20 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 150, 177, 532, 571)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa

W ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowano w części 79 poniesienie wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa w wysokości 31.800.000 tys. zł. W październiku 2016 r. plan wydatków części 79 w rozdziale 75701 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych zwiększono o 300.000 tys. zł ze środków pochodzących z rezerw celowych do wysokości 32.100.000 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane prawidłowo, zgodnie z przeznaczeniem. Minister odkupił obligacje o wartości nominalnej 650 mln USD zapadające w 2019 r. z kuponem 6,375% (rentowność operacji wyniosła 1,734%). Zrealizowane w części 79 wydatki wyniosły 32.055.858,8 tys. zł, tj. 99,9 % planu po zmianach.

Wydatki na obsługę długu krajowego stanowiły 69,3% całości zrealizowanych wydatków na obsługę długu Skarbu Państwa, a wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego 30,7%. Największy udział w wydatkach na obsługę długu Skarbu Państwa miały odsetki i dyskonto od krajowych i zagranicznych skarbowych papierów wartościowych (95,1%). Pozostałe wydatki poniesiono na odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych (2,6%), odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków przekazywanych Ministrowi w depozyt lub zarządzanie (1,5%) oraz z tytułu emisji skarbowych papierów wartościowych i odsetek od pożyczek bankowych (0,8%).

(dowód: akta kontroli str. 150-157, 176, 182-185, 1113-1118)

2.1. Wydatki związane z obsługą zagranicznego długu Skarbu Państwa

W rozdziale 75701 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych, na 2016 r. zostały zaplanowane wydatki w wysokości 10.123.413 tys. zł. Plan ten w trakcie 2016 r. został zmniejszony do wysokości 9.847.713 tys. zł. Zrealizowane w 2016 r. wydatki w tym rozdziale wyniosły 9.838.109,2 tys. zł, tj. 99,9% wartości planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 613, 614, 617, 618)

Do planu wydatków z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego płatnych w walutach obcych przyjęto ze względów ostrożnościowych wyższe kursy walutowe niż określone w założeniach projektu ustawy budżetowej. Dla EUR przyjęto kurs 4,61 zł, tj. wyższy o 14,4%, dla USD 4,24 zł wyższy o 15,7%¹¹. Rzeczywiste średnie kursy

¹¹ Do oszacowania poziomu zwiększenia kursów przyjęto rzeczywisty poziom kursów walutowych w momencie przygotowania projektu ustawy budżetowej – 8-9 grudnia 2015 r., które kształtowały się na poziomie EUR/PLN 4,33-4,34 i USD/PLN 3,97-3,98, oraz uwzględniono zmienność poziomu kursów w 2015 r. Kurs EUR w 2015 r. kształtował się w przedziale 3,98-4,36 (różnica wyniosła 9%), kurs USD w 2015 r. wynosił 3,51-4,04 (różnica wyniosła 15%).

EUR i USD w 2016 r. ukształtowały się na poziomach niższych i wyniosły odpowiednio 4,36 zł i 3,94 zł¹².

(dowód: akta kontroli str. 42, 803, 1099, 1100, 1103)

W planie wydatków rozdziału 75701 ujęto zrealizowanie wydatków z tytułu odsetek, dyskonta i innych rozliczeń dotyczących SPW, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego w wysokości 9.811.581 tys. zł. W trakcie 2016 r. plan wydatków zmniejszono do 9.604.381 tys. zł (zwiększono o 300.000 tys. zł i następnie zmniejszono o 507.200 tys. zł). W 2016 r. zrealizowano wydatki w wysokości 9.602.801,3 tys. zł, tj. w 99,98% wartości planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 182-185, 613, 614, 617)

Wypłata odsetek i dyskonta od obligacji wyemitowanych na rynki zagraniczne oraz rozliczenia z tytułu transakcji na instrumentach pochodnych

Do planu wydatków przyjęto kwotę 8.960.322 tys. zł, w tym transakcje SWAP (CIRS) zmniejszające wartość wydatków – 120.071 tys. zł, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy o finansach publicznych.

Plan wydatków z tytułu obsługi zagranicznych SPW został określony na poszczególne miesiące 2016 r. na podstawie emisji tych SPW w latach poprzednich i przypadających w 2016 r. wartości stałoprocentowych płatności kuponowych. W planie na 2016 r. uwzględniono również poniesienie wydatków związanych z planowanymi emisjami zagranicznych SPW, które miały w założeniu przynieść wydatki w 2016 r. Jedynie wydatki dokonane w USD odbiegały od wartości przyjętych do planu i były o 89.001,1 tys. USD wyższe od wartości planowanej. Na zwiększenie wykonania wydatków w USD z tytułu obsługi zagranicznych SPW wpłynęło dokonanie w grudniu 2016 r. nieplanowanego odkupu obligacji nominowanych w USD, którego koszt wyniósł 94.313,6 tys. USD. Zmniejszająco na wykonanie wydatków w USD wpłynęło późniejsze o trzy miesiące niż planowano przeprowadzenie emisji obligacji w USD o niższej niż założono wartości nominalnej (1.750.000 tys. USD, zamiast 2.000.000 tys. USD).

Zrealizowane wydatki z tytułu obsługi zagranicznych SPW wyniosły 8.945.698,1 tys. zł.

Na zmniejszenie wykonania wydatków z tytułu obsługi zagranicznych SPW wpłynęło zrealizowanie transakcji *Currency Interest Rate Swap (CIRS)*¹³. Plan w tym zakresie określono na podstawie znanych wartości przepływów walutowych, wynikających z transakcji CIRS z 2014 i 2015 r., które miały zostać zrealizowane w 2016 r., przeliczonych według kursów walutowych przyjętych w ustawie budżetowej dla obsługi długu zagranicznego.

W 2016 r. transakcje CIRS zmniejszyły wykonane wydatki z tytułu obsługi zagranicznych SPW o 172.483,7 tys. zł. Poza zrealizowaniem przepływów walutowych wynikających z 2014 r. i 2015 r., w 2016 r. dokonano kolejnej transakcji CIRS (zamiana płatności USD na EUR), w wyniku której wydatki 2016 r. zmniejszono o 58.914,3 tys. zł.

Uwzględniając saldo transakcji CIRS wykonanie wydatków z tytułu obsługi zagranicznych SPW wyniosło 8.777.214,4 tys. zł.

¹² W strukturze walutowej obsługiwanego w 2016 r. zadłużenia zagranicznego zobowiązania w EUR stanowiły 73,5%, a zobowiązania w USD 17,5%.

¹³ Transakcja typu CIRS polega na początkowej i końcowej wymianie kwoty nominalnej po tym samym kursie walutowym oraz na okresowej wymianie płatności odsetkowych według stałych stawek procentowych. Różnica pomiędzy kwotą uzyskaną i zapłaconą przez Ministra Finansów pomniejsza wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego.

W 2016 r. dokonano również transakcji CIRS, w ramach której płatności z tytułu obsługi obligacji nominowanych w chińskich juanach zamieniane będą w kolejnych latach na płatności w EUR. Transakcja ta nie wpłynęła na wykonanie wydatków w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 614, 617, 804-808, 1104)

Na podstawie 12 największych płatności z tytułu obsługi zagranicznych SPW z 2016 r., tj. wydatków z tytułu odsetek i dyskonta od obligacji zagranicznych w łącznej wysokości 5.574.582,0 tys. zł ustalono, że spłaty odpowiadały wielkościom podanym w zawiadomieniach płatniczych banków agentów obligacji zagranicznych oraz odpowiadały warunkom określonym w listach emisyjnych. Środki walutowe zostały przekazane w terminie umożliwiającym wypłatę odsetek i dyskonta w dniu ich wymagalności i nie zostały uruchomione za wcześnie w stosunku do terminów płatności. Płatności zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie.

(dowód: akta kontroli str. 809-911)

Wypłata odsetek od kredytów i pożyczek z międzynarodowych instytucji finansowych (MIF)

Plan wydatków z tytułu obsługi kredytów udzielonych przez MIF został określony z uwzględnieniem harmonogramów spłat kredytów. W planie na 2016 r. uwzględniono również poniesienie wydatków związanych z planowaną zapłatą prowizji dla Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju – MBOiR (1.000 tys. EUR) – opłata związana z planowanym zaciągnięciem nowego kredytu. W planie założono, że wydatki z tytułu obsługi kredytów zagranicznych udzielonych przez MIF wyniosą 184.586,8 tys. EUR. Po przeliczeniu na złote w ustawie budżetowej zaplanowano wydatki z tego tytułu w wysokości 851.259 tys. zł.

Zrealizowane wydatki wyniosły 189.970,1 tys. EUR, tj. 829.586,9 tys. zł. Różnica wyrażona w EUR wynika z niższych stóp procentowych na rynkach zagranicznych w stosunku do planowanego oprocentowania kredytów oraz innego rozkładu w czasie planowanych wypłat (rozchodów) w ramach realizowanych umów. W 2016 r. nie dokonano wypłaty ww. prowizji dla MBOiR, gdyż nie zaciągnięto nowego kredytu w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 912-939, 1104)

Wybrane do badania operacje z maja 2016 r., tj. z miesiąca w którym wystąpiły najwyższe płatności z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z MIF w łącznej wysokości 166.194,1 tys. zł zostały dokonane zgodnie z warunkami umownymi – terminowo, w należnych wysokościach oraz zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie.

(dowód: akta kontroli str. 940-1062)

Wykonanie wydatków na pokrycie kosztów emisji, innych opłat i prowizji

W planie wydatków rozdziału 75701 ujęto wydatki z tytułu kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz innych opłat i prowizji w wysokości 311.832 tys. zł, które w trakcie 2016 r. zmniejszono o 68.500 tys. zł do wysokości 243.332 tys. zł. W 2016 r. zrealizowano wydatki w wysokości 235.307,9 tys. zł, tj. w 96,7% wartości planu po zmianach. W porównaniu do 2015 r. wydatki te zmniejszyły się o 16.613,4 tys. zł. Zmniejszenie wydatków z tytułu kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz innych opłat i prowizji w 2016 r. w stosunku do roku poprzedniego było efektem głównie zmniejszenia o 37.589,1 tys. zł wysokości wniesionej opłaty za gotowość do ELK MFW oraz zwiększenia o 21.404,9 tys. zł wydatków związanych z przygotowaniem emisji.

(dowód: akta kontroli str. 613, 614, 618, 1063-1072)

W 2016 r. opłaty związane z przygotowaniem emisji wzrosły o 78,9% i było to spowodowane głównie większą liczbą zrealizowanych emisji zagranicznych (w 2016 r. zrealizowano dziewięć sprzedaży obligacji, w 2015 r. cztery emisje na rynkach zagranicznych) oraz większą wartością sprzedanych obligacji zagranicznych (w 2016 r. wyemitowano obligacje na rynkach zagranicznych o wartości nominalnej 28.908 mln zł, w 2015 r. wartość ta wyniosła 17.961 mln zł).

Opłatę za gotowość do ELK płatną w 2016 r. zaplanowano przy założeniu utrzymania wysokości limitu przyznanego na lata 2015-2016. W styczniu 2016 r. Minister Finansów i Prezes NBP wystąpili do MFW z wnioskiem o przedłużenie dostępu do ELK na kolejne dwa lata, jednak z obniżonym limitem¹⁴. Opłata za gotowość, zależna od wysokości przyznanego limitu, uległa w 2016 r. proporcjonalnemu zmniejszeniu i wyniosła 176.877,4 tys. zł. Od 2010 r. łączne wydatki związane z opłatami za gotowość do ELK wyniosły 1.795.063,5 tys. zł. Polska w dalszym ciągu obniża limit ELK, od stycznia 2017 r. był on niższy o 50% w stosunku do limitu na 2016 r. i na kolejne dwa lata wynosi 6,5 mld SDR.

(dowód: akta kontroli str. 724, 725, 1073, 1074, 1077, 1078, 1080-1084, 1098)

2.2. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

W 2016 r. podobnie jak w latach poprzednich największy udział w wydatkach na obsługę długu krajowego (97,7%) 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 w depozyt lub zarządzanie (2,1%) oraz z tytułu kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych oraz odsetek od pożyczek bankowych (0,2%).

W 2016 r. w rozdziale 75703 – Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym na wydatki z tytułu odsetek, dyskonta i innych rozliczeń dotyczących skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego zaplanowano kwotę 21.638.922 tys. zł. Plan zwiększono decyzją Ministra Rozwoju i Finansów z grudnia w granicach przyznanego limitu wydatków do wysokości 22.209.122 tys. zł. Wydatki wykonane w kwocie 22.174.841,3 tys. zł, tj. 99,9% kwoty z planu po zmianach zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 150, 184, 185)

Dyskonto i odsetki od obligacji rynkowych

Główną pozycję wydatków na obsługę krajowych skarbowych papierów wartościowych stanowiły wydatki na obsługę obligacji rynkowych, które wyniosły 21.453.598 tys. zł. Były one wyższe od pierwotnie prognozowanych o 705.144 tys. zł, tj. o 3%. Wynikało to przede wszystkim z zawarcia w 2016 r. nowych płatności odsetkowych (SWAP), z tytułu których poniesiono wydatki w łącznej kwocie 1.133.821 tys. zł, tj. o 993.626,1 tys. zł wyższej niż prognozowano. Dokonano także nieplanowanych przedterminowych odkupów dziesięcioletnich obligacji stałoprocentowych serii DS1017 w listopadzie i grudniu 2016 r., powodując wzrost kosztów obsługi długu krajowego o 315.878,5 tys. zł. Powyższe operacje miały na celu ograniczenie ryzyka refinansowania i zmniejszenie wydatków

¹⁴ Limit przyznany na lata 2015-2016 wynosił 15,5 mld SDR (około 23 mld USD). W grudniu 2015 r. Minister Finansów i Prezes NBP wystąpił z wnioskiem o obniżenie wysokości dostępnych środków, do wysokości 13 mld SDR (około 17,9 mld USD) na lata 2016-2017.

na obsługę długu Skarbu Państwa w 2017 r.¹⁵ Transakcje SWAP w 2017 r. przyniosą zmniejszenie wydatków o 1.404.318,1 tys. zł.

Bez transakcji SWAP wydatki na obsługę obligacji hurtowych byłyby niższe od pierwotnie planowanych o 288.482,1 tys. zł, tj. o 1,3%. Wpływ na to miały odkupy SPW na przetargach zamiany pod koniec 2015 r., tj. po zakończeniu planowania budżetowego na 2016 r. oraz inna struktura sprzedaży i wykupów na przetargach zamiany w 2016 r. Niższa była też sprzedaż obligacji zmiennoprocentowych oraz indeksowanych. Z drugiej strony wyższa od założeń była sprzedaż obligacji stałoprocentowych.

Szczegółowe badanie 10 wydatków, na odsetki od obligacji skarbowych oraz płatność początkową transakcji na instrumentach pochodnych SWAP, o łącznej wartości 11.969.305,1 tys. zł, tj. 54% wydatków w tym rozdziale, wykazało, iż zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych lub w potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, a także zgodnie z poleceniami płatności sporządzonymi w Departamencie Długu Publicznego Ministerstwa Finansów.

Dyskonto od bonów skarbowych

W 2016 r., po trzyletniej przerwie, Minister Finansów ponownie wyemitował bony skarbowe. Na etapie planowania emisje bonów traktowane były jako potencjalny instrument finansowania potrzeb pożyczkowych w sytuacji niewystarczającego popytu na obligacje (bony długie, wykupywane w następnym roku), a także do zarządzania płynnością budżetu państwa (bony krótkie, sprzedawane i wykupywane w tym samym roku). Wydatki z tego tytułu wyniosły 55.510,3 tys. zł, tj. 21% planu i dotyczyły tylko emisji bonów krótkich. Emisja ta wynikała przede wszystkim z potrzeby odbudowy stanu środków w ramach zarządzania poziomem rezerwy gotówkowej na początku 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 154, 176, 225-229, 232-233, 481, 497-503)

Dyskonto i odsetki od obligacji oszczędnościowych

W 2016 r. wykonanie wydatków z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych wyniosło 191.442,9 tys. zł i było niższe od planu o 6.201 tys. zł, tj. o 3,1%. Dotyczyło to przede wszystkim kosztów obsługi obligacji dwuletnich (DOS) i dziesięcioletnich (EDO), które były niższe łącznie o 5.941,3 tys. zł. Wynikało to głównie z innej struktury zrealizowanych przedterminowych wykupów.

Odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez ministra właściwego do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych

W ustawie budżetowej na 2016 r. zaplanowano wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt przez Ministra w kwocie 432.221 tys. zł. Zrealizowane wydatki z tego tytułu były wyższe o 9,6% i wyniosły 472.707 tys. zł. Wpływ na to miało wyższe oprocentowanie depozytów terminowych średnio o 0,10 pp. oraz utrzymywanie wyższych stanów depozytów *overnight*. Badanie dwóch płatności w łącznej kwocie 2.033,9 tys. zł wykazało, że wydatki te zostały dokonane terminowo i w prawidłowych wysokościach.

¹⁵ Przedterminowe odkupy dotyczyły trzech serii obligacji zapadających w 2017 r. spowodowały poniesienie w 2016 r. wydatków w łącznej wysokości 462.867,4 tys. zł, tj. mniejszej o 102.795,6 tys. zł niż gdyby poniesione zostały w terminach wykupów. Wysokość przedterminowych odkupów uzależniona jest od podaży i cen zgłaszanych przez inwestorów.

Koszty emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje

Na pokrycie kosztów emisji krajowych SPW oraz inne opłaty i prowizje w 2016 r. zaplanowano 37.565 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków w tym paragrafie został zwiększony do kwoty 43.065 tys. zł. Wykonanie wyniosło 42.908,4 tys. zł, tj. o 14,2% więcej niż początkowo prognozowano. Wynikało to przede wszystkim z wyższych wydatków na wynagrodzenie agenta emisji obligacji oszczędnościowych. Wysokość wynagrodzenia uzależniona jest przede wszystkim od wartości zrealizowanej sprzedaży obligacji. W 2016 r. sprzedaż obligacji oszczędnościowych wyniosła 4.633,7 mln zł i była wyższa od prognozowanej o 1.753,7 tys. zł, tj. o 60,9%. Mogło to wynikać ze wzmożonej kampanii reklamowej prowadzonej pod koniec 2016 r. w związku z rozszerzeniem oferty obligacji oszczędnościowych o nowe produkty, tj. rodzinne sześcioletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe ROS oraz rodzinne dwunastoletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe ROD adresowane do beneficjentów programu „Rodzina 500 plus”. Sprzedaż nowych obligacji ROS i ROD wyniosła w okresie październik-grudzień 2016 r. łącznie 3,2 mln zł. Zwiększenie sprzedaży obligacji oszczędnościowych ma na celu wzrost finansowania na rynku krajowym, co jest korzystne między innymi ze względu na ograniczanie ryzyka kursowego.

(dowód: akta kontroli str. 40, 231, 234-326, 482-483)

W styczniu 2016 r. w związku z kilkudniowym brakiem środków na rachunku budżetu państwa Minister Finansów przeprowadził transakcję pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego, w ramach zawartej w dniu 24 lipca 2008 r. Umowy ramowej dotyczącej zasad współpracy w zakresie zawierania transakcji pożyczek. Wydatki z tego tytułu wyniosły 583 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 154, 224)

W porównaniu do roku 2015 wydatki na obsługę długu krajowego były wyższe o 14,3%, tj. o 2.784.253,7 tys. zł. Było to przede wszystkim związane z zawarciem nowych transakcji SWAP, z tytułu czego wydatki wyniosły 1.388.821 tys. zł, podczas gdy w 2015 r. rozliczenie transakcji SWAP zawartych w 2014 r. zmniejszyło wydatki o 1.969.089,9 tys. zł. Na wzrost ten wpływ miało także finansowanie potrzeb pożyczkowych i większa wartość obsługiwanego długu. Z drugiej strony w 2016 r. niższe było oprocentowanie długu krajowego i środków lokowanych w ramach konsolidacji, dokonano także mniejszych odkupów obligacji zapadających w następnym roku.

Wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa na rynku krajowym w ujęciu memoriałowym wyniosły 19.514 mln zł. Były niższe od wydatków w ujęciu kasowym, co wynikało z różnic metodologicznych w ich obliczaniu¹⁶, natomiast zbliżone do wydatków 2015 r. (19.433, 5 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 497, 605-606, 1105, 1108-1109)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Ewidencja księgowa

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2015 r. ewidencja księgowa dotycząca obsługi długu krajowego prowadzona była w Departamencie Długu Publicznego (DP). Od 2016 r.

¹⁶ Ujęcie kasowe jest związane wprost z wydatkami budżetowymi ponoszonymi w chwili obsługi lub wykupu długu. W przypadku ujęcia memoriałowego koszty są wyznaczane za dany rok kalendarzowy poprzez naliczenie odpowiednich odsetek lub dyskonta od długu, który występował w tym czasie.

prorowadzenie ewidencji księgowej części 79 zostało w całości powierzone BGK i NBP.

Oba banki zobowiązały się między innymi do prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z zasadami rachunkowości określonymi przez Ministra Finansów dotyczącymi części 79 budżetu państwa¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 43-149)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

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.

Dziennik prowadzony przez BGK dla części 79 i 98 zawierał zapisy księgowe w złotych, a także w walutach, w których dokonywano operacji gospodarczych, bez przeliczenia na złote, a stosowany program komputerowy nie przeliczał poszczególnych zapisów księgowych na PLN.

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. System 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.

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.

Na powyższe NIK zwracała już uwagę w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli Wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 78 – Obsługa zadłużenia zagranicznego, części 79 – Obsługa długu krajowego, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów. W odpowiedzi na sformułowany wniosek dotyczący ustanowienia i prowadzenia ksiąg rachunkowych części 78 na podstawie ustawy o rachunkowości Minister zadeklarował dążenie do ustanowienia i prowadzenia ksiąg rachunkowych, połączonych w 2016 r. części 78 i 79 budżetu państwa w jedną część budżetową 79, w oparciu o ustawę o rachunkowości.

Pomimo wcześniejszych deklaracji, w Zasadach (polityce) rachunkowości dotyczących między innymi części 79 budżetu państwa, wprowadzono zapisy, które usankcjonowały wyżej opisany sposób ewidencji operacji w walutach obcych, poprzez wprowadzenie do planu kont konta 590 „Pozycja wymiany” i 599 „Równowartość pozycji wymiany”. Tym samym, Minister nie prowadził ewidencji księgowej części 79 z uwzględnieniem zasad określonych w art. 18 ust. 1 w związku z art. 9 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str. 64-149, 1104)

Minister Rozwoju i Finansów podtrzymał stanowisko wyrażone w 2015 r., iż ze względu na specyfikę części 79, której treścią ekonomiczną jest obsługa zobowiązań i należności Skarbu Państwa, a nie zobowiązań Ministerstwa Finansów, w zakresie części 79 prowadzona jest ewidencja księgowa, a nie jak w przypadku

¹⁷ Zasady (polityka) rachunkowości dla cz. 79 zostały wprowadzone zarządzeniem Nr 8 Ministra Finansów z dnia 20 stycznia 2016 r., zastąpionym zarządzeniem Nr 32 Ministra Finansów z dnia 24 maja 2016 r.

pozostałych części księgi rachunkowe. Zdaniem Ministra wprowadzając Zasady (politykę) rachunkowości dla części 79, zgodnie z którymi prowadzona jest ewidencja księgowa części 79 wypełnił deklarację o prowadzeniu tej ewidencji w oparciu o ustawę o rachunkowości, w zakresie w jakim jest to zgodne z przepisami prawa.

NIK zwraca uwagę, że Minister w oparciu o art. 10 ust. 2 ustawy o rachunkowości opracował co prawda zasady (politykę) rachunkowości dla tej części, jednakże przyjęte w niej zasady pozostają w sprzeczności z wyżej wymienionymi przepisami. NIK podtrzymuje stanowisko, zgodnie z którym do ewidencji w części 79 powinna mieć zastosowanie ustawa o rachunkowości. Dzięki temu zapewnione zostaną odpowiednie wymogi jakościowe dla prowadzenia ewidencji księgowej tej części.

(dowód: akta kontroli str. 602-612)

4. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Badaniem objęto prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za 2016 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27), z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) oraz o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23), a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych Rb-Z i Rb-N według stanu na koniec IV kwartału 2016 r., sporządzonych dla części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

Zbadane sprawozdania zostały sporządzone na podstawie sprawozdań przygotowanych przez NBP i BGK, które prowadzą ewidencję księgową operacji gospodarczych części 79 budżetu państwa.

Sprawozdania zostały sporządzone w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej oraz rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 oraz Rb-N, zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym, formalno-rachunkowym i pokazują prawdziwy obraz dochodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 511-522)

Ustalone
nieprawidłowości

W rocznym sprawozdaniu Rb-27 oraz sprawozdaniu Rb-N za IV kwartał 2016 r. ujęto nieprawidłową, tj. zawyżoną o 15.818,7 tys. zł kwotę należności z tytułu wypłaconej przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (SK Bank). W sprawozdaniu Rb-N nie wykazano ponadto należności długoterminowych z tytułu przejętych przez Skarb Państwa obligacji krajowych instytucji finansowych oraz przedsiębiorstw w łącznej kwocie 15.176 tys. zł.

Powyższe błędy wynikały z faktu, iż według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. kwota należności ujęta w ewidencji księgowej części 79 prowadzonej przez BGK, z tytułu wypłaconej przez Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie w wysokości 183.729,4 tys. zł nie została pomniejszona w związku przejęciem zabezpieczeń w styczniu 2016 r. na mocy umów zastawu finansowego w łącznej wysokości 27.813,8 tys. zł. Było to spowodowane nieprzekazaniem przez komórkę merytoryczną Ministerstwa Finansów prawidłowych danych na temat stanu tych należności.

Zgodnie z umową z dnia 21 grudnia 2015 r. zawartą przez Ministra Finansów z BGK w sprawie powierzenia bankowi obsługi bankowej i ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa, bank prowadzi między innymi ewidencję księgową części 79 w oparciu o dane uzyskane z Ministerstwa Finansów w uzgodnionej formie. Komórką merytoryczną, która odpowiadała za prowadzenie spraw związanych z ewidencją oraz windykacją należności z tytułu wypłaconej przez

Skarb Państwa gwarancji za zobowiązania SK Banku był Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego (FN) w Ministerstwie Finansów.

FN nie wnosił uwag do kwot przedstawionych w przesyłanych w 2016 r. przez BGK kwartalnych zestawieniach należności z tytułu gwarancji SK Banku. Dopiero w związku z kontrolą NIK zwrócono uwagę na różnicę w kwocie należności ujętej w ewidencji księgowej części 79 prowadzonej przez BGK oraz ewidencji prowadzonej przez FN. W dniu 16 marca 2017 r. Departament Rozwoju Rynku Finansowego przekazał do BGK zestawienie portfela przejętych aktywów w celu prawidłowego ujęcia należności z tytułu gwarancji, w ewidencji księgowej części 79. Realizacja obowiązków przez FN nie przebiegała prawidłowo ze względu na fakt, iż niewystarczający był przepływ informacji i współpraca departamentu FN z BGK oraz DP. Z wyjaśnień dyrektora FN wynika, że była to pierwsza gwarancja udzielona w trybie ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o udzielaniu przez Skarb Państwa wsparcia instytucjom finansowym¹⁸ i wystąpiły wątpliwości, co do sposobu wyliczenia kwoty należności z tytułu przejętych zabezpieczeń.

Po ponownym wyliczeniu należności głównej oraz naliczeniu odsetek ustawowych na dzień 31 grudnia 2016 r. należność z tytułu wypłaconej gwarancji wyniosła łącznie 167.910,7 tys. zł. Oznaczało to zmniejszenie kwoty należności wymagalnych Skarbu Państwa ujętych w ewidencji księgowej łącznie o 15.818,7 tys. zł.

Sprawozdania Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych za 2016 r. i Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych za IV kwartał 2016 r. zostały skorygowane w dniu 22 marca 2017 r. Po usunięciu opisanej nieprawidłowości przedstawiały prawdziwy obraz dochodów i należności Skarbu Państwa.

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 516, 521-592, 1104)

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 Kontroli¹⁹ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 21 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis

¹⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1436, ze zm.

¹⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

