



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Budżetu i Finansów

KBF.410.1.13.2024

Pan
Miroslaw Czekaj
Prezes Zarządu
Banku Gospodarstwa Krajowego
Bank Gospodarstwa Krajowego
Al. Jerozolimskie 7
00-950 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/001 Wykonanie budżetu państwa w 2023 r. – Bankowa obsługa budżetu państwa w 2023 r.
przez Bank Gospodarstwa Krajowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Bank Gospodarstwa Krajowego, Al. Jerozolimskie 7, 00-955 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mirosław Czekaj, Prezes Zarządu od 12 kwietnia 2024 r. Paweł Nierada, Pierwszy Wiceprezes Zarządu, od 11 stycznia 2024 r. do 12 kwietnia 2024 r. Beata Daszyńska-Muzyczka, Prezes Zarządu od 9 grudnia 2016 r. do 11 stycznia 2024 r.
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	1. Jan Werenowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/28/2024 z 4 stycznia 2024 r. 2. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2023 z 8 lutego 2024 r. (akta kontroli: tom I str. 1-3)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK lub Bank) zadań związanych z obsługą bankową budżetu państwa w 2023 r., prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań budżetowych i sprawozdań w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a także analiza informacji finansowych o funduszach pozabudżetowych obsługiwanych przez BGK.

Ocenie podlegały w szczególności:

- obsługa rachunków bankowych, o których mowa w art. 196 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej także: *ufp*), w zakresie działań dotyczących zarządzania wolnymi środkami jednostek sektora finansów publicznych oraz podmiotów nienależących do tego sektora i środków przyjętych w depozyty sądowe oraz sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury³;
- obsługa bankowa rachunków dochodów i płatności z budżetu środków europejskich otwartych na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister 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;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych za 2023 r. i wybranych sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2023 r., a także

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

³ Zgodnie z art. 83a ustawy o finansach publicznych Minister Finansów otwiera w BGK rachunki bankowe w złotych lub walutach obcych, na których przechowywane są środki finansowe przyjęte do depozytu sądowego lub składane na tych rachunkach na podstawie odrębnych przepisów (rachunki depozytowe Ministra Finansów) oraz sumy depozytowe powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury w rozumieniu ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. z 2024 r. poz. 390).

Zakres kontroli	<p>prorowadzenie ksiąg rachunkowych w zakresie dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań dla części 79 budżetu państwa <i>Obsługa długu Skarbu Państwa</i>,</p> <ul style="list-style-type: none"> – system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości i rzetelności sporządzania sprawozdań i prowadzenia ksiąg rachunkowych części 79 budżetu państwa. <p>Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:</p> <ul style="list-style-type: none"> – badania prawidłowości zakładania depozytów terminowych i depozytów <i>overnight</i> oraz naliczania odsetek; – analizy sposobu wykonywania dyspozycji Ministra Finansów dotyczących przelewów środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których dokonywane były płatności w ramach wydatków budżetu środków europejskich; – weryfikacji zapotrzebowań na środki składane przez Bank do Ministra Finansów; – analizy zapotrzebowań na środki w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich i faktycznego poziomu wydatków związanych z realizacją zleceń płatności przez Bank; – przeglądu analitycznego ksiąg rachunkowych prowadzonych dla części 79 budżetu państwa <i>Obsługa długu Skarbu Państwa</i> oraz szczegółowej kontroli wybranych zapisów i dokumentów księgowych; – badania prawidłowości sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdania Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. dla części 79 budżetu państwa. <p>Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. <i>Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności.</i></p>
-----------------	---

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie obsługę przez BGK w 2023 r. rachunków bankowych związanych z zarządzaniem przez Ministra Finansów wolnymi środkami w procesie zapewnienia płynności budżetu państwa, 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 prowadzenie przez BGK w 2023 r. ewidencji księgowej dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* oraz opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania dla tej części budżetowej.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Bank realizował zadania związane z prowadzeniem bankowej obsługi budżetu państwa i budżetu środków europejskich zgodnie z przepisami ufp, rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁵, 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 płatności⁶ oraz postanowieniami umów zawartych z Ministrem 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 oraz ich zwrotem, a także z obsługą depozytów sądowych i prokuratorskich. Bezzwłocznie realizował polecenia

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 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.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2081, ze zm., dalej: rozporządzenie MF w sprawie płatności ze środków UE.

przelewów środków z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których były dokonywane płatności, oraz środków z rachunku budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich.

Sprawozdania części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Kontrola ewidencji księgowej wykazała, że sporządzone przez BGK sprawozdania dla części 79 prezentują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów, wydatków, należności i zobowiązań we wskazanej części budżetu państwa.

Ponadto zebrano i przeanalizowano dane dotyczące funduszy pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Obsługa rachunków bankowych w zakresie środków przekazanych Ministrowi Finansów w depozyt i zarządzanie, rachunków specjalnych i sprzedaż walut obcych

Opis stanu faktycznego

Na podstawie przepisów ufp, 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, jednostek sektora finansów publicznych, a także podmiotów niebędących jednostkami sektora finansów publicznych, zaliczanych do sektora instytucji rządowych i samorządowych na podstawie art. 48 ust. 1 i 2, art. 78b ust. 2 oraz art. 78d wyżej wymienionej ustawy. Szczegółowe zasady prowadzenia przez BGK rachunków bankowych były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów i ww. jednostkami objętymi mechanizmem przekazywania wolnych środków Ministrowi Finansów.

W 2023 r. mechanizmem tym (konsolidacja) objęto 442 jednostki (tj. o osiem więcej niż w roku poprzednim). Bank prowadził dla tych jednostek 2819 rachunków bankowych do gromadzenia wolnych środków, przekazywanych na rachunki Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie. Ponadto na koniec 2023 r. w BGK prowadzono 834 rachunki depozytowe w złotych i 2232 w walutach obcych dla 278 sądów: rejonowych, okręgowych, apelacyjnych i wojskowych oraz 116 rachunków depozytowych w złotych i 464 w walutach obcych dla 58 prokuratur.

(akta kontroli: tom I str. 4-29)

Na koniec 2023 r. Minister Finansów posiadał na rachunkach służących konsolidacji wolnych środków i na rachunkach depozytowych sądów i prokuratur łącznie 93 052,7 mln zł, tj. o 29,1% mniej niż na koniec 2022 r. Na kwotę tę złożyły się środki przyjęte w depozyty terminowe w wysokości 22 707,8 mln zł, depozyty *overnight*⁹ 61 360,3 mln zł oraz środki na rachunkach depozytowych O/N sądów 7576,2 mln zł i prokuratur 1408,3 mln zł.

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.

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).

Średni stan dzienny środków przekazanych w depozyt *overnight* w 2023 r. wyniósł 68 508,2 mln zł, a średni stan dzienny depozytów terminowych w 2023 r. wyniósł 36 785,7 mln zł¹⁰.

Podmioty zobowiązane lub uprawnione w 2023 r. przekazały Ministrowi Finansów w depozyt lub zarządzanie terminowe środki finansowe w formie 4224 lokat.

W związku z konsolidacją wolnych środków oraz zarządzaniem depozytami sądów i prokuratur Bank w 2023 r. naliczył i wypłacił w imieniu Ministra Finansów odsetki w wysokości 6607,9 mln zł, tj. o 37% wyższe niż w 2022 r. Na kwotę tą złożyły się odsetki w kwocie 2519,3 mln zł z tytułu zakończonych w 2023 r. 4368 lokat terminowych, w tym 3770 depozytów przekazanych w 2023 r., oprocentowanie środków przyjętych w depozyty lub zarządzanie O/N w kwocie 3492,5 mln zł oraz depozytów O/N sądów – 518,7 mln zł i prokuratur – 77,4 mln zł.

W 2023 r. dziewięć instytucji dokonało wcześniejszego rozwiązania 41 depozytów terminowych i środków przyjętych w zarządzanie terminowe przez BGK na łączną kwotę 987,5 mln zł, co skutkowało niewypłaceniem odsetek od zdeponowanych kwot tym jednostkom. W przypadku dochowania przez te podmioty terminów, na jakie pierwotnie zostały zdeponowane ich wolne środki, Bank wypłaciłby odsetki w łącznej wysokości 2,7 mln zł. Największy kwotowo depozyt dotyczył Urzędu Dozoru Technicznego (o wartości 883 mln zł) – depozyt rozwiązano po czterech dniach od założenia. Odsetki za pełny okres (23 dni) utrzymania depozytu wyniosłyby 1696,8 tys. zł.

W 2023 r. nie wystąpiły przypadki odrzucenia zleceń założenia depozytów dla klientów BGK, jak również opóźnień realizacji tych zleceń, spowodowanych awarią systemu BGK24.

(akta kontroli: tom I str. 30-114)

Kontrola prawidłowości obsługi przez BGK pięciu największych lokat terminowych jednostek przekazujących wolne środki Ministrowi Finansów na łączną kwotę 22 782,4 mln zł oraz pięciu największych depozytów O/N na łączną kwotę 61 992,6 mln zł wykazała, że BGK zakładał i zwracał środki z zakończonych lokat zgodnie z zasadami określonymi w ufp oraz rozporządzeniu MF w sprawie wolnych środków. W zbadanej próbie odsetki zostały naliczone prawidłowo i wyniosły dla depozytów terminowych 47,6 mln zł, a depozytów O/N – 15,3 mln zł.

Kontrola 10 depozytów złotych wybranych z bazy rachunków depozytowych Ministra Finansów w BGK na kwotę 266 mln zł wykazała, że odsetki od środków złożonych na tych rachunkach w kwocie 0,7 mln zł zostały naliczone w wysokościach wynikających z art. 83a ust. 3 ufp oraz zgodnie z postanowieniami zawartych umów.

(akta kontroli: tom I str. 94)

Na podstawie umowy¹¹ zawartej z Ministrem Finansów BGK otwiera i prowadzi na rzecz Ministra rachunki lokat terminowych w złotych oraz prowadzi transakcje warunkowe na papierach wartościowych.

W ramach obsługi tych rachunków¹² BGK otworzył w 2023 r. 220 rachunków depozytów terminowych, od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w kwocie 1535,2 mln zł. Bank otworzył także 327¹³ rachunków depozytów O/N od których naliczył i przekazał na rachunek Ministra Finansów odsetki w wysokości 151,5 mln zł. Średniomiesięczna roczna wartość depozytów

¹⁰ Uwzględniono depozyty O/N i terminowe założone w 2022 r., a kończące się w 2023 r.

¹¹ Umowa z 6 lutego 2023 r. r. w sprawie prowadzenia rachunków bankowych specjalnych oraz zawierania transakcji warunkowych.

¹² Rachunki lokat terminowych specjalnych służą tylko do lokowania środków przekazanych przez Ministra Finansów.

¹³ Zostały uwzględnione dwie lokaty O/N z datą zapadalności 4 stycznia 2023 r. na kwotę 4800 mln zł, z kwotą odsetek 0,5 mln zł.

terminowych wyniosła 23 903,2 mln zł a rachunków depozytowych O/N 2517,3 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 2023 r. jeden walutowy depozyt terminowy na łączną kwotę 27 mln dolarów amerykańskich (odsetki od tych depozytów wyniosły 124,9 tys. dolarów amerykańskich). Odsetki zostały prawidłowo naliczone i przekazane na rachunek Ministra Finansów.

Na zlecenie Ministra Finansów w 2023 r. BGK przeprowadził 355 transakcji sprzedaży walut obcych na łączną kwotę 4461 mln euro.

(akta kontroli: tom I str. 65-93,115-123)

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 prawa oraz postanowieniami umów.

OBSZAR

2. Bankowa obsługa rachunków dochodów i płatności z budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

BGK prowadził bankową obsługę rachunków dochodów i płatności z budżetu środków europejskich na podstawie przepisów ufp oraz rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Szczegółowe zasady tej obsługi były określone w umowach zawartych z Ministrem Finansów. Ponadto Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej 29 listopada 2023 r. zawarł z BGK umowę rachunku bankowego pomocniczego w złotych do obsługi wypłat na współfinansowanie realizacji programów i projektów z udziałem środków europejskich w ramach Perspektywy Finansowej 2021-2027.

W 2023 r. na rachunku dochodów budżetu środków europejskich w BGK zostały zgromadzone środki w kwocie 76 050,3 mln zł¹⁴, tj. o wartości 4,6% wyższej niż w 2022 r. W ciągu roku zostały one przekazane na rachunki płatności, w tym na rachunek płatności Perspektywy Finansowej (dalej: PF) PF 2007-2013 – 3,3 mln zł, PF 2014-2020 – 50 671,8 mln zł, PF 2021-2027 – 3624,1 mln zł, rachunek płatności WPR– 19 605,6 mln zł¹⁵.

Zgodnie z umową¹⁶ BGK na koniec każdego dnia operacyjnego powinien inwestować wolne środki skumulowane na tym rachunku¹⁷. W 2023 r. nie realizowano takich operacji, ponieważ na koniec każdego dnia operacyjnego występowały stany zerowe tego rachunku.

Kontrola prawidłowości realizacji pięciu największych kwotowo dyspozycji polecenia przelewu środków złożonych przez Ministra Finansów wykazała, że BGK bezzwłocznie realizował przelewy z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na rachunki, z których były dokonywane płatności na rzecz beneficjentów.

(akta kontroli: tom I str. 124-128)

Na koniec 2023 r. do składania zleceń płatności w BGK było upoważnionych 360 instytucji w ramach PF 2007-2013, 787 w ramach PF 2014-2020 oraz

¹⁴ W 2022 r. na tym rachunku zgromadzone były środki w wysokości 72 716,3 mln zł.

¹⁵ Pozostała kwota 2145,5 mln zł została przekazana na rachunek budżetu państwa z tytułu finansowania deficytu budżetu środków europejskich w latach poprzednich.

¹⁶ Umowa z 31 grudnia 2009 r. pomiędzy Ministrem Finansów a BGK dotycząca rachunku bankowego pomocniczego w złotych do obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich.

¹⁷ Uwzględniając warunek, że saldo środków na koniec dnia operacyjnego nie mogło być niższe od 100 tys. zł.

140 w ramach PF 2021-2027. W 2023 r. Bank nadał uprawnienia do korzystania z systemu BGK-Zlecenia 331 nowym instytucjom.

W 2023 r. złożono 87 573 zlecenia płatności na kwotę 56 270,7 mln zł, w tym 221 zleceń na 154,7 mln zł, z terminem płatności przypadającym na 2024 r.

Zrealizowano 87 747 zleceń płatności¹⁸ na kwotę 56 322,4 mln zł.

Kontrola prawidłowości realizacji zleceń płatności (pięciu największych kwotowo) wykazała, że płatności wykonane były w kwotach wskazanych w zleceniach i w terminach określonych przez Ministra Finansów.

Instytucje upoważnione do składania zleceń płatności dokonały w 2023 r. w formie elektronicznej 724 korekty złożonych zleceń (w 2022 r. 471 korekt), anulowały 361 zleceń na łączną kwotę 67,2 mln zł oraz złożyły 359 wniosków o korektę zwrotów. W 2023 r. instytucje dokonały zwrotów płatności ze środków europejskich (bez WPR) na łączną kwotę 2347,4 mln zł, w tym 2312,5 mln zł stanowiły zwroty dokonane w ramach PF 2014-2020. Na koniec grudnia 2023 r. do wyjaśnienia pozostawały zwroty na kwotę 91,4 mln zł (na koniec 2022 r. – 25,4 mln zł). Ostatnie zwroty w ramach PF 2007-2013 i PF 2014-2020 oraz PF 2021-2027 wyjaśnione zostały przez Bank 3, 4, i 16 stycznia 2024 r.

Bank wywiązywał się w 2023 r. z obowiązków informacyjnych, wynikających z przepisów rozporządzenia MF w sprawie płatności ze środków UE. Informacje o dokonanych płatnościach były udostępniane instytucjom i dysponentom części budżetowych zgodnie z przepisami ww. rozporządzenia.

Finansowanie przez Ministra Finansów zleceń płatności odbywało się na podstawie składanych przez Bank zapotrzebowań. Środki były przekazywane na rachunek płatności zgodnie z terminarzem płatności dla środków europejskich.

Kontrola pięciu największych kwotowo zapotrzebowań Banku na środki finansowe, wybranych w poszczególnych miesiącach z okresu styczeń - czerwiec 2023 r., 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: tom I str. 129, 152)

BGK w 2023 r. zrealizował dodatkowe płatności poza ustalonym terminarzem. W ramach PF 2007-2013 były to trzy zlecenia na kwotę 3,3 mln zł, w ramach PF 2014-2020 – 5641 zleceń na kwotę 7147,8 mln zł i 524 zlecenia w ramach PF 2021-2027 na kwotę 1508,8 mln zł. Z tych płatności kontrolą objęto pięć losowo wybranych, zostały one wykonane zgodnie ze złożonymi zleceniami.

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 rachunków dochodów i płatności z budżetu środków europejskich.

¹⁸ Łącznie ze zleceniami złożonymi w 2022 r.

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

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

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. obowiązywało sześć umów na krajowe współfinansowanie realizacji programów i projektów finansowanych z udziałem środków europejskich, zawartych przez BGK z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej²⁰ (dwie umowy), Ministrem Zdrowia, Ministrem Klimatu i Środowiska oraz Ministrem Funduszy i Polityki Regionalnej (dwie umowy). W związku z realizacją programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków europejskich instytucje upoważnione w 2023 r. złożyły 928 zleceń płatności z budżetu państwa w ramach krajowego współfinansowania na łączną kwotę 112,3 mln zł.

Kontrola pięciu największych kwotowo zleceń płatności zrealizowanych w 2023 r. na łączną kwotę 8,3 mln zł wykazała, że były one wykonane zgodnie z dyspozycjami dysponentów i zapisami zawartych umów.

Na rachunkach prowadzonych przez BGK w ramach współfinansowania krajowego gromadzono środki niezbędne do realizacji zleceń płatności.

(akta kontroli: tom I str. 162-163)

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. Sprawozdawczość i księgi rachunkowe****4.1 Sprawozdania**

Opis stanu faktycznego

BGK prowadził ewidencję księgową oraz sporządzał sprawozdania budżetowe i sprawozdania w zakresie operacji finansowych dla części 79 budżetu państwa *Obsługa długu Skarbu Państwa* za 2023 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 2023 r. przez dysponenta części 79:

- 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).

Kontrolą poprawności sporządzenia objęto również sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. (Rb-Z).

Roczne sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) za 2023 r. zostało skorygowane w dniu 20 lutego 2024 r., tj. jeszcze przed rozpoczęciem badania sprawozdań części 79 przez NIK. Korekta wynikała z nieprawidłowej ewidencji księgowej kwoty odsetek należnych od środków w euro zgromadzonych na rachunku walutowym Ministra Finansów w BGK za grudzień 2023 r. przypadających do rozliczenia w następnym roku. Należności z tytułu odsetek w kwocie 1467,1 tys. zł zaksięgowano na koncie 22100-1978-760 – *Odsetki*

²⁰ Z dniem 16 grudnia 2023 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej zostało przekształcone w Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

od bankowych rachunków walutowych w BGK zamiast na koncie 22100-1978-382 *Odsetki od bankowych rachunków walutowych w BGK wymagalne w ciągu 12 miesięcy od dnia bilansowego*. Ewidencja księgową została skorygowana, a w ślad za nią wykonana korekta sprawozdania Rb-27 części 79 za 2023 r. polegająca na zmniejszeniu stanu należności do zapłaty o wartość 1467,1 tys. zł.

Analiza wykazała, że kwoty wykazane w sprawozdaniach dysponenta części 79 były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość i rzetelność sporządzania sprawozdań.

Wskazane powyżej sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Sprawozdania, w tym roczne sprawozdanie Rb-27 po korekcie, przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach.

(akta kontroli str. tom II 1-206)

4.2 Księgi rachunkowe

Opis stanu faktycznego

BGK zobowiązał się 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* wprowadzonych w życie zarządzeniem Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2022 r.²¹

Badanie wiarygodności ksiąg rachunkowych dysponenta części 79 przeprowadzono na próbie 92 zapisów księgowych o łącznej wartości 58 870,7 mln zł, wylosowanych metodą monetarną. 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 także prawidłowość naliczeń i zapisów księgowych w odniesieniu do 12 sald zobowiązań oraz należności, według stanu na 31 grudnia 2023 r. o łącznej wartości 27,6 mln zł, wybranych w sposób celowy²². Badanie wykazało, że kwoty zobowiązań oraz należności zostały prawidłowo ujęte w księgach części 79.

W trakcie kontroli nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które wskazywałyby, że w zakresie zapisów dotyczących dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań, księgi rachunkowe stanowiące podstawę sporządzenia sprawozdań dysponenta części 79 prowadzone były nieprawidłowo.

Stwierdzone nieprawidłowości

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

(akta kontroli str. tom II 117-206)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie sporządzone przez kontrolowaną jednostkę sprawozdania budżetowe, a także sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji za IV kwartał 2023 r. części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*. Ewidencja księgową części 79 budżetu państwa była prowadzona zgodnie z warunkami umowy zawartej 21 grudnia 2015 r. z Ministrem Finansów w sprawie powierzenia Bankowi Gospodarstwa Krajowego

²¹ Zarządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie zasad (polityki) rachunkowości dotyczących części budżetu państwa: 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, 79 – *Obsługa długu Skarbu Państwa*, 82 – *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego* i 84 – *Środki własne Unii Europejskiej* oraz zadań związanych z poborem opłat drogowych, szczegółowych zasad inwentaryzacji oraz instrukcji obiegu i kontroli dowodów księgowych w Ministerstwie Finansów (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 127).

²² Doboru dokonano na podstawie przeglądu analitycznego sprawozdań budżetowych, wybierając w szczególności niebadane przez NIK w latach poprzednich tytuły zobowiązań i należności części 79, według stanu na 31 grudnia 2023 r.

prowadzenia obsługi bankowej oraz ewidencji księgowej wybranych zobowiązań i należności Skarbu Państwa.

OBSZAR

5. Analiza danych i informacji o funduszach pozabudżetowych obsługiwanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego

Opis stanu faktycznego

W 2023 r. Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach działalności zleconej prowadził obsługę 20 funduszy powołanych, powierzonych lub przekazanych do obsługi przez BGK na podstawie odrębnych ustaw.

Fundusze nie posiadają osobowości prawnej, a zakres zadań, za które odpowiada BGK oraz podmioty uprawnione do dysponowania środkami funduszy, został uregulowany w ustawach powołujących te fundusze. Aktywa i zobowiązania tych funduszy nie były wykazywane w bilansie BGK i były osobno prezentowane w sprawozdaniach finansowych.

W 2023 r. został utworzony Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg (dalej: RFRD) w związku z nowelizacją ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg²³. Do 31 grudnia 2022 r. fundusz o tej samej nazwie funkcjonował jako państwowy fundusz celowy. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o zmianie ustawy o Rządowym Funduszu Rozwoju Dróg oraz niektórych innych ustaw²⁴, z dniem 1 stycznia 2023 r. Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – państwowy fundusz celowy – uległ likwidacji. Środki zgromadzone na rachunkach oraz subkontach tego funduszu zostały przekazane na rachunek nowo utworzonego RFRD. Bank Gospodarstwa Krajowego zawarł 22 grudnia 2022 r. porozumienie z Ministrem Infrastruktury dotyczące obsługi RFRD.

Na podstawie danych pozyskanych z BGK o stanach środków funduszy na koniec 2022 r. (w ujęciu kasowym) ustalono, że na koniec 2022 r. stan wolnych środków na rachunkach dziesiętnastu funduszy wyniósł 31 910,5 mln zł.

Zadłużenie funduszy na koniec 2022 r. wyniosło ogółem 229 091,3 mln zł i wynikało z zadłużenia pięciu funduszy, tj. Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 62 729,8 mln zł (w tym z tytułu zaciągniętych kredytów 43 341,7 mln zł oraz obligacji sprzedanych przez BGK na rzecz funduszu w kwocie 19 388,1 mln zł), Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych z tytułu zaciągniętych kredytów w kwocie 9913 mln zł, Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 odpowiednio 150 351,7 mln zł i Funduszu Pomocy w wysokości 6096,9 mln zł z tytułu sprzedanych przez BGK na rzecz funduszu obligacji.

Na koniec 2022 r. pięć funduszy obsługiwanych przez BGK posiadało w swoich aktywach obligacje skarbowe o wartości 3447,6 mln zł²⁵, w tym Fundusz Kolejowy o wartości 1743,2 mln zł, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa - 789,1 mln zł, Fundusz Dopłat - 324,4 mln zł, Krajowy Fundusz Drogowy - 282,8 mln zł oraz Fundusz Wsparcia Kredytobiorców - 193,2 mln zł, Fundusz Termomodernizacji i Remontów 114,8 mln zł.

Łączne wpływy funduszy w 2023 r. wyniosły 129 825,9 mln zł. Głównymi źródłami zasilenia rachunków funduszy były m.in.:

1. Wpływy uzyskane z tytułu zasileń ustawowych w wysokości 20 116,6 mln zł, w tym m.in.:
 - opłata paliwowa przekazywana do Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 6741,4 mln zł,
 - z tytułu poboru opłat za przejazdy w wysokości 2362,4 mln zł przekazywane do Krajowego Funduszu Drogowego.

²³ Dz. U. 2023. poz. 1983.

²⁴ Dz. U. poz. 1768.

²⁵ Wycena według wartości na koniec 2022 r.

2. Wpływy ze sprzedaży obligacji przez BGK o wartości nominalnej 41 935,6 mln zł na rzecz czterech funduszy, które otrzymały z tego tytułu środki w wysokości 40 875,8 mln zł (wartość według kapitału):
 - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 22 716,4 mln zł (wartość nominalna emisji 23 346,1 mln zł),
 - Funduszu Pomocy – 7944,1 mln zł (wartość nominalna 8049,5 mln zł),
 - Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 7179,7 mln zł (wartość nominalna 7204 mln zł),
 - Krajowego Funduszu Drogowego – 3035,7 mln zł (nominał 3335,9 mln zł).
3. Przyznane kredyty w kwocie ogółem 13 443,6 mln zł na rzecz dwóch funduszy w wysokości:
 - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 12 303,3 mln zł,
 - Krajowy Fundusz Drogowy – 1140,3 mln zł.
4. Nieodpłatnie otrzymane obligacje skarbowe o wartości 2254,2 mln zł (nominał 2200 mln zł) w tym:
 - Fundusz Kolejowy o wartości 1531,7 mln zł (nominał 1500 mln zł),
 - Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa o wartości 722,5 mln zł (nominał 700 mln zł).
5. Otrzymane dotacje z budżetu państwa w kwocie 189,8 mln zł dla trzech funduszy:
 - Fundusz Dopłat – 147 mln zł,
 - Fundusz Kredytów Studenckich – 33 mln zł,
 - Fundusz Kredytowania Studiów Medycznych – 9,8 mln zł.
6. Wpłaty z budżetu państwa w łącznej wysokości 22 216,7 mln zł do dziewięciu funduszy pozabudżetowych, w tym przekazane:
 - Funduszowi Wsparcia Sił Zbrojnych – 10 600 mln zł,
 - Funduszowi Przeciwdziałania COVID-19 – 5026,2 mln zł,
 - Funduszowi Pomocy – 4450 mln zł,
 - Funduszowi Dopłat – 1183,8 mln zł,
 - Rządowemu Funduszowi Rozwoju Dróg – 674,1 mln zł.
7. Środki przekazane z innych jednostek sektora finansów publicznych w łącznej kwocie 27 483,7 mln zł, w tym na rachunki:
 - Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 8794,4 mln zł, Minister Obrony Narodowej oraz Minister Infrastruktury,
 - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – w łącznej wysokości 18 630 mln zł:
 - z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny (14 296,5 mln zł), a także z tytułu przekazania wpłat składki solidarnościowej do Funduszu Wyплаты Różnicy Ceny (1615 mln zł) na podstawie ustawy z dnia 27 października 2022 r. o środkach nadzwyczajnych mających na celu ograniczenie wysokości cen energii elektrycznej oraz wsparciu niektórych odbiorców w 2023 roku oraz w 2024 roku²⁶,
 - z tytułu przekazania odpisu na Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny (187,4 mln zł) na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. oraz w 2024 r. w związku z sytuacją na rynku gazu²⁷,
 - z funduszu zapasowego Narodowego Funduszu Zdrowia (w kwocie 2165 mln zł),

²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 190.

²⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 303.

- z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji oraz w wysokości 366 mln zł.
 - Funduszu Pomocy łącznie – 27 mln zł przez Prezesa Rady Ministrów.
 - Turystycznego Funduszu Zwrotów – 30,9 mln zł z Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego.
8. Środki przekazane z Turystycznego Funduszu Zwrotów na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 30,5 mln zł.

Wykorzystanie środków z tych rachunków stanowiło wydatki funduszy. W 2023 r. pobrano z funduszy środki w kwocie ogółem 131 666,7 mln zł.

1. Według informacji przekazanych przez BGK fundusze na realizację własnych zadań i celów wydatkowały środki w wysokości 123 102,2 mln zł, w tym:
 - Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 – 55 185,7 mln zł,
 - Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych – 23 293,7 mln zł,
 - Krajowy Fundusz Drogowy – 17 728,6 mln zł,
 - Fundusz Pomocy – 14 775,7 mln zł,
 - Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 5017,6 mln zł.
2. Kolejną istotną pozycję wydatków funduszy stanowiły wydatki na obsługę ich zadłużenia. Wyniosły one 8457,7 mln zł i zostały poniesione głównie na obsługę zadłużenia:
 - Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 4346,8 mln zł,
 - Krajowego Funduszu Drogowego – 2977,4 mln zł.
3. Wydatki związane z wynagrodzeniem BGK za zarządzanie funduszami w 2023 r. wyniosły łącznie 74,6 mln zł.

W 2023 r. nie wydatkowano środków (poza wydatkami poniesionymi na wynagrodzenie dla BGK) z Ekologicznego Funduszu Poręczeń i Gwarancji. W 2023 r. łączna wartość zasileń wyniosła 569,6 tys. zł, a środki w kwocie 406,4 tys. zł wydatkowano na wynagrodzenie BGK za zarządzanie Funduszem.

Saldo przepływów z tytułu wpływów i wydatków funduszy pozabudżetowych zostało zmniejszone o 580,1 mln zł z tytułu różnic kursowych, które wystąpiły w związku z prowadzeniem operacji walutowych.

Stan środków funduszy na koniec 2023 r. zmniejszył się do poziomu 29 489,5 mln zł. Najwyższe stany wolnych środków znajdowały się na rachunkach bankowych sześciu funduszy:

- Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 7784,8 mln zł,
- Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg – 4976,6 mln zł,
- Funduszu Kolejowego – 4596,9 mln zł,
- Krajowego Funduszu Drogowego – 3840 mln zł,
- Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 2640,3 mln zł,

Stan zadłużenia funduszy obsługiwanych przez BGK na 31 grudnia 2023 r. wyniósł 276 962,7 mln zł i wynikał z:

- zadłużenia z tytułu obligacji o wartości nominalnej 213 864 mln zł, wyemitowanych na rzecz trzech funduszy: Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – 172 198,5 mln zł, Krajowego Funduszu Drogowego – 21 390,3 mln zł, Funduszu Pomocy – 13 340,2 mln zł, a także Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych – 6935 mln zł.
- zaciągniętych kredytów w kwocie ogółem 63 098,7 mln zł na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego – 42 149,4 mln zł i Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych 20 049,3 mln zł.

Na koniec 2023 r. fundusze obsługiwane przez BGK posiadały w swoich aktywach obligacje skarbowe o wartości 4060,2 mln zł²⁸, w tym Fundusz Kolejowy o wartości 2557,2 mln zł, Rządowy Fundusz Rozwoju Dróg – 787,6 mln zł, Fundusz Wsparcia Kredytobiorców – 200,9 mln zł, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa – 192,8 mln zł, Krajowy Fundusz Drogowy – 191,4 mln zł, Fundusz Termomodernizacji i Remontów – 105,2 mln zł oraz Fundusz Żeglugi Śródlądowej – 25,2 mln zł.

(akta kontroli str. I 164-423)

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, nie formułuje uwag ani wniosków.

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 piśmie²⁹ 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.

Warszawa, 25 kwietnia 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektor
Anna Wojcieszekiewicz

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy
Jan Werenowski
główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Anna Grabarczyk
główny specjalista
kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

²⁸ Wycena według wartości na koniec 2023 r.

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623) w powyższym tekście wystąpienia pokontrolnego dokonano sprostowania oczywistych omyłek pisarskich poprzez:

- zastąpienie na stronie 7 w drugim akapicie w wierszu trzecim od góry liczby „361” liczbą „359” oraz liczby „359” liczbą „339”.
- zmianę na stronie 7 w drugim akapicie w wierszu ostatnim dat „3, 4 i 16 stycznia 2024.” na „3,16 i 4 stycznia 2024 r.”,
- zastąpienie na stronie 10 w trzecim akapicie od dołu, w wierszu czwartym oraz w wierszu siódmym określenia „ sprzedanych” określeniem „wyemitowanych”.
- zastąpienie na stronie 11, w punkcie 2 w pierwszym wierszu słowa „ze sprzedaży ” słowem „z emisji”,
- zastąpienie na stronie 11 w punkcie 3 w pierwszym wierszu określenia „Przyznane kredyty” określeniem „Uruchomione środki z kredytów”,
- zastąpienie na stronie 12 w ostatnim zdaniu kwoty „20 049,3 mln zł” kwotą 20 949,3 mln zł”.

Warszawa, dnia 29 maja 2024 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów
p.o. Dyrektora
Anna Wojcieszekiewicz
/podpisano elektronicznie/