



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.14.2018

P/18/001

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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Bank Gospodarstwa Krajowego
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Bank Gospodarstwa Krajowego, 00-955 Warszawa, Al. Jerozolimskie 7 (dalej Bank lub BGK)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Beata Daszyńska-Muzyczka od dnia 9 grudnia 2016 r. Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 5)
<i>Podstawa prawna</i>	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontroler/Kontrolerzy</i>	1. Andrzej Eisenbart, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2018 z dnia 2 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2018 z dnia 6 lutego 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny realizacji przez Bank w 2017 r. zadań związanych z obsługą rachunków bankowych Unii Europejskiej oraz prowadzenia ewidencji księgowej części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z obsługą rachunków bankowych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej ustawa o finansach publicznych), obejmujących operacje w zakresie: konsolidacji finansów publicznych, środków przyjętych w depozyty sądowe, zadań zleczanych przez Ministra Rozwoju i Finansów oraz pożyczki udzielonej jednostce badawczo-rozwojowej³,
- działania związane z obsługą bankową dochodów i płatności z budżetu środków europejskich (dalej BŚE), w tym Wspólnej Polityki Rolnej (dalej WPR) w ramach rachunków bankowych, otwartych na podstawie umów zawartych z Ministrem Rozwoju i Finansów,
- obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania, na podstawie umów zawartych z dysponentami części budżetowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były w szczególności następujące działania kontrolne:

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

² Dz.U. z 2017 r. poz. 2077.

³ Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi.

- kontrola prawidłowości założenia depozytów terminowych i depozytów overnight oraz prawidłowości naliczonych odsetek,
- analiza ewidencji księgowej prowadzonej przez BGK dla Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie oraz Sądu Okręgowego w Warszawie w zakresie depozytów sądowych,
- analiza dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących sprzedaży walut obcych,
- weryfikacja zgodności zakładania lokat terminowych z dyspozycjami Ministra Rozwoju i Finansów,
- sprawdzenie działań nadzorczo-windykacyjnych Banku wobec podmiotu, posiadającego niespłaconą pożyczkę udzieloną jednostce badawczo-rozwojowej⁴,
- analiza automatycznego inwestowania środków pozostających na rachunku dochodów na koniec każdego dnia operacyjnego,
- przeprowadzenie analizy dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów dotyczących przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności w ramach budżetu środków europejskich,
- badanie terminowości przekazania przez Bank nadanych uprawnień do korzystania z systemu BGK-Zlecenia,
- szczegółowa analiza zapotrzebowań na środki składanych przez Bank do Ministra Rozwoju i Finansów,
- analiza zapotrzebowań na środki w zakresie krajowego współfinansowania, wskazywane w pismach BGK kierowanych do dysponentów i faktycznego poziomu wydatków zrealizowanych przez bank,
- dokonanie przeglądu analitycznego zapisów na rachunkach dysponentów części budżetu państwa prowadzonych przez BGK w ramach krajowego współfinansowania pod kątem nadmierności środków gromadzonych przez Bank,
- dokonanie przeglądu analitycznego ewidencji księgowej prowadzonej w BGK dla części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa oraz szczegółowa kontrola wybranych zapisów i dokumentów księgowych,
- analiza prawidłowości sporządzenia wybranych sprawozdań,
- badanie stosowanych przez BGK procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdań i prowadzenia ewidencji księgowej części 79.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V. Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej jednostki

Bank Gospodarstwa Krajowego, w ramach prowadzonej w 2017 r. obsługi bankowej Ministra Rozwoju i Finansów, wykonywał czynności związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Rozwoju i Finansów w depozyt lub zarządzanie⁵, 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. Na podstawie umów zawartych z dysponentami części budżetowych Bank dokonywał płatności w ramach krajowego współfinansowania. Ponadto BGK, na podstawie umów zawartych z Ministrem

⁴ Zgodnie z ustawą z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznej zakładów opieki zdrowotnej (Dz.U. Nr 78, poz. 684, ze zm.).

⁵ 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. poz. 1864).

Rozwoju i Finansów, prowadził obsługę rachunków 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.

IV. Ocena

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ realizację w 2017 r. przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z obsługą rachunków bankowych Unii Europejskiej oraz prowadzenie ewidencji księgowej części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

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,
- realizowanie zadań związanych 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,
- bezzwłoczne dokonywanie operacji przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności,
- przekazywanie ujętych w zapotrzebowaniach środków finansowych na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich,
- przekazywanie środków na rachunek płatności WPR zgodnie z dyspozycjami Ministra Rozwoju i Finansów,
- realizowanie zadań 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; środki przekazywane przez dysponentów gromadzone były na rachunkach pomocniczych dysponentów w kwotach wynikających ze zleceń płatności,
- terminowe sporządzenie sprawozdań części 79 oraz zgodność danych zawartych w tych sprawozdaniach z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej; sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym, z wyjątkiem sprawozdania Rb-27 i Rb-28, gdzie z uwagi na występujące w ewidencji księgowej nieprawidłowości, wykazano nieprawidłowe dane w zakresie należności i zobowiązań; sprawozdanie Rb-28 zostało skorygowane przed końcem kontroli NIK i w ostatecznej wersji również było sporządzone zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań; w sprawozdaniu Rb-27 zaniżono natomiast kwotę należności pozostałych do

⁶ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 69, ze zm.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 75, ze zm.

zapłaty, w tym zaległości netto o 58,6 tys. zł; w wyniku kontroli ewidencji księgowej stwierdzono, że sporządzone przez BGK sprawozdania dla części 79 w istotnych aspektach przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań; stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej części 79 z uwagi na ich skalę nie spowodowały obniżenia oceny w tym zakresie.

V. Wyniki kontroli

1. Obsługa rachunków bankowych

Opis stanu
faktycznego

W 2017 r., w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania długiem Skarbu Państwa, do dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów w ramach konsolidacji finansów publicznych i zarządzania depozytami sądowymi, pozostawała łączna kwota 2.619.372,9 mln zł (tj. o 5,7% więcej niż w 2016 r.), z tego: 278.725,1 mln zł⁹ w ramach depozytów terminowych, 1.274.391,7 mln zł¹⁰ stanowił łączny wolumen depozytów overnight oraz 1.066.256,1 mln zł¹¹ – łączny wolumen depozytów sądowych.

Minister Rozwoju i Finansów na dzień 31 grudnia 2017 r. posiadał łącznie 42.216,9 mln zł na rachunkach depozytowych instytucji (konsolidacja) oraz na rachunkach depozytowych sądów, w tym na depozytach terminowych – 30.540,6 mln zł, na depozytach overnight – 7.381,4 mln zł oraz 4.294,9 mln zł na rachunkach depozytowych sądów.

W 2017 r. Bank naliczył i wypłacił jednostkom – których wolne środki Minister Rozwoju i Finansów wykorzystywał w celu sfinansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz zarządzania długiem Skarbu Państwa – 537,2 mln zł odsetek, w tym 490,5 mln zł z tytułu zakończonych 6.570 depozytów terminowych, 25,5 mln zł z tytułu depozytów overnight jednostek biorących udział w konsolidacji finansów publicznych oraz 21,2 mln zł z tytułu depozytów overnight depozytów sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 47-59)

Na podstawie szczegółowego badania 18 depozytów terminowych oraz 18 depozytów overnight na łączną kwotę 5.096,8 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.

(dowód: akta kontroli str. 30, 60-134)

W 2017 r. konsolidacją objęto 390 jednostek sektora finansów publicznych, dla których otwarto 2.236 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Rozwoju i Finansów w depozyt lub zarządzanie.

Ponadto w ramach obsługi rachunków depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów, rachunków pomocniczych overnight i overnight – odsetki dla sądów¹², na koniec 2017 r. Minister Rozwoju i Finansów dysponował 860 rachunkami

⁹ W tym stan depozytów terminowych czynnych na dzień 1 stycznia 2017 r. – 26.984,0 mln zł, depozytów założonych w 2017 r. – 251.741,1 mln zł.

¹⁰ W tym stan depozytów overnight na dzień 1 stycznia 2017 r. (przechodzących z 2016 r.) wynosił 8.685,4 mln zł.

¹¹ W tym stan depozytów overnight na dzień 1 stycznia 2017 r. (przechodzących z 2016 r.) wynosił 4.108,4 mln zł.

¹² Umowa rachunku bankowego z dnia 3 grudnia 2014 r. w sprawie wykonywania przez BGK czynności związanych z obsługą rachunków depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów.

depozytowymi w PLN oraz w walutach obcych dla 286 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych (tj. mniej o 25 rachunków dla ośmiu sądów). Według stanu na koniec 2017 r. – 279 sądów miało lokaty na „rachunkach depozytowych Ministra Rozwoju i Finansów”.

(dowód: akta kontroli str. 16-28, 37-42)

W wyniku analizy ewidencji księgowej w zakresie depozytów sądowych prowadzonej przez BGK dla Sądu Okręgowego Warszawa-Praga w Warszawie oraz Sądu Okręgowego w Warszawie¹³ stwierdzono, że ewidencja analityczna prowadzona była oddzielnie dla każdego depozytu (mikrorachunku). W ramach dokonywanej przez sąd obsługi gospodarki finansowej w zakresie każdego mikrorachunku, tj. wpłat na mikrorachunek oraz wypłat z mikrorachunku zapewniona była możliwość wymiany informacji z centralnym systemem informatycznym BGK.

(dowód: akta kontroli str. 33-35, 135-219, 278-287)

W 2017 r. Bank nie realizował transakcji typu sell-buy-beck.

(dowód: akta kontroli str. 36, 226)

BGK, w ramach prowadzonej w 2017 r. obsługi rachunków specjalnych¹⁴, utworzył:

- 252 depozyty terminowe na kwotę 1.402,5 mld zł, od których naliczono i przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki w kwocie 357,0 mln zł,
- 445¹⁵ depozytów typu overnight na kwotę 539.648,0 mln zł; od tych operacji naliczono i przekazano na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów odsetki w kwocie 28,0 mln zł,
- linię kredytową na rzecz Ministerstwa Finansów w wysokości 500,0 mln zł (uruchomiono 2 maja, a zakończono 9 maja 2017 r.)

W dniu 9 czerwca 2017 r. pomiędzy BGK a Ministrem Rozwoju i Finansów została zawarta umowa *Rachunków bankowych i innych usług*, która zastąpiła umowę 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*. Na podstawie powyższych umów w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. założono:

- 30 depozytów terminowych w walucie EUR w łącznej wysokości 11.948,0 mln EUR, od których Bank przekazał na rachunek Ministerstwa Finansów w NBP kwotę 49,4 tys. EUR odsetek¹⁶,
- 14 depozytów overnight w łącznej kwocie 868,0 mln EUR (bez naliczenia odsetek).

W wyniku sprzedaży 1.508,0 mln EUR na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów przekazano 6.343,5 mln zł.

¹³ Informacje pobrano na podstawie art. 29 ust. 2 pkt f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁴ 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.

¹⁵ Nie uwzględniono dwóch lokat overnight, z datą zapadalności 3 stycznia 2018 r. na kwotę 2.500,0 mln zł z kwotą odsetek 0,3 mln zł.

¹⁶ W kwocie tej uwzględniono odsetki od czterech depozytów z terminem zapadalności w styczniu 2017 r. (na kwotę 6,4 tys. zł), a nie uwzględniono dwóch lokat terminowych z terminem zapadalności w styczniu 2018 r.

Analiza pięciu poleceń sprzedaży 180 mln EUR wykazała, że BGK bezzwłocznie przekazał na rachunek Ministerstwa Finansów kwotę 756,3 mln zł zgodnie ze wskazanymi przez Ministra Rozwoju i Finansów parametrami¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 35-36, 220-277)

Na podstawie szczegółowego badania 20 lokat terminowych na łączną kwotę 8.000,0 mln EUR 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. 298-311)

W 2017 r. Bank przekazał na rachunek Ministra Rozwoju i Finansów kwotę 1.024,6 tys. zł z tytułu spłaty przez Instytut Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi zaległych zobowiązań¹⁸, w wyniku zawartej w dniu 28 listopada 2016 r. umowy ugody pomiędzy Skarbem Państwa a Instytutem.

(dowód: akta kontroli str. 312-341)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prowadzoną przez BGK obsługę rachunków, o których mowa w art. 196 ustawy o finansach publicznych. Rachunki były prowadzone zgodnie z powszechnie obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umów.

2. Obsługa bankowa dochodów i płatności z budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Zgromadzone w 2017 r. na rachunku dochodów budżetu środków europejskich środki w kwocie 47.591,4 mln zł¹⁹ zostały przekazane na rachunki płatności²⁰. Na koniec 2017 r. stan środków na tym rachunku wyniósł 2,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 334)

BGK realizował postanowienia umowy dotyczące automatycznego inwestowania środków pozostających na tym rachunku na koniec każdego dnia operacyjnego²¹. W 2017 r. z tego tytułu pozyskano odsetki w kwocie 21,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 335-336)

Bank bezzwłocznie dokonywał operacji przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności, co potwierdzają wyniki szczegółowego badania 16 dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów (z lutego i sierpnia 2017 r.) przelewu środków.

(dowód: akta kontroli str. 337-368)

Na koniec 2017 r. do składania zleceń płatności w BGK upoważnionych było 361 instytucji zarówno w ramach Perspektywy Finansowej (PF) 2007-2013 i PF

¹⁷ Parametry dotyczą kursu waluty, który nie może być niższy niż określona wartość w dyspozycji sprzedaży.

¹⁸ Na koniec 2016 r. pozostawała niespłacona pożyczka w kwocie 7,7 mln zł udzielona Instytutowi Centrum Zdrowia Matki Polki.

¹⁹ W tym stan początkowy (zwrot overnight) w wysokości 0,3 tys. zł, wpływy roku 2017 – 47.591,1 mln zł.

²⁰ W tym na rachunek płatności PF 2007-2013 – 759,6 mln zł, PF 2014-2020 – 30.120,1 mln zł, rachunek płatności WPR i rachunek obsługi deficytu – 16.711,4 mln zł oraz odsetki w kwocie 0,02 mln zł.

²¹ Uwzględniając, że saldo środków na koniec dnia roboczego nie mogło być niższe od 100 tys. zł.

2014-2020. Bank nadał uprawnienia do korzystania z systemu BGK-Zlecenia 37 nowym instytucjom. Na podstawie dokonanej analizy terminowości przekazania narzędzi uprawniających do dostępu do systemu pięciu nowym jednostkom stwierdzono, że ich odbiór następował w terminie nieprzekraczającym 10 dni, w tym w trzech przypadkach nie przekroczył pięciu dni roboczych od dnia złożenia wniosku o dostęp do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 183-184, 428-429)

W 2017 r. złożono 69.350 zleceń płatności na kwotę 31.363,8 mln zł, w tym 275 zleceń na 109,1 mln zł z terminem płatności przypadającym na rok 2018.

Zrealizowano 69.225 zleceń płatności na kwotę 31.302,0 mln zł, z tego 18.333 dotyczyło refundacji poniesionych kosztów (17.826,7 mln zł) oraz 50.892 zaliczek (13.475,5 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 430-438, 536-544)

Ponadto w 2017 r. BGK na podstawie 151 dyspozycji zrealizował łącznie 4.122 dodatkowych zleceń płatności²² na kwotę 6.774,6 mln zł.

Na podstawie badania 627 zleceń płatności na kwotę 6.955,7 mln zł, stanowiących 22,2% wartości zleceń zrealizowanych w 2017 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. 439-517)

W 2017 r. instytucje dokonały w formie elektronicznej 864 korekt złożonych zleceń płatności, anulowały 334 zleceń płatności na łączną kwotę 88,3 mln zł oraz złożyły 129 wniosków o korektę zwrotów.

(dowód: akta kontroli str. 443-444, 531-535, 540-541)

W 2017 r. instytucje dokonały zwrotów płatności ze środków europejskich (bez WPR) na łączną kwotę 880,4 mln zł, w tym 525,1 mln zł stanowiły zwroty dokonane w ramach PF 2014-2020. Na koniec grudnia 2017 r. do wyjaśnienia pozostawały zwroty na kwotę 21,8 mln zł (w 2016 r. 14,4 mln zł). Ostatnie zwroty zostały przez Bank wyjaśnione do 15 stycznia 2018 r.²³

(dowód: akta kontroli str. 545-557)

Bank w 2017 r. udostępniał informacje dotyczące złożonych i dokonanych płatności oraz zakresu zawartych w nich danych w terminach i zakresie merytorycznym zgodnym z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r., co potwierdzają wyniki dokonanej analizy terminowości generowania tych informacji dla dziesięciu instytucji, pięciu dysponentów budżetu państwa oraz Ministra Rozwoju i Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 558-582)

Finansowanie przez Ministra Rozwoju i Finansów zleceń płatności odbywało się na podstawie składanych przez Bank zapotrzebowań. Środki przekazywane były na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich. Badaniem objęto 28 zapotrzebowań na środki finansowe²⁴. Stwierdzono, że kwoty ujęte w zapotrzebowaniach uwzględniały stany środków zgromadzonych

²² Wielkości dotyczące dodatkowych zleceń płatności ujęte są w ogólnej ilości (i wartości) zleceń płatności, które wpłynęły do BGK i zostały zrealizowane w 2017 r.

²³ W ramach PF 2007-2013 ostatnie zwroty zostały wyjaśnione w dniu 8 stycznia 2018 r.

²⁴ Zapotrzebowania złożone w październiku i grudniu 2017 r. dla PF 2007-2013 i PF 2014-2020.

na rachunku płatności, tj. stan zwrotów należności głównych dokonanych przez beneficjentów (wyjaśnionych) oraz zlecenia anulowane.

(dowód: akta kontroli str. 583-603)

W wyniku analizy 41 dyspozycji Ministra Rozwoju i Finansów przelewu środków na rachunek płatności WPR oraz zawiązania 46 depozytów overnight stwierdzono, iż środki przekazywane były na rachunek WPR zgodnie z dyspozycjami Ministra Rozwoju i Finansów, a odsetki od overnightów były naliczane w wysokości określonej w umowie.

(dowód: akta kontroli str. 664-665, 820-932)

W 2017 r. na rachunkach bankowych do obsługi środków europejskich oraz płatności z udziałem środków europejskich dostępne były środki w łącznej kwocie 49.318,9 mln zł. Z rachunków tych zrealizowano wypłaty na łączną kwotę 49.224,5 mln zł, a główne obciążenia (30.627,9 mln zł) dotyczyły programów finansowanych w ramach PF 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 648-665)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez BGK 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 Wspólnej Polityki Rolnej.

3. Obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania

Opis stanu
faktycznego

W związku z realizacją programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków europejskich złożono²⁵ w BGK, według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r., łącznie 596 zleceń płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania na kwotę 15,2 mln zł. Zrealizowano 601 zleceń płatności na łączną kwotę 15,2 mln zł, w tym w ramach PF 2014-2020 335 zleceń płatności na kwotę 12,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 666-678)

Bank 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. Analiza zapotrzebowań na środki²⁶ wskazywane w pismach BGK kierowanych do dysponentów, środków przekazywanych przez dysponentów oraz płatności realizowanych przez BGK wykazała, że były one gromadzone na rachunkach pomocniczych dysponentów w kwotach wynikających ze zleceń płatności dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 695-813)

W wyniku dokonanego przeglądu zapisów na rachunkach dysponentów części budżetu państwa prowadzonych przez BGK w ramach krajowego współfinansowania ustalono, że na koniec grudnia 2017 r. salda na tych rachunkach wykazywały stany zerowe. Co do zasady zerowe stany odnotowano także na koniec poszczególnych miesięcy 2017 r. na rachunkach do obsługi płatności w ramach

²⁵ 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.

²⁶ Dla czterdziestu terminów płatności oraz dwóch dysponentów.

współfinansowania. Wyjątek stanowiły stany środków na koniec kwietnia, czerwca i listopada wahające się od 1,3 tys. zł do 6,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 679-694)

BGK z tytułu opłat i prowizji za świadczone usługi bankowe uzyskał w 2017 r. łączną kwotę 20,2 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 814-819)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację zadań związanych z obsługą bankową płatności budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania.

4. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe

4.1. Sprawozdania

BGK prowadził ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa za 2017 r. na podstawie umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. z Ministrem 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 Finansów dotyczącymi części 79 budżetu państwa²⁷.

Kontrolą prawidłowości sporządzenia przez BGK rocznych sprawozdań za 2017 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. dla dysponenta części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa obejmowała sprawozdanie:

- Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych,
- Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa,
- Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz
- Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji.

Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, a kwoty w nich wykazane były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Sprawozdania Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

W wyniku kontroli ewidencji księgowej stwierdzono dwie nieprawidłowości, wskutek których w sprawozdaniu Rb-27 zaniżono należności pozostałe do zapłaty, w tym zaległości o kwotę 58,6 tys. zł, a w sprawozdaniu Rb-28 zaniżono wartość zobowiązań o kwotę 6.561,1 tys. zł. Sprawozdanie Rb-28 zostało skorygowane przed końcem kontroli NIK i ostatecznie również ono było sporządzone zgodnie z zasadami sporządzania sprawozdań.

Stwierdzone opisane poniżej nieprawidłowości wskazują, że przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań były niewystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 938-1131, 1186-1285)

²⁷ Zasady (polityka) rachunkowości dotyczące 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, wprowadzone w życie Zarządzeniem nr 32 Ministra Finansów z dnia 24 maja 2016 r. – na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2018 r. poz. 395).

4.2. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych prowadzonych w BGK dla części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa przeprowadzono na próbie 69 zapisów księgowych o łącznej wartości 23.858.020,6 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną²⁸. Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalnym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 10 sald należności wymagalnych (o łącznej wartości 463.788,9 tys. zł) oraz 10 sald zobowiązań długoterminowych (o łącznej wartości 969.637,1 tys. zł) według stanu na 31 grudnia 2017 r., wybranych metodą celową²⁹. Badanie wykazało, że kwoty należności i zobowiązań zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1185, 1125-1127)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sporządzania sprawozdań oraz prowadzenia ewidencji księgowej części 79 stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Zobowiązania części 79, dokumentowane zleceniem płatności wystawionym przez Ministerstwo Finansów, w łącznej kwocie 6.561.104,86 zł z tytułu wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych za usługi wykonane w grudniu 2017 r. nie zostały ujęte w ewidencji księgowej na koncie 202 – Zobowiązania z tytułu wydatków budżetowych – długoterminowych³⁰ pod datą 31 grudnia 2017 r. Było to niezgodne z zapisami Zasad (Polityki) rachunkowości dotyczącymi części 79, w których w rozdziale III pkt 5) wskazano, że za datę operacji gospodarczej w części 79, przyjmuje się dla wszystkich dokumentów księgowych ostatni dzień danego miesiąca, poza wyciągami bankowymi i fakturami.

Wynikało to z faktu, że zlecenia płatnicze dotyczące tych zobowiązań zostały przekazane przez Departament Długu Publicznego w Ministerstwie Finansów bez faktur za wykonane usługi, a opisy zleceń nie wskazywały jakiego okresu dotyczyło wynagrodzenie. Powyższe informacje nie zostały zweryfikowane przez BGK, a operacje gospodarcze zaksięgowano w styczniu 2018 r. na koncie 201 – Rozrachunki z dostawcami i odbiorcami. Skutkiem tego było zaniżenie o 0,04% kwoty zobowiązań w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r. W związku z ustaleniem NIK, BGK dokonał korekty zapisów księgowych w ewidencji księgowej części 79 oraz w dniu 21 marca 2018 r. sporządzone zostało skorygowane sprawozdanie Rb-28 za 2017 r.

Departament Długu Publicznego Ministerstwa Finansów podał, że w celu zapewnienia prawidłowej ewidencji zobowiązań z tytułu kosztów skarbowych papierów wartościowych (SPW) na rynku krajowym oraz innych opłat i prowizji zmodyfikował format zlecenia płatniczego i od marca 2018 r. w zleceniach, które tego wymagają, będzie zamieszczana informacja dotycząca okresu, którego dane płatności dotyczą.

²⁸ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²⁹ Do próby wybrano kwoty składające się na najwyższe salda zobowiązań i należności części 79 wg stanu na 31 grudnia 2017 r.

³⁰ Konto 202 służy do ewidencji zobowiązań z tytułu kosztów obsługi długu Skarbu Państwa, których termin zapłaty, ustalony w decyzji o ich powstaniu, przypada na lata następne po roku, w którym dokonywane są księgowania.

2. W ewidencji księgowej części 79 nie przypisano należności wymagalnych w kwocie 58.646,0 zł z tytułu płatności kuponowych (odsetek) od przejętych obligacji spółki Nettle S.A., stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej przez Skarb Państwa za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Wynikało to z trójstronnych uzgodnień pomiędzy Departamentem Długu Publicznego i Departamentem Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów oraz Departamentem Usług Agencyjnych w BGK w sprawie kasowego, a nie memoriałowego ujmowania w ewidencji księgowej odsetek (pożytków/dochodów) od przejętych przez Skarb Państwa papierów wartościowych. Dyrektor Biura Finansów Publicznych w Departamencie Usług Agencyjnych wskazała, że przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z trudności, jakie zgłosił departament merytoryczny, tj. Departament Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów w kwestii możliwości pozyskiwania informacji niezbędnych do naliczania memoriałowego odsetek od tych należności. BGK wskazywał, że przyjęcie zasady memoriałowego naliczania będzie się wiązało z koniecznością comiesięcznego przysyłania informacji o wysokości naliczonych odsetek od papierów wartościowych. Dyrektor podała, że przyjęte rozwiązanie miało być stosowane do czasu opracowania i wdrożenia odpowiedniej bazy danych, która umożliwi cykliczne naliczanie odsetek.

Taki sposób ewidencji nie był zgodny z postanowieniami Zasad (Polityki) rachunkowości dotyczącymi części 79, do których stosowania zobowiązał się BGK, gdzie w rozdziale VII zapisano, iż zobowiązania i należności z tytułu odsetek i opłat nalicza się zgodnie z warunkami umów kredytowych/pożyczek, emisji skarbowych papierów wartościowych oraz innymi właściwymi umowami i ujmuje w księgach nie później niż na koniec miesiąca.

Nieujęcie powyższych należności w ewidencji księgowej części 79 spowodowało zaniżenie w sprawozdaniu Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2017 r. kwoty należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto o kwotę 58,6 tys. zł (0,002%).

(dowód: akta kontroli str. 999, 1003, 1006, 1229, 1292-1331)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez BGK dla części 79 roczne sprawozdania budżetowe oraz sprawozdania za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych. Z uwagi na skalę, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej części 79, nie spowodowały obniżenia oceny.

VI. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o ujęcie w ewidencji księgowej części 79 należności wymagalnych w kwocie 58.646,0 zł z tytułu płatności kuponowych (odsetek) od przejętych obligacji spółki Nettle S.A., stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej przez Skarb Państwa za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie oraz stosowną korektę sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych za 2017 r.

VII. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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 10 kwietnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Dyrektor
Stanisław Jarosz

Kontrolerzy
Andrzej Eisenbart
Główny specjalista kp.

.....
Podpis

.....
Podpis

Anna Grabarczyk
Główny specjalista kp.

.....
Podpis