

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.430.011.2018

Nr ewid. 86/2018/P/18/001/KBF

Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2017 r.
w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa

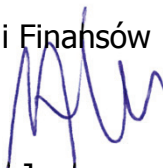
Warszawa, maj 2018 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania budżetu państwa w 2017 r.
w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów



Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 11 maja 2018 r.

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

Spis treści

I. Wprowadzenie.....	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	5
1. Ocena ogólna	5
2. Wnioski	6
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa	7
1. Dochody budżetowe	7
2. Wydatki budżetu państwa.....	8
3. Sprawozdania	13
4. Księgi rachunkowe	14
IV. Informacje dodatkowe.....	16
Załączniki	17

I. Wprowadzenie

W części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa ujmowane są w szczególności dochody i wydatki związane z obsługą zobowiązań Skarbu Państwa zaciągniętych w kraju i za granicą na sfinansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Dochody uzyskiwane są przede wszystkim przy sprzedaży obligacji, gdy inwestorzy, którym wydawane były obligacje, pokrywali narosłe odsetki (gdy sprzedaż obligacji była dokonywana po dniu emisji) oraz premie (gdy obligacje były sprzedawane za kwotę wyższą od wartości nominalnej). Dochodami w części 79 są także odsetki od kredytów udzielonych rządowi innych państw, odsetki od pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego, a także odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach walutowych.

Dysponentem części 79 budżetu państwa był Minister Rozwoju i Finansów¹ (dalej: Minister).

W 2017 r. dochody w części 79 wyniosły 1.161.911,3 tys. zł i stanowiły 0,3% dochodów budżetu państwa.

Wydatki w części 79 zrealizowane zostały w kwocie 29.641.408,4 tys. zł i stanowiły 7,9% wydatków 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). Całość wydatków części 79 w układzie zadaniowym stanowiło finansowanie jednego działania w funkcji 4 – Zarządzanie finansami państwa.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2017 przez dysponenta części budżetowej 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa,
- prawidłowość i rzetelność rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2017 r. w zakresie operacji finansowych,
- prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Wydatki części 79 zdeterminowane są zobowiązaniami Skarbu Państwa, zaciągniętymi w związku z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, których analiza i ocena dokonywana jest w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

W informacji wykorzystano także ustalenia z badania ewidencji księgowej części 79, prowadzonej w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Narodowym Banku Polskim (NBP) na podstawie zawartych umów².

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³.

¹ Od dnia 9 stycznia 2018 r. dysponentem części budżetowej 79 jest Minister Finansów.

² Umowa z dnia 21 grudnia 2015 r. zawarta pomiędzy Ministrem Finansów a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa oraz umowa z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie zasad wykonywania przez NBP funkcji agenta finansowego Rządu RP.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁴

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa zostały zaplanowane i zrealizowane prawidłowo, poniesione na cele i w wysokościach określonych w ustawie budżetowej⁵, w terminach wynikających z listów emisyjnych obligacji Skarbu Państwa, zawartych umów i transakcji.

Badanie 30,1% dochodów części 79 w wysokości 350.371,7 tys. zł wykazało, że odsetki i premie od obligacji wpłynęły na właściwy rachunek, w prawidłowej wysokości i terminowo, zgodnie z listami emisyjnymi i rozliczeniami przetargów, Minister monitorował terminowość i prawidłowość spłat odsetek od udzielonych pożyczek.

W wyniku kontroli 61,2% wydatków na kwotę 18.127.527,9 tys. zł, NIK stwierdziła, że zostały one poniesione zgodnie z warunkami określonymi w listach emisyjnych, zawartymi transakcjami, otrzymanymi fakturami oraz dokumentami stanowiącymi podstawę płatności na rzecz BGK oraz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych, w należnych wysokościach oraz terminowo.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez 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),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Sprawozdania Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

W ewidencji księgowej części 79 nie zostały ujęte należności wymagalne w kwocie 58,6 tys. zł z tytułu płatności kuponowych (odsetek) od przejętych obligacji spółki Nettle S.A., stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie. Spowodowało to zaniżenie w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. kwoty należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto o kwotę 58,6 tys. zł (0,002%). W rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania

⁴ 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 oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2017 z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

⁶ 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), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766, ze zm.).

planu wydatków budżetu państwa za 2017 r. części 79 nie ujęto zobowiązań z tytułu wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych za usługi wykonane w grudniu 2017 r. z datą płatności w styczniu 2018 r. w łącznej kwocie 6.561,1 tys. zł. Skutkiem nieuwzględnienia powyższych zobowiązań w sprawozdaniu Rb-28 za 2017 r. było ich zaniżenie o 0,04%. Roczne sprawozdanie Rb-28 zostało skorygowane w dniu 21 marca 2018 r. i po korekcie przedstawiało prawdziwy obraz wydatków i zobowiązań wykazywanych w części 79.

Z uwagi na skalę, stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej części 79 oraz sporządzania sprawozdań, nie spowodowały obniżenia oceny w tym zakresie. Ustalone nieprawidłowości w odniesieniu do sprawozdań wskazują, że przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej okazały się niewystarczające.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ewidencji księgowej, prowadzonej przez NBP i BGK, stanowiącej podstawę sporządzenia kontrolowanych sprawozdań, nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że ewidencja ta obejmująca zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

2. Wnioski

W wystąpieniu pokontrolnym Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o ustanowienie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających ujmowanie w ewidencji księgowej części 79 odsetek od należności i zobowiązań zgodnie z Zasadami (Polityką) rachunkowości części 79 oraz o weryfikowanie poprawności danych ujmowanych w sprawozdaniach budżetowych i w zakresie operacji finansowych, przygotowywanych przez NBP i BGK.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

Plan dochodów części 79 ustalony został w ustawie budżetowej na 2017 r. w wysokości 1.413.218,0 tys. zł. Wykonanie wyniosło 1.161.911,3 tys. zł i stanowiło 82,2% planu. W porównaniu do 2016 r. zrealizowane dochody w części 79 były niższe od dochodów w 2016 r. o 14%. Niższe wykonanie dochodów w porównaniu do planu i wykonania w 2016 r. było głównie efektem uzyskania niższych o 338.808,0 tys. zł dochodów z tytułu narosłych odsetek zapłaconych przez inwestorów przy zakupie obligacji emitowanych na rynku krajowym, w związku z mniejszą o 20,5% od założonej sprzedażą tych obligacji.

Wpływy z tytułu premii i odsetek ze sprzedaży obligacji na rynkach zagranicznych mają charakter warunkowy i nie były planowane w ustawie budżetowej. Dochody z narosłych odsetek, wykupionych przez inwestorów powstają jedynie w przypadku ponownego otwarcia wcześniejszej emisji. Dochody te wyniosły 75.589,2 tys. zł i uzyskano je w związku z ponowną emisją obligacji o wartości nominalnej 500 mln EUR, z terminem wykupu w styczniu 2036 r. Z trzech emisji obligacji zagranicznych przeprowadzonych w 2017 r. dwie zostały sprzedane z premią o łącznej wartości 66.711,8 tys. zł – wyżej wymienione obligacje o wartości 500 mln EUR oraz wyemitowane w trybie *private placement*⁷ obligacje o wartości nominalnej 300 mln EUR, z terminem wykupu w listopadzie 2019 r.

Badaniem objęto prawidłowość naliczenia kwot odsetek i premii z tytułu sprzedaży SPW wyemitowanych na rynku krajowym i za granicą w 2017 r. w łącznej wysokości 338.085,2 tys. zł. Powyższe środki, stanowiące 29% dochodów części 79, wpłynęły na właściwy rachunek, terminowo i w prawidłowej wysokości, zgodnie z warunkami określonymi w listach emisyjnych oraz rozliczeniami przetargów.

Niższe o 34,7% dochody w stosunku do prognozy uzyskano z tytułu odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz odsetek od środków na rachunkach walutowych Ministra Finansów. Wyniosły one 12.492,9 tys. zł i były mniejsze o 6.646,1 tys. zł. Największy wpływ na poziom wykonania dochodów z powyższych tytułów miało niższe o 93% zrealizowanie dochodów z tytułu odsetek od rachunków bankowych prowadzonych w BGK i NBP.

Badaniem objęto wpływy w łącznej wysokości 376,0 tys. zł, tj. 0,03% dochodów części 79, uzyskane w 2017 r. z tytułu odsetek od kredytów udzielonych przez Polskę Tanzanii i Uzbekistanowi. Minister weryfikował prawidłowość spłat z warunkami umów, w przypadku spłat dokonywanych w niepełnej wysokości, w pierwszej kolejności pokrywane były odsetki, a następnie rata kapitału, natomiast od nieterminowych spłat naliczane były i pobierane odsetki karne.

Wyższe od planowanych (o 22,3%) były dochody z tytułu odsetek od pożyczek udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego w wysokości 15.506,2 tys. zł. Wynikało to z udzielenia dwóch nowych pożyczek w październiku i grudniu 2016 r., tj. po okresie planowania budżetowego i trzech w 2017 r. Na podstawie próby pięciu pożyczek, z tytułu których nastąpiły płatności odsetkowe w łącznej wysokości 11.782,2 tys. zł, stanowiące 1% dochodów części 79 sprawdzono, że Minister monitorował terminowość i prawidłowość spłat pożyczek, dochody wpłynęły w terminach i wysokościach wynikających z umów pożyczek.

W 2017 r. nieplanowane wpływy z tytułu poręczeń i gwarancji wyniosły 4.268,9 tys. zł, w tym kwota 4.261,1 tys. zł stanowiła wpływy z tytułu płatności kuponowych, przedterminowych wykupów oraz wykupów przejętych obligacji stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej Spółdzielczemu Bankowi Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie.

⁷ Emisja niepubliczna, skierowana do wąskiej grupy inwestorów.

Pozostałe dochody w części 79, w wysokości 975,9 tys. zł pochodziły ze zwrotu części opłaty za gotowość, wniesionej w 2016 r. od Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (485,5 tys. zł), z rozliczenia Programu Stypendialnego finansowanego ze spłat zadłużenia przez Mongolię (362,1 tys. zł) oraz wpływu odsetek z BGK z tytułu udostępnionego kredytu zagranicznego z Banku Rozwoju Rady Europy (128,3 tys. zł). Zrealizowane dochody z tytułu tej pożyczki wpłynęły w planowanej wysokości, w terminie określonym w harmonogramie spłat.

1.2. Należności pozostałe do zapłaty

Na koniec 2017 r. w części 79 należności pozostałe do zapłaty ogółem wyniosły 3.109.953,0 tys. zł i w całości stanowiły należności wymagalne. W stosunku do stanu na koniec 2016 r. kwota należności pozostałych do zapłaty zmniejszyła się o 366.533,9 tys. zł z powodu aprecjacji złotego wobec dolara amerykańskiego⁸, w którym wyrażone są kredyty zaległe, udzielone rządowi innych państw, stanowiące 78,4% wszystkich zaległości. Na poziom należności zaległych na koniec 2017 r. wpływ miała także kwota należności z tytułu kapitału i odsetek od wypłaconych poręczeń i gwarancji w wysokości 671.498,1 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec 2016 r. należności te wzrosły o 15.763,6 tys. zł, głównie w wyniku naliczenia odsetek ustawowych od należności z tytułu wypłaconej gwarancji za zobowiązania Spółdzielczego Banku Rzemiosła i Rolnictwa w Wołominie (11.328,4 tys. zł).

Najwyższą pozycję należności zaległych na koniec 2017 r. stanowiły należności Skarbu Państwa z tytułu kredytów udzielonych Irakowi w latach 1984–1990. Należności zaległe z tytułu odsetek od tych kredytów wyniosły 2.076.751,0 tys. zł. Po wizycie Prezydenta Iraku w Polsce w listopadzie 2017 r. oraz w związku z dążeniem strony polskiej do przywrócenia pełnej polskiej obecności dyplomatycznej w Iraku, Ministerstwo Finansów zwróciło się do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Ministerstwa Rozwoju z prośbą o opinię w kwestii podjęcia rozmów ze stroną iracką na temat redukcji tego zadłużenia wobec Polski. Obydwa resorty zaakceptowały przedstawioną propozycję. W Ministerstwie Finansów podjęto prace zmierzające do przygotowania koncepcji oddłużenia Iraku zgodnie z założeniami Klubu Paryskiego (80% redukcji i 20% spłaty zadłużenia).

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

2. Wydatki budżetu państwa

W ustawie budżetowej na 2017 r. (przed nowelizacją⁹) zaplanowano w części 79 wydatki w wysokości 30.400.000,0 tys. zł. W związku z przewidywaniem niższej realizacji wydatków z tytułu obsługi skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą, Minister we wrześniu 2017 r. dokonał blokady wydatków w kwocie 600.000,0 tys. zł, a w listopadzie 2017 r. zmniejszył limit wydatków na odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące SPW, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego o 750.000,0 tys. zł, zwiększając plan wydatków na obsługę długu krajowego. W znowelizowanej ustawie budżetowej na 2017 r. wydatki na obsługę długu Skarbu Państwa zostały obniżone o kwotę równą kwocie zablokowanych wcześniej wydatków, do wysokości 29.800.000,0 tys. zł. Zrealizowane w części 79 wydatki wyniosły 29.641.408,4 tys. zł, tj. 99,5% planu po zmianach.

W wydatkach na obsługę długu Skarbu Państwa 69,8% stanowiły wydatki związane z obsługą długu krajowego i 30,2% wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego. Podobnie jak w latach poprzednich największy udział w całości wydatków miały odsetki i dyskonto od krajowych i zagranicznych skarbowych papierów wartościowych (95,5%), natomiast pozostałe wydatki poniesiono na odsetki od pożyczek i kredytów zagranicznych (2,2%), odsetki z tytułu przyjmowania wolnych środków

⁸ Kurs średni NBP USD/PLN wyniósł na koniec 2016 r. – 4,1793, a na koniec 2017 r. – 3,4813.

⁹ Ustawa z dnia 9 listopada 2017 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 2162).

przekazywanych Ministrowi w depozyt lub zarządzanie (1,8%) oraz z tytułu kosztów emisji skarbowych papierów wartościowych, opłat i prowizji (0,5%).

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. zobowiązania ogółem, tj. wszystkie zobowiązania niespłacone do końca okresu sprawozdawczego, bez względu na termin płatności, wyniosły 17.735.346,2 tys. zł. Kwota ta obejmowała naliczone memoriałowo: odsetki i dyskonto od krajowych i zagranicznych SPW, wydatki z tytułu zawartych transakcji SWAP, odsetki od pożyczek i kredytów, odsetki od środków publicznych przyjmowanych w depozyt lub zarządzanie przez Ministra Finansów, a także koszty emisji SPW oraz inne opłaty i prowizje. Na koniec 2017 r. w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa nie wystąpiły zobowiązania wymagalne.

2.1. Wydatki związane z obsługą zadłużenia zagranicznego Skarbu Państwa

W planie wydatków na obsługę zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych ujęto kwotę 10.393.366 tys. zł, którą w trakcie roku zmniejszono do wysokości 9.043.366 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 8.942.073,2 tys. zł, tj. 86% kwoty pierwotne prognozowanej i 98,9% planu po zmianach.

Niższe wykonanie wydatków w odniesieniu do pierwotnych założeń wynikało przede wszystkim z ukształtowania się kursów walutowych na poziomach niższych o 11,3% dla EUR/PLN i 14,5% dla USD/PLN, od przyjętych do planu wydatków z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego płatnych w walutach obcych. Rzeczywiste średnie kursy EUR i USD w 2017 r. wyniosły: EUR/PLN – 4,26 i USD/PLN – 3,78 wobec przyjętych do planu wydatków 4,80 i 4,42. Ponadto niższy od prognozowanego był poziom obsługiwanej długu, m.in. w wyniku dokonanych w 2016 r. odkupów obligacji oraz mniejszych niż zakładano emisji na rynkach zagranicznych w 2017 r.¹⁰

W porównaniu do 2016 r. wydatki na obsługę zadłużenia zagranicznego zmniejszyły się o 896.036,0 tys. zł, tj. o około 10%. Było to głównie wynikiem umocnienia złotego wobec wszystkich walut¹¹, w których dokonywano płatności, niższego oprocentowania obsługiwanej długu, a także mniejszych odkupów obligacji z terminem wykupu w następnym roku.

W planie wydatków na obsługę zadłużenia zagranicznego 93,1% stanowiły wydatki na wypłatę odsetki dyskonta od skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą. Kwotę planu wydatków w wysokości 9.342.674,0 tys. zł oszacowano na podstawie przypadających na 2017 r. płatności kuponowych od wyemitowanych w latach poprzednich SPW, planowanych nowych emisji, z którymi związane były ewentualne wydatki oraz z uwzględnieniem wypłat dyskonta od obligacji wykupywanych w 2017 r. Uwzględniono w niej także transakcje CIRS – Currency Interest Rate Swap, to jest transakcje polegające na okresowej wymianie płatności odsetkowych naliczonych od kwot nominalnych w walutach według stałych stawek procentowych, zmniejszające, zgodnie z art. 166 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹², wydatki o kwotę 329.472,0 tys. zł. W trakcie roku plan zmniejszono do kwoty 8.302.674,0 tys. zł, w związku z oszczędnościami powstałymi przede wszystkim w wyniku aprecjacji złotego.

Wydatki na wypłatę odsetek i dyskonta od skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą zrealizowano w wysokości 8.217.236,9 tys. zł, tj. 98,9% planu po zmianach. Saldo transakcji SWAP wyniosło łącznie minus 271.027,3 tys. zł, na co złożył się wynik transakcji CIRS zawartych w latach 2014–2016, który pomniejszył wydatki 2017 r. o 280.160,5 tys. zł, oraz wydatek w wysokości 9.133,2 tys. zł, stanowiący płatność początkową związaną z zawarciem w 2017 r. transakcji zabezpieczającej IRS – Interest Rate Swap. Była to transakcja polegająca na zamianie odsetek

¹⁰ W 2017 r. wyemitowano tylko obligacje w EUR o wartości 1,8 mld EUR wobec zakładanej 3 mld EUR, natomiast nie przeprowadzono planowanych emisji w USD, CHF i JPY.

¹¹ W 2016 r. średnie kursy EUR i USD wyniosły: EUR/PLN – 4,36 i USD/PLN – 3,94.

¹² Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

ustalonych na podstawie zmiennej stopy procentowej od wyemitowanej w 2017 r. obligacji, na odsetki wyliczone z uwzględnieniem stałej stopy procentowej.

Na podstawie badania dyspozycji wypłaty odsetek, obejmujących 12 największych płatności z tytułu obsługi zagranicznych SPW w 2017 r. na łączną kwotę 4.725.920,2 tys. zł, ustalono, że zostały zrealizowane w wysokości zgodnej z kwotami należnymi od poszczególnych obligacji. Przekazanie środków walutowych na rachunek w BGK nastąpiło w terminie umożliwiającym wypłatę odsetek w dniu ich wymagalności. Nie stwierdzono zbyt wczesnego przekazania środków walutowych w stosunku do terminów płatności. Płatności walutowe zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie. Zbadane płatności stanowiły 55,7% wydatków z tytułu odsetek od obligacji zagranicznych.

W 2017 r. wydatki na obsługę kredytów udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe (MIF) zaplanowano w kwocie 164.712,3 tys. EUR, tj. 790.850 tys. zł. W planie uwzględniono spłaty odsetek od kredytów udzielonych przez Europejski Bank Inwestycyjny, Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju i Bank Rozwoju Rady Europy. W trakcie roku plan wydatków z tytułu kredytów udzielonych przez MIF zmniejszony został do wysokości 650.850,0 tys. zł. Zrealizowane wydatki wyniosły 152.200,9 tys. EUR. Stanowiło to równowartość 647.373,6 tys. zł (81,6% planu pierwotnego i 99,5% planu po zmianach). Różnica kwot planowanych i wykonanych wydatków na obsługę kredytów z MIF wyrażonych w EUR związana była z niższym od założonego oprocentowaniem wypłaconych środków oraz późniejszą w stosunku do planowanych terminów, wypłatą środków kredytowych.

Badaniem objęto wydatki dokonane w maju 2017 r., to jest w miesiącu, w którym zrealizowane były najwyższe miesięczne płatności z tytułu odsetek od kredytów i pożyczek z MIF w łącznej wysokości 129.297,3 tys. zł, tj. 20% płatności z tego tytułu. Ustalono, że zostały one poniesione zgodnie z warunkami umownymi – zapłacone terminowo, w należnych wysokościach oraz zostały zaewidencjonowane w złotych po właściwym kursie.

Na pokrycie kosztów emisji SPW na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje zaplanowano 259.842,0 tys. zł. Plan wydatków w trakcie roku zmniejszono do kwoty 89.842,0 tys. zł, a wykonanie wyniosło 77.462,7 tys. zł, tj. 86,2% planu po zmianach. W porównaniu do 2016 r. wydatki z powyższych tytułów zmniejszyły się o 157.845,2 tys. zł (o 67,1%). Główną pozycją w tej grupie wydatków była opłata za gotowość do wykorzystania Elastycznej Linii Kredytowej Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). W planie wydatków ujęto ją w kwocie 199.213,0 tys. zł, natomiast wykonanie wyniosło 56.769,1 tys. zł. W 2017 r. wysokość opłaty za gotowość uległa zmniejszeniu w porównaniu do kwoty przyjętej w trakcie planowania budżetu na 2017 r. w związku z obniżeniem wysokości wnioskowanej Linii z 13 mld SDR do 6,5 mld SDR¹³. Ponadto w związku z rezygnacją z dniem 3 listopada 2017 r. z dostępu do Elastycznej Linii Kredytowej nastąpił zwrot przez MFW części opłaty w wysokości 12.425,4 tys. zł. Kwota ta pomniejszyła wydatki roku 2017, zgodnie z § 19 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁴. Od 2010 r. łączne koszty związane z dostępem do Elastycznej Linii Kredytowej wyniosły 1.851.347,1 tys. zł. Polska ani razu nie skorzystała z możliwości uruchomienia tych środków.

Niższe od planowanych o 27.378,8 tys. zł były także opłaty za przygotowanie i przeprowadzenie emisji zagranicznych, poniesione na rzecz banków wybranych na kierowników konsorcjum emisyjnego, co było wynikiem rezygnacji przez Ministra z części zaplanowanych emisji SPW na rynkach zagranicznych. Na 2017 r. zakładano emisje obligacji w czterech walutach o łącznej wartości nominalnej 19.663 mln zł, a zrealizowano jedynie emisje w EUR o wartości 7.658 mln zł. W 2017 r. nie poniesiono planowanych prowizji w kwocie 7.795 tys. zł z tytułu sprzedaży walut za pośrednictwem BGK, gdyż

¹³ SDR – (tzw. specjalne prawa ciągnięcia) międzynarodowa jednostka walutowa o charakterze pieniądza bezgotówkowego, emitowana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1542.

sprzedaż nastąpiła w grudniu 2017 r., a zgodnie z umową zawartą z BGK¹⁵ termin płatności przypadał na styczeń 2018 r.

2.2. Wydatki związane z obsługą krajowego długu Skarbu Państwa

W 2017 r. na obsługę skarbowych papierów wartościowych oraz innych instrumentów na rynku krajowym zaplanowano wydatki w wysokości 20.006.534 tys. zł. Decyzją Ministra z dnia 23 listopada 2017 r. dokonano zmian w budżecie państwa, zwiększając plan wydatków o 750.000 tys. zł do wysokości 20.756.534 tys. zł. Wydatki wykonane wyniosły 20.699.335,1 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach.

W 2017 r. wydatki na obsługę długu krajowego były mniejsze niż w 2016 r. o 1.518.414,5 tys. zł, tj. o 6,8%. Na obniżenie kosztów wpływ miało głównie niższe oprocentowanie¹⁶ obsługiwanego długu (spadek wydatków o 2,9 mld zł) oraz niższe wydatki z tytułu transakcji SWAP (w 2016 r. 1,4 mld zł, w 2017 r. 0,7 mld zł). W porównaniu do 2016 r. większe były natomiast odkupy obligacji zapadających w następnym roku (z tego tytułu nastąpił wzrost wydatków o 0,4 mld zł) oraz wydatki z tytułu przyrostu obsługiwanego długu wynikającego z finansowania potrzeb pożyczkowych netto (o 2 mld zł).

W wydatkach na obsługę długu krajowego Skarbu Państwa 95,5% stanowiły wydatki na obsługę obligacji hurtowych w kwocie 19.772.687,5 tys. zł. Były one wyższe od pierwotnie prognozowanych o 1.045.411,5 tys. zł, tj. o 5,6%. Wynikało to przede wszystkim z zawarcia pod koniec 2016 r. oraz 2017 r. nowych transakcji SWAP, przenoszących wydatki na obsługę długu między latami. Saldo wydatków z tytułu obu transakcji wyniosło w 2017 r. 699.460,9 tys. zł, (pomniejszenie wydatków z tytułu transakcji zawartych w 2016 r. o 1.404.318,1 tys. zł i wykonanie wydatków w kwocie 2.103.779 tys. zł w związku z zawarciem transakcji pod koniec 2017 r.), podczas gdy w ustawie budżetowej na 2017 r. przyjęto pomniejszenie wydatków z tytułu transakcji zawartych w 2016 r. o 506.596,0 tys. zł. Transakcje SWAP, których celem było zarządzanie rozkładem wydatków na obsługę długu w czasie, były zawarte na korzystnych warunkach przynosząc średnią rentowność 1,65%¹⁷. W 2018 r. rozliczenie transakcji SWAP spowoduje zmniejszenie wydatków o 2.127.487,7 tys. zł.

Wydatki z tytułu obsługi obligacji oszczędnościowych wyniosły 272.500 tys. zł, tj. 99,8% planu pierwotnego.

W styczniu i lutym 2017 r. Minister wyemitował bony skarbowe. Były to tzw. bony krótkie, tj. z terminem wykupu w tym samym roku. Wydatki z tego tytułu wyniosły 55.073,5 tys. zł, tj. 12,7% planu, co było wynikiem niskiego wykonania planu sprzedaży bonów. Sprzedano bony o wartości 5.976 mln zł wobec zakładanej 39.000 mln zł. Bony skarbowe są instrumentem służącym do zarządzania płynnością budżetu państwa. Ich średnia rentowność w 2017 r. wyniosła 1,54%, tj. o 0,2 punktu procentowego więcej niż średnie oprocentowanie środków pozyskiwanych w ramach konsolidacji zarządzania płynnością. W porównaniu do innego alternatywnego źródła pozyskania płynności w postaci dwuletnich obligacji zerokuponowych o średniej rentowności 2,04% bony skarbowe były tańszym instrumentem. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że emisje bonów przeprowadzone zostały w okresie utrzymywania relatywnie wysokich poziomów wolnych środków złotych¹⁸ i walutowych na rachunkach lokat budżetu

¹⁵ Umowa rachunków bankowych i innych usług z dnia 9 czerwca 2017 r.

¹⁶ Średnie oprocentowanie obligacji hurtowych, od których poniesiono wydatki w 2016 r. wyniosło 2,88%, a w 2017 r. – 2,76%.

¹⁷ Za okres trwania transakcji, tj. od daty pierwszej płatności z 8 września 2017 r. do momentu rozliczenia transakcji w dniu 25 października 2018 r.

¹⁸ Stany wolnych środków złotych w styczniu wyniosły średnio 13.331 mln zł, a w lutym 27.428 mln zł. Przed rozliczeniem emisji w dniu 11 stycznia 2017 r. bonów o wartości nominalnej 1 mld zł przeciętny stan środków walutowych wynosił 3,5 mld zł (a walutowych ponad 6 mld zł); przed rozliczeniem kolejnego 1 mld zł z emisji bonów w dniu 18 stycznia 2017 r. średni stan lokat złotych wzrósł, i w okresie pomiędzy pierwszą a drugą emisją bonów wynosił 6,9 mld zł; a przed rozliczeniem następnego 1 mld zł w dniu 8 lutego 2017 r. średni stan lokat złotych osiągnął poziom 25 mld zł (w okresie pomiędzy drugą a trzecią emisją bonów); przed rozliczeniem w dniu 22 lutego 2017 r. kwoty 0,5 mld zł z emisji bonów średni stan lokat złotych wynosił 25,4 mld zł.

państwa, tj. w styczniu i lutym 2017 r., przeprowadzenie emisji bonów skarbowym było zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działaniem niecelowym. Kwestia ta została przedstawiona i uwzględniona w kalkulacji oceny ogólnej w wystąpieniu pokontrolnym, skierowanym do Minister Finansów po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w częściach 97 – Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Wydatki na odsetki od środków przyjmowanych w depozyt i zarządzanie przez Ministra Finansów, wypłacone podmiotom¹⁹ uprawnionym i zobowiązanym do lokowania środków na oprocentowanym rachunku Ministra w BGK, wyniosły 537.110,2 tys. zł i były wyższe od pierwotnie planowanych o 5,4%. Wpływ na to miało przede wszystkim utrzymywanie wyższych średniomiesięcznych stanów depozytów terminowych (o 645,1 mln zł) i overnight (o 8.107 mln zł).

Na pokrycie kosztów emisji krajowych skarbowych papierów wartościowych oraz inne opłaty i prowizje w 2017 r. zaplanowano 61.616 tys. zł. W ciągu roku limit wydatków w tym paragrafie został zwiększony do kwoty 64.616 tys. zł. Wydatki wyniosły 61.963,9 tys. zł, tj. o 347,9 tys. zł (o 0,6%) więcej niż początkowo prognozowano. Główną pozycję tych wydatków w kwocie 52.876,4 tys. zł stanowiło wynagrodzenie agenta emisji obligacji detalicznych, PKO Banku Polskiego S.A., które uzależnione jest przede wszystkim od wielkości sprzedaży obligacji oszczędnościowych. W porównaniu do 2016 r. wydatki te wzrosły o 18.728,4 tys. zł (o 54,8%), co wynikało z wyższej o 48% wartości zrealizowanej sprzedaży obligacji. W 2017 r. Minister rozszerzył ofertę obligacji oszczędnościowych o emisję trzymiesięcznej oszczędnościowej obligacji skarbowej o oprocentowaniu stałym (seria OTS), której sprzedaż w okresie październik-grudzień wyniosła 650,3 mln zł, tj. 9,5% wartości obligacji oszczędnościowych sprzedanych w 2017 r. Największy udział w sprzedaży obligacji oszczędnościowych, podobnie jak w latach poprzednich, miały obligacje dwuletnie o oprocentowaniu stałym (43,1%) oraz czteroletnie obligacje indeksowane²⁰ (35,8%).

Szczegółowym badaniem wydatków na obsługę długu krajowego objęto 12 największych kwot wydatków na odsetki, dyskonto i premie²¹ od obligacji skarbowych, a także 8 pozycji wydatków obejmujących płatności początkowe transakcji na instrumentach pochodnych SWAP, odsetki od środków przyjętych przez Ministra Finansów w zarządzanie lub depozyt, dyskonto od bonów skarbowych, wynagrodzenie agenta emisji obligacji skarbowych, opłaty za usługi prawne oraz refundację opłat BGK. Łączna kwota zbadanych wydatków wyniosła 13.272.310,4 tys. zł, tj. 64% wydatków na obsługę długu krajowego i 45% wydatków zrealizowanych w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. Wydatki te zostały poniesione zgodnie z warunkami określonymi w dokumentach stanowiących podstawę prawną wydatkowania środków budżetowych na obsługę długu krajowego, tj. listach emisyjnych, wezwaniach sporządzonych przez Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych, potwierdzeniach transakcji zawartych z Dealerami Skarbowych Papierów Wartościowych, informacjach otrzymanych z BGK oraz fakturach. Wydatki zostały zaliczone do właściwych paragrafów klasyfikacji budżetowej, a dyspozycje płatności sprawdzone i zatwierdzone przez osoby upoważnione.

¹⁹ W 2017 r. wolne środki lokowało 390 jednostek sektora finansów publicznych. Ponadto dla depozytów sądowych pochodzących z 286 sądów rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych prowadzono w Banku Gospodarstwa Krajowego 860 rachunków depozytowych.

²⁰ Oprocentowanie obligacji w pierwszym rocznym okresie odsetkowym jest ustalone w liście emisyjnym. Stopa procentowa dla kolejnych okresów odsetkowych jest obliczana na podstawie stopy wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, przyjmowanej dla 12 miesięcy i ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w miesiącu poprzedzającym pierwszy miesiąc danego okresu odsetkowego, powiększonej o stałą marżę.

²¹ Premia jako wydatek występuje w sytuacji przedterminowego wykupu SPW i jest nadwyżką ceny wykupu nad wartością nominalną obligacji.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W 2017 r. całość wydatków części 79 stanowiła finansowanie jednego działania w ramach budżetu państwa w układzie zadaniowym w funkcji 4. Zarządzanie finansami państwa, tj. Zarządzanie i obsługa długu Skarbu Państwa. Celem działania była „Realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta”, a wyznaczony miernik „Pełna i terminowa realizacja zobowiązań dłużnika i gwaranta” miał wynieść 100%. W ramach tej części do zapłaty przypadły wydatki w kwocie 29.641.408,4 tys. zł i w takiej wysokości zostały poniesione. Na podstawie badania wydatków w łącznej kwocie 18.127.527,9 tys. zł, tj. 61,1% zrealizowanych w części 79 wydatków budżetu państwa, stwierdzono, że zostały one poniesione zgodnie w warunkami umownymi, w należnych wysokościach oraz terminowo.

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych sprawozdań za 2017 r. przez 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),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

a także sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania budżetowe, a także sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2017 r. sporządzono na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej prowadzonej w BGK i NBP. Zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Sprawozdania Rb-Z i Rb-N zostały sporządzone prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym.

W rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r. części 79 nie ujęto zobowiązań z tytułu wynagrodzenia agenta emisji obligacji detalicznych za usługi wykonane w grudniu 2017 r. z datą płatności w styczniu 2018 r. w łącznej kwocie 6.561,1 tys. zł. 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 kwoty zobowiązań w rocznym sprawozdaniu Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za 2017 r. o 0,04%. W związku z ustaleniem NIK, dokonano korekty zapisów księgowych w ewidencji księgowej części 79 oraz w dniu 21 marca 2018 r. sporządzone zostało skorygowane sprawozdanie Rb-28 za 2017 r., które po korekcie przedstawiało prawdziwy obraz wydatków i zobowiązań wykazywanych w części 79.

W ewidencji księgowej części 79 nie zostały ujęte należności wymagalne z tytułu płatności kuponowych (odsetek) od przejętych obligacji spółki Nettle S.A., co spowodowało zaniżenie w sprawozdaniu Rb-27 za 2017 r. kwoty należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto o kwotę 58,6 tys. zł (0,002%).

Brak rzetelnej weryfikacji przez Departament Długu Publicznego oraz Departament Poręczeń i Gwarancji Ministerstwa Finansów danych ujmowanych w sprawozdaniach sporządzanych przez BGK i NBP potwierdzają także ustalenia z przeprowadzonej w NBP kontroli ewidencji księgowej części 79,

dotyczące zawyżenia w sprawozdaniu Rb-Z za II i III kwartał 2017 r. kwoty niewymagalnych (potencjalnych) zobowiązań Skarbu Państwa odpowiednio o 386.246,9 tys. zł i 405.673,4 tys. oraz korekty tych sprawozdań dokonanej przez NBP dopiero 30 listopada 2017 r.

Oznacza to, że przyjęte mechanizmy kontroli zarządczej w zakresie sporządzania sprawozdań były niewystarczające, gdyż nie uwzględniały obowiązku weryfikacji przez Ministerstwo Finansów poprawności danych ujmowanych w sprawozdaniach budżetowych oraz w zakresie operacji finansowych, przygotowywanych przez NBP i BGK.

NIK pozytywnie zaopiniowała sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe i w zakresie operacji finansowych. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości z uwagi na skalę nie spowodowały obniżenia oceny w tym zakresie.

4. Księgi rachunkowe

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa przeprowadzono w BGK i NBP na próbie 119 zapisów księgowych o łącznej wartości 24.399.418,4 tys. zł, wylosowanych metodą monetarną²². Stwierdzono, że dowody księgowe sporządzono prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a operacje gospodarcze udokumentowane tymi dowodami właściwie ujęto w księgach rachunkowych. Analizą objęto prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 10 sald należności wymagalnych i 10 sald zobowiązań długoterminowych według stanu na 31 grudnia 2017 r., łącznie o wartości 1.433.426,1 tys. zł, wybranych w sposób celowy²³. Badanie wykazało, że kwoty należności i zobowiązań zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

Nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że księgi rachunkowe, stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta głównego części 79 obejmujące zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były nieprawidłowo.

W toku kontroli stwierdzono jedną nieprawidłowość polegającą na braku przypisania w ewidencji księgowej części 79 należności z tytułu płatności kuponowych (odsetek) od przejętych obligacji spółki Nettle S.A., stanowiących zabezpieczenie gwarancji udzielonej za zobowiązania SK Bank w kwocie 58,6 tys. zł.

Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzący ewidencję księgową części 79 zaewidencjonował należności z tytułu kapitału obligacji jako należności sporne, natomiast należności z tytułu odsetek od powyższej obligacji nie zostały zaksięgowane w ewidencji części 79. Wynikało to z trójstronnych uzgodnień pomiędzy Departamentami Długu Publicznego i Rozwoju Rynku Finansowego w Ministerstwie Finansów oraz Departamentem Usług Agencyjnych w BGK, w sprawie kasowego, a nie memoriałowego ujmowania w ewidencji księgowej odsetek (dochodów) od przejętych papierów wartościowych. Było to niezgodne z § 8 ust. 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad 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, który stanowi, że odsetki od należności i zobowiązań, ujmuje się

²² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

²³ Do próby wybrano kwoty składające się na najwyższe salda zobowiązań i należności części 79 według stanu na 31 grudnia 2017 r.

²⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 760. (rozporządzenie uchylone z dniem 1 stycznia 2018 r.) Aktualnie obowiązujące rozporządzenie 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 Polskiej (Dz. U. poz. 1911) zawiera analogiczny przepis (§ 11).

w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty, lecz nie później niż pod datą ostatniego dnia kwartału w wysokości odsetek należnych na koniec tego kwartału.

Taki sposób ewidencji nie był również zgodny z postanowieniami Zasad (Polityki) rachunkowości dotyczącymi części 79, 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.

IV. Informacje dodatkowe

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Minister Finansów w dniu 11 kwietnia 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła ocenę i wnioski wynikające z ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa. W odpowiedzi z dnia 24 kwietnia 2018 r. na wystąpienie pokontrolne Minister Finansów poinformowała o wykonaniu jednego z trzech wniosków pokontrolnych dotyczącego ujęcia w ewidencji księgowej części 79 należności wymagalnych w kwocie 58.646 zł oraz korekcie sprawozdania Rb-27 za 2017 r. sporządzonej w dniu 13 kwietnia 2018 r. Pozostałe wnioski zostały przyjęte do realizacji.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem, w tym:	1.350.837,3	1.413.218,0	1.161.911,3	86,0	82,2
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	1.350.837,3	1.413.218,0	1.161.911,3	86,0	82,2
1.1.	Rozdział 75701 - Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych	105.534,9	19.267,0	89.058,1	84,4	462,2
1.1.1.	§ 8060 Wpłaty odsetek i opłat od udzielonych pożyczek i kredytów zagranicznych oraz od rachunków specjalnych	30.488,4	19.139,0	12.492,9	41,0	65,3
1.1.2.	§ 8070 Wpłaty odsetek od podmiotów krajowych z tytułu udostępnionych kredytów zagranicznych oraz należności ubocznych z tytułu zaliczek udzielonych w latach ubiegłych	2.671,1	128,0	128,3	4,8	100,2
1.1.3.	§ 8090 Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych wyemitowanych za granicą	71.426,9	-	75.589,2	105,8	-
1.1.4.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	948,5	-	847,6	89,4	-
1.2.	Rozdział 75702 - Obsługa papierów wartościowych, kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego	12.845	12.682,0	15.506,2	120,7	122,3
1.2.1.	§ 8080 Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	12.845	12.682,0	15.506,2	120,7	122,3
1.3.	Rozdział 75703 - Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym	1.215.333,6	1.375.778,0	1.048.180,3	86,2	76,2
1.3.1.	§ 8080 Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	1.215.313,5	1.375.778,0	1.048.140,9	86,2	76,2
1.3.2.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	20,2	-	39,5	195,5	-
1.4.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	13.786,3	-	4.269,0	31,0	-
1.4.1.	§ 8020 Wpływy z tytułu zagranicznych poręczeń i gwarancji	6,4	-	6,1	95,3	-
1.4.2.	§ 8030 Wpływy z tytułu krajowych poręczeń i gwarancji	13.779,7	-	1,8	0,0	-
1.4.3.	§ 8080 Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	0,0	-	4.261,1	-	-
1.5.	Rozdział 75705 Obsługa krajowych pożyczek i kredytów pozostałych jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych	3.337,5	5.491,0	4.897,8	146,8	89,2
1.5.1.	§ 8080 Wpływy z tytułu skarbowych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych na rynku krajowym	2.811,7	5.491,0	4.872,0	173,3	88,7
1.5.2.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	525,8	-	25,8	4,9	-

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

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa

Lp.	Wyszczególnienie	2016	2017		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	32.055.858,8	29.800.000,0	29.800.000,0	29.641.408,4	92,5	99,5	99,5
1.	Dział 757 Obsługa długu publicznego	32.055.858,8	29.800.000,0	29.800.000,0	29.641.408,4	92,5	99,5	99,5
1.1.	Rozdział 75701 Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynkach zagranicznych	9.838.109,2	9.793.366,0	9.043.366,0	8.942.073,2	90,9	91,3	98,9
1.1.1.	§ 8060 Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące spw, kredytów i pożyczek oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu zagranicznego	9.602.801,3	9.533.524,0	8.953.524,0	8.864.610,6	92,3	93,0	99,0
1.1.2.	§ 8080 Koszty emisji spw na rynkach zagranicznych oraz inne opłaty i prowizje	235.307,9	259.842,0	89.842,0	77.462,7	32,9	29,8	86,2
1.2.	Rozdział 75703 Obsługa zadłużenia, należności i innych operacji finansowych Skarbu Państwa na rynku krajowym	22.217.749,7	20.006.534,0	20.756.534,0	20.699.335,1	93,2	103,5	99,7
1.2.1.	§ 8070 Odsetki, dyskonto i inne rozliczenia dotyczące spw, pożyczek i kredytów oraz innych instrumentów finansowych, związanych z obsługą długu krajowego	22.174.841,3	19.944.918,0	20.691.918,0	20.637.371,2	93,1	103,5	99,7
1.2.2.	§ 8100 Koszty emisji skarbowych papierów wartościowych na rynku krajowym oraz inne opłaty i prowizje	42.908,4	61.616,0	64.616,0	61.963,9	144,4	100,6	95,9
1.3.	Rozdział 75704 Rozliczenia z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego	-	100,0	100,0	-	-	-	-
1.3.1.	§ 4610 Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	-	100,0	100,0	-	-	-	-

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

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2017 (Dz.U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Załącznik 3. Kalkulacja oceny ogólnej w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa

Oceny wykonania budżetu w części 79 – Obsługa długu Skarbu Państwa dokonano stosując kryteria²⁵ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2017 roku²⁶.

Dochody (D): 1.161.911,3 tys. zł

Wydatki (W): 29.641.408,4 tys. zł

Łączna kwota $G = D + W$: 30.803.319,7 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie $W_d = D : G$ (0,0377)

Waga wydatków w łącznej kwocie: $W_w = W : G$ (0,9623)

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: pozytywna (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa wydatków: pozytywna (5)

Łączna ocena dochodów i wydatków $\sum O = 5 \times 0,9623 + 5 \times 0,0377 = 5,0$

Nieprawidłowości stwierdzone w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-27 i Rb-28 za 2017 r. nie spowodowały obniżenia oceny ogólnej z uwagi na ich skalę, tj. zaniżenie w sprawozdaniu Rb-27 kwoty należności pozostałych do zapłaty, w tym zaległości netto o kwotę 58,6 tys. zł (0,002%), a w sprawozdaniu Rb-28 zaniżenie zobowiązań o 6.561,1 tys. zł, tj. o 0,04%.

Ocena ogólna: pozytywna (5)

²⁵ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²⁶ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

Załącznik 4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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