



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.001.12.2020

Pani
Beata Daszyńska-Muzyczka
Prezes Zarządu
Banku Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2019 r.
przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T+48 22 444 50 00, F + 48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/1/2020 z 2 stycznia 2020 r.2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/36/2020 z 3 lutego 2020 r.3. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/35/2020 z 3 lutego 2020 r.

(akta kontroli str. 1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny obsługi przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank) w 2019 r. wybranych rachunków jednostek sektora finansów publicznych, wykonania planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego oraz prowadzenia ewidencji księgowej części 79 budżetu państwa <i>Obsługa długu Skarbu Państwa</i> .
Zakres kontroli	Ocenie podlegały w szczególności: <ul style="list-style-type: none">– obsługa rachunków bankowych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych², w zakresie działań dotyczących konsolidacji finansów publicznych i środków przyjętych w depozyty sądowe,– obsługa bankowa dochodów i płatności z budżetu środków europejskich w ramach rachunków bankowych otwartych na podstawie umów zawartych z Ministrem Finansów,– obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich, na podstawie umów zawartych z dysponentami części budżetowych,– realizacja planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego (dalej: KFG lub Fundusz),– sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych i sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych, a także prowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie odnoszącym się do dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań dla części 79 budżetu państwa <i>Obsługa długu Skarbu Państwa</i>.

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm., dalej: ustawa o finansach publicznych.

Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- szczegółowego badania prawidłowości założenia depozytów terminowych i depozytów overnight oraz prawidłowości naliczonych odsetek,
- analizy ewidencji księgowej prowadzonej dla Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy w Warszawie oraz Sądu Rejonowego dla Warszawy – Woli w Warszawie w zakresie depozytów sądowych,
- analizy automatycznego inwestowania wolnych środków pozostających na rachunku dochodów na koniec każdego dnia operacyjnego,
- analizy dyspozycji Ministra Finansów dotyczących przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności w ramach budżetu środków europejskich,
- szczegółowej analizy zapotrzebowań na środki składanych przez Bank do Ministra Finansów,
- szczegółowej analizy zapotrzebowań na środki w ramach krajowego współfinansowania, wskazywane w pismach BGK kierowanych do dysponentów i faktycznego poziomu wydatków zrealizowanych przez Bank,
- analizy realizacji przez BGK planu finansowego KFG,
- badania prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa*,
- badania prawidłowości prowadzenia ksiąg rachunkowych części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz zgodności z warunkami 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.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obsługę przez Bank Gospodarstwa Krajowego w 2019 r. rachunków bankowych związanych z konsolidacją finansów publicznych, dochodami i płatnościami z budżetu środków europejskich oraz płatnościami z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich. NIK ocenia pozytywnie także realizację planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego oraz ewidencję księgową i sprawozdawczość w zakresie części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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 państwa⁴, 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 płatności⁵ oraz postanowieniami umów zawartych z Ministrem

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 2225, ze zm.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1011, dalej: rozporządzenie MF w sprawie płatności ze środków UE.

Finansów i dysponentami części budżetowych na prowadzenie rachunków bankowych. Prawidłowo i terminowo wykonywał obowiązki związane z przyjmowaniem wolnych środków przekazywanych Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie w ramach konsolidacji finansów publicznych oraz ich zwrotem, a także z obsługą depozytów sądowych. Bezzwłocznie realizował polecenia przelewu środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności, oraz środków z rachunku budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich. Bank prowadził obsługę Krajowego Funduszu Gwarancyjnego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne⁶.

NIK zaopiniowała pozytywnie sporządzone przez BGK sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Ewidencja księgową części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* prowadzona była zgodnie z warunkami umowy zawartej z Ministrem Finansów na prowadzenie obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań i prowadzenia ewidencji księgowej części 79 nie spowodowały obniżenia oceny z uwagi na jednostkowy charakter i mały wymiar finansowy.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Obsługa rachunków bankowych

Na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych, rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie⁸ BGK obsługiwał rachunki Ministra Finansów oraz jednostek sektora finansów publicznych wymienionych w art. 48 ust. 1 i 2 oraz art. 78d wyżej wymienionej ustawy. Szczegółowe zasady prowadzenia przez BGK rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i jednostkami sektora finansów publicznych.

W 2019 r. konsolidacją finansów publicznych objęto 406 jednostek sektora finansów publicznych (tj. o 17 więcej niż w roku ubiegłym). Bank prowadził dla tych jednostek 2366 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto na koniec 2019 r. Minister Finansów dysponował 851 rachunkami depozytowymi w złotych i w walutach obcych prowadzonymi dla 282 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych.

(akta kontroli str. 618-639)

Na 31 grudnia 2019 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji finansów publicznych i na rachunkach depozytowych sądów łącznie 70 119,6 mln zł, tj. o 27,6 % więcej niż na koniec 2018 r. Na kwotę tę złożyły się środki przyjęte w depozyt lub zarządzanie terminowe w wysokości 49 495,1 mln zł,

⁶ Dz.U. z 2020 r. poz.122, dalej: ustawa o poręczeniach i gwarancjach.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dz.U. poz. 1864, dalej: rozporządzenie MF w sprawie wolnych środków.

depozyt lub w zarządzanie overnight⁹ – 14 355,6 mln zł oraz środki na rachunkach depozytowych O/N sądów – 6 268,9 mln zł.

W związku z konsolidacją finansów publicznych i zarządzaniem depozytami sądowymi Bank naliczył i wypłacił w 2019 r. odsetki w wysokości 757,8 mln zł, tj. o 35,6% wyższej niż w 2018 r. Składały się na nie odsetki z tytułu 7910 zakończonych depozytów terminowych w kwocie 691,7 mln zł, depozytów O/N w kwocie 35,8 mln zł oraz depozytów O/N sądowych 30,3 mln zł.

(akta kontroli str. 272-296, 357-394, 495-579, 660-682, 902-907)

Kontrola prawidłowości obsługi przez BGK 16 największych depozytów terminowych jednostek biorących udział w konsolidacji finansów publicznych na łączną kwotę 13 798,2 mln zł oraz 16 największych depozytów O/N na łączną kwotę 4720,8 mln zł wykazała, że BGK zakładał i zwracał lokaty zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych oraz rozporządzeniu MF w sprawie wolnych środków. Prawidłowo naliczone zostały odsetki w zbadanej próbie, które wyniosły dla depozytów terminowych 20,8 mln zł, a depozytów O/N 0,1 mln zł.

Analiza ewidencji księgowej prowadzonej przez Bank dla depozytów Sądu Rejonowego dla m. st. Warszawy i Sądu Rejonowego dla Warszawy – Woli wykazała¹⁰, że ewidencja analityczna prowadzona była prawidłowo, tj. oddzielnie dla mikrorachunku każdego depozytu. Centralny system informatyczny BGK zapewniał sądom możliwość pozyskiwania informacji w zakresie operacji przeprowadzanych przez mikrorachunek.

(akta kontroli str. 17-77, 704-773)

W ramach obsługi rachunków specjalnych¹¹ BGK otworzył w 2019 r. 184 rachunki depozytów terminowych na kwotę 1308,8 mld zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 332,6 mln zł. Bank otworzył także 365¹² rachunków depozytów O/N na kwotę 590,4 mld zł, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w wysokości 31,7 mln zł. Na podstawie umowy rachunków bankowych i innych usług, zawartej 9 czerwca 2017 r. pomiędzy BGK a Ministrem Rozwoju i Finansów, Minister Finansów założył w BGK w 2019 r. 12 depozytów terminowych w łącznej wysokości 7200,0 mln euro (odsetki od tych depozytów wyniosły 29,1 tys. euro) i siedem depozytów terminowych na łączną kwotę 59,5 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 0,1 mln dolarów amerykańskich). Odsetki zostały prawidłowo naliczone i przekazane na rachunek Ministra Finansów.

W 2019 r. BGK nie realizował zleceń sprzedaży walut obcych z rachunku Ministra Finansów oraz transakcji typu sell-buy-back.

(akta kontroli str. 77-179, 297-309)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obsługę zbadanych rachunków przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Były one prowadzone zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz postanowieniami umów.

Opis stanu
faktycznego

⁹ Depozyt overnight – depozyt otwierany na koniec każdego dnia roboczego na podstawie stałego zlecenia posiadacza rachunku dla banku i zwracany na początku następnego dnia roboczego; dalej: O/N.

¹⁰ Ewidencję księgową Banku dotyczącą depozytów Sądów porównano z otrzymanymi z Sądów, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, kopiami dokumentów i wyjaśnieniami w zakresie depozytów założonych w Banku.

¹¹ Umowa z 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.

¹² Została uwzględniona lokata O/N z datą zapadalności 2 stycznia 2020 r. na kwotę 500,0 mln zł, z kwotą odsetek 0,01 mln zł.

2. Bankowa obsługa dochodów i płatności z budżetu środków europejskich

BGK prowadził bankową obsługę dochodów i płatności z budżetu środków europejskich na podstawie przepisów ustawy o finansach publicznych oraz rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Szczegółowe zasady tej obsługi były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów.

W 2019 r. na rachunku dochodów budżetu środków europejskich w BGK zgromadzone były środki w kwocie 73 549,1 mln zł¹³, tj. o 16,1% więcej niż w 2018 r. W ciągu roku przekazane one zostały w całości na rachunki płatności¹⁴.

Zgodnie z umową¹⁵ BGK na koniec każdego dnia operacyjnego inwestował wolne środki skumulowane na tym rachunku¹⁶. Z tego tytułu Bank przekazał Ministrowi Finansów w 2019 r. odsetki w kwocie 10,2 tys. zł.

Kontrola prawidłowości realizacji 15 wybranych losowo dyspozycji polecenia przelewu środków złożonych przez Ministra Finansów¹⁷ wykazała, że BGK bezzwłocznie realizował przelewy z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których były dokonywane płatności na rzecz beneficjentów.

(akta kontroli str. 640-659, 806-832, 855-877)

Na koniec 2019 r. do składania zleceń płatności w BGK upoważnionych było 360 instytucji w ramach Perspektywy Finansowej (dalej: PF) 2007-2013 oraz 400 w ramach PF 2014-2020. W 2019 r. Bank nadał uprawnienia do korzystania z systemu BGK-Zlecenia 23 nowym instytucjom.

W 2019 r. złożono 103 255 zleceń płatności na kwotę 52 491,8 mln zł, w tym 316 zleceń na 192,2 mln zł z terminem płatności przypadającym na 2020 r.

Zrealizowano 103 334 zleceń¹⁸ płatności na kwotę 52 555,8 mln zł, z tego 41 353 zleceń dotyczyło refundacji poniesionych kosztów w wysokości 25 786,3 mln zł a 61 981 zleceń zaliczek w kwocie 26 769,5 mln zł.

Kontrola prawidłowości realizacji 16 616 zleceń płatności na kwotę 11 077,8 mln zł, stanowiących 21,1% łącznej wartości zleceń w 2019 r., nie wykazała nieprawidłowości. Objęte kontrolą płatności wykonane były w kwotach wskazanych w zleceniach i w terminach określonych przez zleceniodawcę.

Instytucje upoważnione do składania zleceń płatności dokonały w 2019 r. w formie elektronicznej 732 korekty złożonych zleceń, anulowały 420 zleceń na łączną kwotę 162,7 mln zł oraz złożyły 264 wnioski o korektę zwrotów.

W 2019 r. instytucje dokonały zwrotów płatności ze środków europejskich (bez WPR) na łączną kwotę 2 742,5 mln zł, w tym 2 695,0 mln zł stanowiły zwroty dokonane w ramach PF 2014-2020. Na koniec grudnia 2019 r. do wyjaśnienia pozostawały zwroty na kwotę 46,1 mln zł (na koniec 2018 r. - 42,2 mln zł). Ostatnie zwroty w ramach PF 2007-2013 wyjaśnione zostały przez Bank 10 stycznia 2020 r., a w ramach PF 2014-2020 13 stycznia 2020 r.

Bank wywiązywał się w 2019 r. z obowiązków informacyjnych, wynikających z przepisów rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Informacje o

¹³ W tym stan początkowy (zwrot O/N) oraz odsetki O/N w wysokości 0,01 mln zł, wpływy 2019 r. - 73 549,0 mln zł.

¹⁴ W tym na rachunek płatności PF 2007-2013 - 147,9 mln zł, PF 2014-2020 - 47 924,8 mln zł, rachunek płatności WPR i rachunek obsługi deficytu - 18 949,3 mln zł, środki na poczet rozliczenia nadwyżki budżetu środków europejskich - 6 527,2 mln zł, przelew odsetek na rachunek prowadzony w NBP - 12,3 tys. zł.

¹⁵ Umowa zawarta 18 listopada 2009 r. pomiędzy Ministrem Finansów a BGK dotycząca rachunku bankowego w złotych do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

¹⁶ Uwzględniając warunek, że saldo środków na koniec dnia roboczego nie mogło być niższe od 100,0 tys. zł.

¹⁷ Z czerwca i listopada 2019 r.

¹⁸ Łącznie ze zleceniami złożonymi w 2018 r.

dokonanych płatnościach udostępniane były instytucjom i dysponentom części budżetowych zgodnie z wymogami określonymi w tym rozporządzeniu.

(akta kontroli str. 482-494, 777-798, 898, 902-907)

Finansowanie przez Ministra Finansów zleceń płatności odbywało się na podstawie składanych przez Bank zapotrzebowań. Środki przekazywane były na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich. Kontrola 10 losowo wybranych zapotrzebowań Banku na środki finansowe wykazała, że wnioskowane kwoty wynikały ze zgromadzonych w danym okresie zleceń płatności oraz uwzględniały stany środków zgromadzonych na rachunkach płatności¹⁹, tj. stan zwrotów należności głównych dokonanych przez beneficjentów (wyjaśnionych) oraz zlecenia anulowane.

(akta kontroli str. 683-689, 886-889, 902-907)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z bankową obsługą dochodów i płatności z budżetu środków europejskich.

OBSZAR

3. Obsługa płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. obowiązywały trzy umowy na krajowe współfinansowanie zawarte przez BGK z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej²⁰, Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrem Zdrowia. Ponadto w 2019 r. Bank zawarł z Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej umowę rachunku bankowego pomocniczego w złotych do obsługi wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020. W związku z realizacją programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków europejskich w 2019 r. wyżej wymienieni ministrowie złożyli 467 zleceń płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania na kwotę łącznie 25,3 mln zł. Bank zrealizował wszystkie złożone zlecenia płatności.

(akta kontroli str. 799-805, 833-854)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z obsługą bankową płatności budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

OBSZAR

4. Realizacja planu Krajowego Funduszu Gwarancyjnego

Opis stanu
faktycznego

Krajowy Fundusz Gwarancyjny został utworzony w 2018 r. na podstawie art. 34g ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne. Fundusz zasilany jest ze środków budżetu państwa

¹⁹ Stan środków zgromadzonych na rachunkach płatności wynikał ze zwrotów należności dokonanych przez beneficjentów oraz z anulowanych zleceń.

²⁰ Wcześniej Minister Rozwoju Regionalnego.

przekazywanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W dniu 19 kwietnia 2018 r. zawarta została umowa pomiędzy Ministrem Finansów a BGK w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji oraz warunków i terminów przekazywania środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem gwarancji stanowiących pomoc *de minimis*.

Zgodnie z art. 34h ust. 1 pkt 1 ustawy o poręczeniach i gwarancjach BGK sporządził dla KFG odrębny bilans, rachunek zysków i strat oraz pozycji pozabilansowych za 2019 r., a w planie finansowym BGK na 2019 r. wyodrębniony został plan finansowy Funduszu. Plan finansowy Funduszu na 2019 r. przygotowany został zgodnie z art. 34h ust. 1 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy w terminie do 15 czerwca 2018 r. i uzgodniony z Ministrem Finansów oraz Ministrem Przedsiębiorczości i Technologii. Zgodnie z art. 34f ust. 2 wyżej wymienionej ustawy w planie ustalono łączną kwotę, do wysokości której BGK może udzielać poręczeń i gwarancji, na poziomie 9 000,0 mln zł, w tym dla kredytów obrotowych 8 400,0 mln zł oraz kredytów inwestycyjnych 600,0 mln zł). Przewidywane koszty i wydatki wynikające z udzielanych poręczeń i gwarancji określono na poziomie 1,8 mln zł, kwotę wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji w wysokości 90,0 mln zł, przewidywane zasilenie z instrumentów Unii Europejskiej w kwocie 20,0 mln zł oraz odsetki z tytułu oprocentowania środków funduszu w wysokości 7,1 mln zł. W 2019 r. została wprowadzona korekta planu finansowego podnosząca limit udzielanych poręczeń i gwarancji do 11 900,0 mln zł oraz prognozowaną kwotę odsetek z tytułu oprocentowania środków funduszu do 11,9 mln zł. Nie zmieniły się koszty obsługi Funduszu. Korekta została zaakceptowana w dniu 9 grudnia 2019 r. przez Ministra Finansów.

Kontrola wykonania podstawowych pozycji planu finansowego Funduszu wykazała, że wielkości planowane nie zostały przekroczone.²¹ W dniu 29 marca 2019 r. na rachunek Funduszu wpłynęło 120,9 mln zł ze środków zwróconych z Funduszu Gwarancyjnego *Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka*.

BGK wywiązywał się terminowo z obowiązków informacyjnych określonych w art. art. 34d ust. 1 oraz art. 34h ust. 4 ustawy o poręczeniach i gwarancjach. W dniu 24 września 2019 r. przekazał Ministrowi Finansów informację za I półrocze 2019 r. z realizacji programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*. W tym dniu przekazał również półroczną informację o realizacji planu finansowego Funduszu w 2019 r. Ministrowi Finansów oraz Ministrowi Przedsiębiorczości i Technologii. Analogiczne informacje za II półrocze 2019 r. zostały przez Bank przygotowane w 2020 r., a termin na ich przekazanie upływa 30 marca 2020 r.

Na koniec 2019 r. BGK był stroną 20 umów PLD-KFG²² zawartych z bankami kredytującymi z przyznanymi limitami gwarancyjnymi na kwotę 23 811,0 mln zł. W ich ramach udzielono 39 329 gwarancji na kwotę 11 562,2 mln zł.

Z tytułu udzielonych gwarancji i poręczeń w 2019 r. BGK dokonał 84 wypłat z KFG na kwotę 24,3 mln zł. Po wypłacie gwarancji BGK powierzał lub przelewał wierzycelność bankowi kredytującemu w celu prowadzenia przez ten bank działań windykacyjnych. BGK i banki kredytujące są związane klauzulą proporcjonalnego dzielenia się kosztami i odzyskami z dochodzonych wierzycelności (tzw. klauzula *pari passu*). Banki kredytujące są zobowiązane do przekazywania w okresach półrocznych BGK rozliczeń z działań windykacyjnych. Do 20 marca 2020 r. BGK zweryfikował i zaakceptował sześć takich rozliczeń, ale dotychczas nie odzyskał z tego tytułu środków finansowych.

²¹ Nie badano operacji ujętych w poszczególnych pozycjach planu finansowego Funduszu.

²² Portfelowa linia gwarancyjna *de minimis*.

W ramach programu *Kreatywna Europa (2014-2020)* BGK podpisał umowy na udzielanie gwarancji z pięcioma bankami. Dotychczas udzielono dwóch gwarancji na łączną kwotę 2,8 mln zł. Wnioski o udzielenie tych gwarancji rozpatrywane są w bankach udzielających kredytu. Dyrektor Departamentu Poręczeń i Gwarancji BGK wyjaśniła, że kredytobiorca razem z wnioskiem o kredyt do swojego banku składa również wniosek o udzielenie przez BGK gwarancji spłaty kredytu z regwarancją udzielenia przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach programu *Kreatywna Europa (2014-2020)*. Bank kredytujący dokonuje weryfikacji poprawności wypełnionych przez przedsiębiorcę wniosków a następnie dokumentuje wyniki sprawdzenia spełnienia warunków objęcia kredytu gwarancją, w oparciu o listę sprawdzającą.

(akta kontroli str. 1165-1229)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z przygotowaniem planu finansowego Krajowego Funduszu Gwarancyjnego oraz wykonanie podstawowych pozycji planu. Pozytywnie oceniona została realizacja zadań wynikających z umowy zawartej z Ministrem Finansów w sprawie określenia szczegółowych warunków i trybu udzielania gwarancji, warunków i trybu pobierania opłat prowizyjnych z tytułu udzielonych gwarancji oraz warunków i terminów przekazywania środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem gwarancji stanowiących pomoc *de minimis*.

OBSZAR

5. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe części 79 budżetu państwa

5.1 Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

BGK prowadził ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa za 2019 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.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2019 r. dla dysponenta części 79 - *Obsługa długu Skarbu Państwa*:

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

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość, opisaną w pkt 5.2 polegającą na zaniżeniu o 2,5 tys. zł należności wymagalnych wykazywanych w sprawozdaniu w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N), pomimo ujęcia tej kwoty w ewidencji księgowej. Sprawozdanie Rb-N zostało skorygowane przed zakończeniem kontroli NIK. Po tej korekcie kwoty wykazane we wszystkich badanych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 98-1053, 1096-1100, 1113-1123, 1155-1158, 1159-1164)

5.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

BGK zobowiązany był do prowadzenia ewidencji księgowej zgodnie z zasadami określonymi przez Ministra 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, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów*, wprowadzonych w życie zarządzeniem Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 4 listopada 2019 r.²³

W dokumencie tym, zgodnie z wnioskiem NIK po kontroli P/19/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 79*, dostosowano opis funkcjonowania kont 221 - *Należności z tytułu dochodów budżetowych* i 226 - *Długoterminowe należności budżetowe* do postanowień rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁴.

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa* przeprowadzono w BGK na próbie 105 zapisów księgowych o łącznej wartości 25 531 041,8 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną²⁵. Dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto ponadto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 17 sald zobowiązań długoterminowych oraz należności według stanu na 31 grudnia 2019 r., o łącznej wartości 1 186 399,2 tys. zł, wybranych w sposób celowy²⁶. Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności, oprócz należności w wysokości 2,5 tys. zł zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

(akta kontroli str. 1054-1059, 1075-1095, 1098-1112, 1124-1155)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Należność w wysokości 2,5 tys. zł z tytułu przyznanego zwrotu opłaty sądowej, wynikającego z postanowienia referendarza sądowego w Sądzie Okręgowym w Warszawie w XXIV Wydziale Cywilnym z dnia 25 października 2018 r.²⁷ wykazana została na koncie 210-101 - *Należność główna od zrealizowanych poręczeń i gwarancji krajowych*, tj. niezgodnie z jego treścią ekonomiczną. Spowodowało to ujęcie tej kwoty w sprawozdaniu Rb-27 w rozdziale 75704 *Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa w § 8030 - Wpływy z tytułu*

²³ Dz. Urz. MFlIR poz. 27.

²⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

²⁵ Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²⁶ Do próby wybrano w szczególności niebadane w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79 według stanu na 31 grudnia 2019 r.

²⁷ Sygn. akt XXV C 4604/05.

krajowych poręczeń i gwarancji zamiast w § 0630 - Wpływy z tytułu opłat i kosztów sądowych oraz innych opłat uiszczanych na rzecz Skarbu Państwa z tytułu postępowania sądowego i prokuratorskiego. Powyższa kwota nie została również ujęta w sprawozdaniu Rb-N w części A, w pozycji N.4. należności wymagalne, co zaniżyło o 2,5 tys. zł wartość należności wymagalnych części 79.

Dyrektor Departamentu Usług Agencyjnych BGK wyjaśniła, że powyższa należność została zaewidencjonowana zgodnie z wytycznymi zawartymi w piśmie Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów z 13 stycznia 2020 r. Wskazała ponadto, że na podstawie dodatkowych wyjaśnień uzyskanych 24 marca 2020 r. z Ministerstwa Finansów w sprawie tych należności, dokonano korekty księgowej poprzez zaewidencjonowanie kwoty 2,5 tys. zł na koncie 210-127 - *Pozostałe dochody dotyczące poręczeń i gwarancji krajowych*. Dyrektor zadeklarowała korektę sprawozdania Rb-27 dla części 79 za 2019 r. w odniesieniu do paragrafu należności, a także korektę sprawozdania Rb-N dla części 79 za IV kwartał 2019 r. poprzez wykazanie omawianej kwoty w części A tego sprawozdania. Sprawozdania Rb-27 za 2019 r. i Rb-N za IV kwartał 2019 r. zostały skorygowane w dniu 27 marca 2020 r. i po korekcie przedstawiały prawdziwy obraz dochodów i należności wykazywanych w części 79.

(akta kontroli str. 912-913, 1037-1038, 1050-1074, 1098-1099, 1159-1164)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Ewidencja księgowa części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* prowadzona była zgodnie z warunkami 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. Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie sporządzania sprawozdań i prowadzenia ewidencji księgowej części 79 z uwagi na jednostkowy charakter i mały wymiar finansowy nie spowodowały obniżenia oceny.

V. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie prawidłowego ujmowania w ewidencji księgowej części 79 należności Skarbu Państwa, tj. zgodnie z ich treścią ekonomiczną.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę 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, marca 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
Dyrektor
Stanisław Jarosz

.....
podpis

Kontrolerzy
Jan Werenowski

.....
Podpis

