



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.12.2015

P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/001 - Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Mienicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92675 z dnia 2 stycznia 2015 r. 2. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92676 z dnia 2 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, 1487-1488)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mateusz Szczurek Minister Finansów od 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w wysokości 68.088,4 mln zł, co stanowiło 87,3% planu na rok 2014. Wydatki wyniosły 68.405,9 mln zł², tj. 87,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach. Środki z rezerw celowych rozdysponowano w 72,7% (22.570,8 mln zł) kwoty planowanej. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 317,5 mln zł i był niższy o 74,2 mln zł od zakładanego.

W 2014 r. zasilanie rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz do obsługi środków europejskich w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej (rachunki płatności środków europejskich) odbywało się w ustalonych terminach i wysokościach. Minister Finansów zapewnił środki na bieżącą realizację płatności z budżetu środków europejskich (BŚE). Zlecenia płatności rejestrowane w systemie BGK-Zlecenia oraz zlecenia dotyczące Wspólnej Polityki Rolnej były realizowane prawidłowo. Stany środków na rachunkach płatności środków europejskich i rachunku dochodów budżetu środków europejskich były na bieżąco monitorowane, a odsetki od lokat overnight dla tych rachunków, terminowo przekazywane na rachunek dochodów budżetu państwa.

Sprawozdanie roczne z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich części 87 (Rb-27 UE) sporządzono terminowo w oparciu o zapisy księgowe.

Podstawą sporządzenia sprawozdania była ewidencja księgowa prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2015 r.

prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, a ich działania NIK oceniła jako skuteczne.

Od 2014 r. zdarzenia gospodarcze w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej zostały objęte ewidencją księgową budżetu środków europejskich, o co wnioskowała NIK po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych.

Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa w zakresie wydatków budżetu środków europejskich opracowane zostały na podstawie sporządzonych przez dysponentów części budżetu państwa sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE) oraz sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR). Przed sporządzeniem sprawozdania operatywnego wykazane przez dysponentów kwoty wydatków były weryfikowane zgodnie z obowiązującymi procedurami.

W wyniku zmiany rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³ od 2014 r., dysponenti części budżetu państwa wykazują, dokonane przez beneficjentów, zwroty wydatków poniesionych w latach ubiegłych w zestawieniu uzupełniającym do sprawozdania Rb-28 UE, oraz w dodatkowym polu w sprawozdaniu Rb-28 UE WPR.

Minister Finansów podjął działania umożliwiające w 2014 r. przyjęcie środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Do końca 2014 r. na rachunki programowe w NBP w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybackiej wpłynęły zaliczki w łącznej kwocie 245,7 mln euro.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości.

Deficyt BŚE w roku 2014 został zawyżony o kwotę 1.168,6 mln zł na skutek nieuwzględnienia zwrotów dokonanych w latach 2010-2013 płatności w wysokości 974,6 mln zł oraz podwójnego wykazywania dochodów i wydatków BŚE w sprawozdaniach budżetowych w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) w kwocie 194,0 mln zł. Na zniekształcenie wyniku BŚE z wyżej wymienionych tytułów NIK zwracała uwagę po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych.

W sprawozdaniach operatywnych Ministra Finansów z wykonania budżetu państwa nie były prezentowane kwoty dokonanych w 2014 r. zwrotów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych, pomimo iż były one wykazywane przez dysponentów części budżetu państwa w sprawozdaniach Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR. Wykazane na koniec 2014 r. zwroty stanowiły 974,6 mln zł.

Zwroty wydatków dokonanych w ramach BŚE w poprzednich latach budżetowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴, są przekazywane na odpowiednie rachunki płatności środków europejskich. Jednak przepisy te nie określają przeznaczenia tych środków. Zdaniem NIK doprecyzowania wymaga kwestia, kiedy i na jakie wydatki środki te powinny zostać przeznaczone.

³ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

⁴ § 20 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (Dz. U. Nr 241, poz. 1616 ze zm.).

Na rachunku do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich (rachunek płatności PO) w BGK Minister Finansów utrzymywał znaczne stany środków, które nie były przeznaczone na realizację bieżących płatności. Dotyczyło to dokonywanych przez beneficjentów zwrotów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych oraz środków wynikających z rozliczenia wyniku końcowego 2013 r. i lat wcześniejszych. W wyniku takiego postępowania na początku roku 2014 na rachunku tym pozostawała kwota 664,2 mln zł, a w okresie od początku kwietnia do 8 sierpnia ponad 1.720 mln zł. Świadczy to, zdaniem NIK, o nieefektywnym zarządzaniu środkami z budżetu Unii Europejskiej.

Minister Finansów nie wypracował procedur, zasad postępowania ani trybu regulowania zobowiązań BŚE wobec budżetu państwa. W 2014 r. Minister Finansów uregulował część zobowiązań wobec budżetu państwa wynikających z finansowania w latach ubiegłych zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej w kwocie 2.000 mln zł. Przekazanie tych środków nastąpiło po trzymiesięcznych konsultacjach co do technicznych aspektów przekazania środków stanowiących rozliczenie wydatków BŚE za 2013 r. i ich rozliczenia w odniesieniu do realizowanych w latach poprzednich potrzeb pożyczkowych dla BŚE. Środki te przekazano do budżetu państwa na podstawie procedury dotyczącej jednorazowej wpłaty⁵. Na koniec 2014 r. pozostały do uregulowania zobowiązania w kwocie 16.936,2 mln zł z tytułu finansowania z rozchodów budżetu państwa zadań realizowanych w ramach Programów Operacyjnych (15.500,6 mln zł) oraz zadań wykonywanych w ramach WPR (1.435,6 mln zł).

Jednocześnie NIK odnotowuje, że do końca 2014 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych, ani też regulacji wewnętrznych, określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych. Wprowadzony w 2013 r. mechanizm konsolidacji środków europejskich spowodował przekazywanie środków z rachunków programowych na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Jednak Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część środków zostanie przekazana na dochody BŚE. Po raz kolejny NIK zwraca uwagę, że praktyka taka pozwala na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich.

⁵ Procedura przekazania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na okresowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (w ramach konsolidacji zarządzania środkami w dyspozycji Ministra Finansów).

III. Wyniki kontroli

1. Wykonanie budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

1.1. Ocena realizacji planu finansowego w zakresie dochodów budżetu środków europejskich

Dochody budżetu środków europejskich zaplanowano w kwocie 77.957,1 mln zł, w tym 23.734,6 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Opracowany przez Ministra Finansów plan dochodów uwzględniał prognozy przedstawione przez Ministra Rozwoju Regionalnego, a w zakresie WPR – Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Planując dochody ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na programy Narodowej Strategii Spójności (NSS), Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „RYBY”), z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz z Perspektywy Finansowej 2014-2020 Minister Finansów oszacował, że w 2014 r. na dochody części 87 przekazane zostaną środki w wysokości 54.222,5 mln zł, z tego: z tytułu refundacji wydatków z lat 2013-2014 odpowiednio 5.062,5 mln zł i 45.298,1 mln zł, a także wpływy z rachunków programowych w kwocie 2.734,4 mln zł oraz środki w wysokości 1.127,5 mln zł z tytułu zaliczek z KE w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 38-114, 633-638, 667-669)

Plan dochodów dotyczących Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zakładał, że w 2014 r. z budżetu Unii Europejskiej z tytułu refundacji wydatków na WPR wpłyną środki w wysokości 23.355,4 mln zł oraz z tytułu funkcjonowania mechanizmu wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 kwota 379,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 176-255, 669)

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 68.088,4 mln zł, tj. 87,3% planu i w porównaniu do wykonania 2013 r. (70.121,4 mln zł) były niższe o 2,9%.

Z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach NSS wpłynęło 46.496,6 mln zł, tj. 90,4% planu. Niższe od planowanych o 3.958,0 mln zł, tj. o 9,6% było wykonanie dochodów z tytułu krajowych programów operacyjnych, głównie dla PO Infrastruktura i Środowisko i PO Kapitał Ludzki. Na poziomie niższym od planowanego (o 956,7 mln zł, tj. o 9,5%) wykonano również dochody z tytułu regionalnych programów operacyjnych (RPO). Wskaźnik wykonania planu dochodów dla tych programów kształtował się na poziomie od 72,7% dla RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 110,1% dla RPO Województwa Łódzkiego.

Dochody z tytułu PO „RYBY” wyniosły 528,9 mln zł, tj. 96,7% planu. Poniżej prognozy zrealizowano dochody z tytułu Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) o 130,8 mln zł, tj. o 31,6% oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014 (NMF) i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 (MF EOG) o 424,4 mln zł, tj. o 58,7%.

W związku z realizacją zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej na dochody wpłynęło 20.481,7 mln zł (w tym 363,4 mln zł dotyczących PROW 2014-2020), tj. o 13,7% poniżej planu i o 4,8% poniżej wykonania 2013 r. (21.519,8 mln zł).

Na niezrealizowanie planu dochodów dotyczących WPR wpłynęło niższe o 3.114,5 mln zł, tj. o 13,3% wykonanie dochodów z tytułu refundacji wydatków otrzymanych z budżetu UE oraz niższe o 138,3 mln zł, tj. o 36,5% dochody z tytułu refundacji finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013.

(dowód: akta kontroli str. 256-258, 649, 1041-1058, 1234-1237)

Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła między innymi, że: kwoty przekazane na rachunek dochodów BSE są pochodną kwot przekazanych w zapotrzebowaniach składanych przez BGK, tym samym wielkość wydatków zrealizowanych w danym roku wpływa na wysokość dochodów. W przypadku WPR, z uwagi na refundacyjny charakter dochodów BSE, ich wysokość jest ściśle uzależniona od zrealizowanych w danym roku wydatków, które podobnie jak dochody, zostały w 2014 r. wykonane na poziomie niższym od planowanego. Niższa refundacja finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013 wynikała głównie z niższej od planowanej realizacji PROW zarówno w 2014 r., jak i w ostatnim kwartale 2013 r.⁶, jak również ze specyfiki zadań realizowanych w ramach tego działania, bowiem refundacja wydatków nie zawsze dokonywana jest w tym samym roku, w którym zostały one poniesione.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1103)

Szczegółowym badaniem objęto próbę zapisów na koncie Dochody budżetu środków europejskich na łączną kwotę 11.892,8 mln zł, co stanowiło 17,5% zrealizowanych dochodów części 87. Stwierdzono, że dochody były ewidencjonowane na podstawie wyciągów bankowych z prowadzonego przez BGK rachunku bankowego dochodów budżetu środków europejskich.

Przekazywanie środków z rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne) na dochody budżetu środków europejskich odbywało się na podstawie dyspozycji Departamentu Instytucji Płatniczej (a w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej do dnia 8 lipca 2014 r. również dyspozycji Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 670-772)

Do rozliczenia środków europejskich walutowych przekazanych w zarządzenie Departamentu Długu Publicznego, stosowano kurs kupna w NBP, ogłoszony na dwa dni operacyjne poprzedzające dzień wpływu złotych na rachunek części 87.

Tryb współpracy pomiędzy Departamentem Instytucji Płatniczej (Departament IP) a Departamentem Długu Publicznego (Departament DP) uregulowany został w zatwierdzonej na poziomie kierownictwa departamentów procedurze *Działania związane z konsolidacją środków walutowych w ramach środków europejskich będących w dyspozycji Ministra Finansów*. Zgodnie z powyższą procedurą, Departament Instytucji Płatniczych⁸ prowadził ewidencję operacji przekazywania środków pomiędzy departamentami oraz monitoring wysokości dostępnych środków przekazanych w zarządzenie Departamentowi Długu Publicznego oddzielnie dla każdego programu/rachunku. Informacje dotyczące aktualnego łącznego stanu tych

⁶ Zgodnie z przepisami UE refundacje z tytułu PROW przekazywane są cztery razy w roku; refundacja za ostatni kwartał 2013 r. wpłynęła w pierwszym kwartale 2014 r.

⁷ Zgodnie z Zarządzeniem Ministra Finansów nr 34 z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów od dnia 9 lipca 2014 r. czynności związane z rozliczeniem środków europejskich w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej przeszły w zakres kompetencji Departamentu Instytucji Płatniczej (do 8 lipca 2014 r. były realizowane przez Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa).

⁸ Wydział ds. płatności ze środków europejskich oraz Wydział Wspólnej Polityki Rolnej i Funduszu Spójności

rozliczeń były uzgadniane pomiędzy Departamentem IP i Departamentem DP w trybie kwartalnym (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po danym kwartale) oraz na bieżąco w przypadku wystąpienia takiej konieczności.

(dowód: akta kontroli str. 628-632)

Minister Finansów był przygotowany na absorpcję środków z budżetu Unii Europejskiej w ramach nowej perspektywy finansowej 2014-2020. Pierwsze zaliczki z Komisji Europejskiej w ramach tej perspektywy wpłynęły na rachunki programowe w NBP 18 grudnia 2014 r. Do końca 2014 r. na rachunki programowe w NBP w ramach Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rybackiej wpłynęły zaliczki w łącznej kwocie 245,7 mln euro, z czego 52,1 mln euro stanowiły zaliczki z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Środki te nie zostały przekazane w 2014 r. na rachunek dochodów. W związku z czym nie wykonano zakładanych dochodów z tego tytułu w wysokości 1.127,5 mln zł.

(akta kontroli str. 256-258, 377-380, 649, 1041-1043, 1234-1237)

W wyjaśnieniach dotyczących przyczyn niewykonania planu dochodów w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020, Z-ca Dyrektora Departamentu IP podała m.in., że na etapie powstawania projektu ustawy budżetowej na 2014 r. Ministerstwo Finansów zakładało, że zostaną przekazane przez Komisję Europejską pierwsze transze środków z tytułu zaliczki. Związane to było z przyjęciem założenia, że wszystkie nowe programy operacyjne będą zatwierdzone i uruchomione w połowie 2014 roku, a otrzymana z Komisji Europejskiej zaliczka w ramach przyjętych programów operacyjnych 2014-2020 miała posłużyć sfinansowaniu pierwszych wydatków w ramach nowej perspektywy finansowej. W 2014 r. nie było konieczności dokonywania płatności w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 i uruchamiania środków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 639-649, 1207-1210)

W 2014 r. Minister Finansów przekazał z rachunku dochodów budżetu środków europejskich na finansowanie zadań z BŚE 68.098,5 mln zł. Zwrócił do budżetu państwa środki w kwocie 13.216,9 mln zł w związku z finansowaniem z rozchodów budżetu państwa w latach 2013 i 2014 zadań realizowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz przekazał zaliczkowo w dniu 29 grudnia 2014 r. 900,0 mln zł z tytułu wstępnego rozliczenia nadwyżki na programach operacyjnych BŚE – na spłatę deficytu BŚE w latach 2010-2012. Powyższa kwota została obliczona szacunkowo i uwzględniała: kwotę środków na rachunku konsolidacyjnym pozostałą dla danego programu operacyjnego, kwotę pozostającą do spłacenia potrzeb pożyczkowych dla każdego programu operacyjnego w ramach zrealizowanego deficytu BŚE w latach poprzednich, informację czy wpłyną jeszcze środki z tytułu refundacji oraz osiągnięty poziom dochodów dla poszczególnych programów operacyjnych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 626-629, 1191, 1477, 1497-1500, 1551-1553, 1570-1571)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że do końca 2014 r. Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych ani regulacji wewnętrznych określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich, o co Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała po kontrolach wykonania budżetu państwa w latach ubiegłych. Wprowadzony w 2013 r. mechanizm konsolidacji środków europejskich spowodował przekazywanie środków z rachunków programowych do budżetu państwa. Jednak Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje, kiedy i jaka część

środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody BŚE. Taka praktyka pozwalała na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym wyniku budżetu środków europejskich. W 2014 r. w ramach Narodowej Strategii Spójności, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy oraz mechanizmów finansowych nie wykonano planowanych dochodów w kwocie 6.615,9 mln zł, pomimo że na rachunku konsolidacyjnym na dzień 31 grudnia 2014 r. znajdowały się środki w kwocie 4.628,2 mln euro, co według średniego kursu NBP (4,2623 EUR/PLN) z dnia 31 grudnia 2014 r. odpowiadało kwocie 19.726,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 1041-1042)

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśnił m.in., że zarządzanie zgromadzonymi na rachunkach środkami, w tym również sposób w jaki są dokonywane wypłaty pozostaje w gestii Ministra Finansów, który w tym zakresie definiuje długookresowe cele kierując się nadrzędną zasadą zapewnienia płynnego finansowania programów operacyjnych.

Zdaniem NIK nie uzasadnia to braku regulacji określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na dochody budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1212)

1.2. Opinia o prawidłowości i rzetelności rocznego sprawozdania Rb-27 UE za 2014 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Roczne sprawozdanie budżetowe z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich Rb-27 UE sporządzone zostało przez dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich na podstawie ewidencji księgowej w terminie wynikającym z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Wykazana w sprawozdaniu kwota dochodów w wysokości 68.088,4 mln zł była zgodna z danymi wynikającymi z zapisów po stronie Ma konta 905 *Dochody budżetu środków europejskich*. Ewidencja księgowa była prowadzona w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym zawierającego wszystkie wymagane elementy/czynności określone w aktach prawnych i regulacjach wewnętrznych oraz obowiązujących standardach. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono mechanizmy kontroli zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

(akta kontroli str. 371-394, 670-772)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjęty system wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich. W wyniku stosowania takiego rozwiązania prezentowane przez Ministra Finansów kwoty dochodów BŚE z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej, pomimo że zostały wykazane w kwotach wynikających z ewidencji księgowej były zawyżone o 240,8 mln zł. Minister Finansów w ramach prac nad projektem ustawy o finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej podjął działania zmierzające do wyeliminowania w przyszłości podwójnego wykazywania dochodów i wydatków dotyczących PROW, w ramach BŚE.

2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej

2.1. Ocena prawidłowości zasilania i monitorowania rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W roku 2014 obowiązywał przekazany do BGK w dniu 12 grudnia 2013 r. terminarz płatności, który w trakcie roku nie był zmieniany. Kwoty i terminy płatności określone zostały przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz w zakresie WPR przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 126-130, 165-168)

W 2014 r. na rachunki płatności środków europejskich w BGK Minister Finansów przekazał łącznie 68.634,1 mln zł. Na finansowanie zadań w ramach Narodowej Strategii Spójności, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego przekazano środki w wysokości 46.706,7 mln zł. Wpłaty dokonywane były z rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Rachunek bankowy do obsługi płatności WPR został zasilony kwotą 21.927,4 mln zł, z czego 7.274,9 mln zł przekazano z rachunku dochodów BŚE, a 14.652,5 mln zł z rachunku rozchodów budżetu państwa. W 2014 r. na rachunek rozchodów budżetu państwa zwrócone zostały środki w wysokości 13.216,9 mln zł, tym samym na dzień 31 grudnia 2014 r. zostało zobowiązanie w wysokości 1.435,6 mln zł. Finansowanie płatności WPR z rachunku rozchodów budżetu państwa występowało w sytuacji niewystarczającej ilości środków WPR na rachunku konsolidacyjnym.

(dowód: akta kontroli str. 474-476, 495, 497, 626-629, 1186-1206, 1223)

Saldo początkowe na rachunku płatności PO wynosiło 664,2 mln zł. W trakcie roku Minister Finansów zasilił powyższy rachunek środkami przeznaczonymi na realizację zleceń płatności w wysokości 46.706,7 mln zł oraz kwotą 1.157,8 mln zł z tytułu przekazanych w nadmiernej wysokości środków na rozliczenie deficytu BŚE w roku 2013 i latach ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 171-172, 495, 497, 1576)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki niezbędne do dokonania płatności, z tego 10 dokonywanych w ramach NSS, PO „RYBY” oraz SPPW na kwotę 14.702,3 mln zł, tj. 31,0% kwoty złożonych w 2014 r. zleceń, oraz 10 płatności dotyczących prefinansowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na kwotę 2.791,1 mln zł, co stanowiło 12,7% kwoty wszystkich zleceń dotyczących WPR. Stwierdzono, że Ministerstwo Finansów zasilalo rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zleceń złożonych zarówno przez instytucje upoważnione do ich składania, jak i agencje płatnicze.

(dowód: akta kontroli str. 165-168, 498-625, 773-902)

Na dzień 31 grudnia 2014 r. stan środków na rachunkach płatności środków europejskich wynosił 1.029,2 mln zł. Środki te w ramach autoinwestycji były w całości ulokowane na lokacie overnight.

(dowód: akta kontroli str. 288-290)

Minister Finansów na bieżąco monitorował stany środków na prowadzonym przez BGK rachunku do obsługi budżetu środków europejskich oraz ilość i wartość złożonych do banku zleceń w podziale na programy operacyjne. Analiza rachunku dokonywana była przede wszystkim przy okazji weryfikacji zapotrzebowań składanych przez BGK, a w przypadku WPR przez agencje płatnicze i wojewodów. Stan rachunku bankowego do obsługi płatności był monitorowany pod kątem znajdujących się na nim kwot zwrotów dokonanych przez beneficjentów, w tym zwrotów już wyjaśnionych, tj. takich, dla których sporządzono bieżącą informację o zwrocie środków i które mogą posłużyć jako środki do zapewnienia kolejnych płatności. Ponadto Minister Finansów w trybie półrocznym monitorował ilość rachunków pomocniczych w jednostkach budżetowych oraz stan środków na tych rachunkach.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 169-172, 256-258, 280-370, 1174)

Monitoringiem objęte były także odsetki od lokat overnight znajdujące się na rachunkach do obsługi płatności oraz odsetki generowane na rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Łącznie na ww. rachunkach naliczono w 2014 r. 20,8 mln zł odsetek. Odsetki naliczone za dany miesiąc były terminowo przekazywane na rachunek dochodów części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 474-476, 497, 495-496, 626-629, 1173-1184, 1186-1206)

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 68.405,9 mln zł⁹, co stanowiło 87,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2013 r. (63.872,3 mln zł) wydatki wzrosły o 4.533,6 mln zł, tj. o 7,1%. Rezerwy celowe rozdysponowano w kwocie 22.570,8 mln zł, tj. w 72,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (31.030,3 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 497, 1187-1188, 1482-1486)

Na realizację programów w ramach NSS wydatkowano 45.363,7 mln zł, tj. 66,3% wydatków BSE ogółem. Wydatki te były wyższe o 11,2% od wykonanych w 2013 r. W zakresie krajowych programów operacyjnych plan po zmianach wydatków budżetu środków europejskich został wykonany w 97,0% (36.510,9 mln zł). Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych kształtowała się od 91,9% (PO Innowacyjna Gospodarka) do 99,8% (PO Rozwój Polski Wschodniej) planu po zmianach. W stosunku do wykonania w 2013 r. (31.810,4 mln zł) były one wyższe o 14,8% (o 4.700,5 mln zł). Wykonanie regionalnych programów operacyjnych (RPO) wyniosło 8.852,1 mln zł, tj. 98,0% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 92,2% (RPO Województwa Świętokrzyskiego) do 99,9% (RPO Województw Dolnośląskiego i Podlaskiego).

Wydatki na realizację PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich wyniosły 527,8 mln zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach.

Wydatki związane z realizacją Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG zostały zrealizowane odpowiednio w 95,1%, 76,2% oraz 88,5% planu po zmianach.

W ustawie budżetowej zaplanowano także w rezerwach celowych wydatki w wysokości 1.576,7 mln zł na realizację Perspektywy Finansowej 2014-2020 (PF 2014-2020). W 2014 r. na wyżej wymieniony cel nie poniesiono żadnych

⁹ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2015 r.

wydatków w związku z faktem, że programy operacyjne tej perspektywy zostały zatwierdzone przez KE dopiero w grudniu 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 497, 628-629, 1098-1103)

Wydatki na realizację WPR wyniosły 21.933,9 mln zł¹⁰ (z tego 420,6 mln zł dotyczyło PROW 2014-2020), co stanowiło 99,7% planu po zmianach oraz 86,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (25.245,0 mln zł). Wydatki poniesione na WPR stanowiły 32,1% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania za 2013 r. wydatki na WPR były niższe o 279,0 mln zł, tj. o 1,2%.

(dowód: akta kontroli str. 497, 1223-1224, 1295)

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28 UE były weryfikowane w Departamencie Instytucji Płatniczej stosownie do Zasad weryfikacji sprawozdań Rb-28 UE oraz sporządzania rozliczeń miesięcznych z wykonania wydatków budżetu środków europejskich, tzw. sprawozdań operatywnych, które zostały określone w dokumencie *Zasady realizowania przez Wydział IP4 zadań z zakresu budżetu środków europejskich*.

Weryfikacja danych o wydatkach na Wspólną Politykę Rolną ze sprawozdań Rb-28 UE WPR odbywała się z wykorzystaniem zestawień o wielkości środków europejskich przekazanych agencjom płatniczym oraz wojewodom z uwzględnieniem zwrotów niewykorzystanych środków i na podstawie wyciągów bankowych z BGK z rachunku bankowego do obsługi płatności WPR.

Różnice pomiędzy danymi wynikającymi z ewidencji Ministerstwa Finansów a wykazanymi w sprawozdaniach dysponentów były wyjaśniane i weryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 474-487)

Na rachunek płatności w BGK beneficjenci środków europejskich w 2014 r. dokonali 28,1 tys. zwrotów dotyczących NSS, PO „RYBY”, SPPW i mechanizmów finansowych na łączną kwotę 2.215,2 mln zł (z tego 2.203,3 mln zł dotyczyło należności głównej). Zwroty z 2014 r. zostały wyjaśnione przez BGK i zaraportowane do dnia 30 stycznia 2015 r. – to jest 2 dni po terminie przekazania sprawozdań Rb-28 UE za grudzień 2014 r. Opóźnienie wynikało z dużej ilości zwrotów w grudniu 2014 r. (4,3 tys. przypadków). Zwroty dotyczące WPR wynosiły 8,8 mln zł (158 zwrotów).

Niezidentyfikowane zwroty stanowiły ułamek promila wydatków, niemniej jednak w ocenie NIK po pięciu latach funkcjonowania BSE powinny już zostać wypracowane mechanizmy zapewniające identyfikację zwrotów w terminach umożliwiających prawidłowe sporządzanie sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 496-497, 1173-1174, 1317-1320)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Na rachunku płatności PO w BGK przetrzymywane były środki, które nie były przeznaczone na realizację płatności BSE. Minister Finansów gromadził na tym rachunku środki z tytułu przekazywanych przez beneficjentów zwrotów płatności dokonanych w latach ubiegłych oraz środki wynikające z rozliczenia wyniku końcowego 2013 r. i lat wcześniejszych. Na początku roku 2014 na rachunku było saldo 664,2 mln zł, a w okresie od początku kwietnia do ósmego sierpnia już ponad 1.720 mln zł. Oprocentowanie tych środków było niższe od oprocentowania lokat budżetowych i rentowności sprzedawanych SPW.

¹⁰ Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2015 r.

W tym czasie Minister Finansów zasilał rachunek płatności, z rachunku bieżącego dla przychodów i rozchodów do obsługi zadłużenia zagranicznego środkami niezbędnymi do dokonywania bieżących płatności. Zdaniem NIK utrzymywanie znacznych stanów na rachunku bankowym do obsługi płatności i uruchamianie środków z rachunku obsługi zadłużenia zagranicznego na dokonywanie płatności świadczy o nieefektywnym zarządzaniu środkami z budżetu Unii Europejskiej.

2. Nie została uregulowana kwestia przeznaczenia środków zwróconych przez beneficjentów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych. Zwroty wydatków państwowych jednostek budżetowych dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w poprzednich latach budżetowych, zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów¹¹, są przekazywane na rachunek bankowy Ministra Finansów w Banku Gospodarstwa Krajowego, służący do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. Zdaniem NIK doprecyzowania wymaga kwestia, kiedy i na jakie wydatki środki te powinny zostać przeznaczone.
3. W dniu ósmego sierpnia 2014 r. środki w wysokości 2.000,0 mln zł przekazane zostały na centralny rachunek bieżący budżetu państwa w celu ich wykorzystania w bieżącym zarządzaniu długiem i płynnością. Środki te przekazano do budżetu państwa na podstawie procedury dotyczącej jednorazowej wpłaty¹². Uregulowana została część zobowiązań wobec budżetu państwa wynikających z finansowania w latach ubiegłych zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Na koniec 2014 r. pozostały do uregulowania zobowiązania w kwocie 16.936,2 mln zł, z tego z tytułu finansowania z rozchodów budżetu państwa zadań realizowanych w ramach Programów Operacyjnych 15.500,6 mln zł oraz zadań w ramach WPR 1.435,6 mln zł. Minister Finansów nie wypracował procedur, zasad postępowania ani trybu regulowania zobowiązań BŚE wobec budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła między innymi, że zwroty dotyczące płatności z lat ubiegłych wpływające w trakcie roku na rachunek płatności BGK nie służą do pokrywania płatności roku bieżącego, gdyż nie stanowią pomniejszenia wydatków w sprawozdaniach budżetowych, a tym samym nie wpływają na wysokość wydatków BŚE w ramach limitu danego roku. W przypadku ujęcia tychże zwrotów nastąpiłoby zaburzenie wyniku rozliczenia roku bieżącego, tj. środki te wpływałyby na wzrost kwot wypłaconych z BGK przy jednoczesnym braku ich wpływu na wysokość dochodów danego roku. (...) Środki w wysokości 1.157,8 mln zł zostały przekazane po 3 miesiącach od momentu uznania ich za ostateczne rozliczenie roku 2013 (tj. po przelewie w dniu 5 maja 2014 r.), gdyż w tym czasie trwały konsultacje co do technicznych aspektów przekazania tych środków i ich rozliczenia w odniesieniu do zrealizowanych w latach poprzednich potrzeb pożyczkowych dla BŚE.

Zdaniem NIK potwierdza to konieczność uregulowania powyższych kwestii.

¹¹ Z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych.

¹² Procedura przekazania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na okresowe finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (w ramach konsolidacji zarządzania środkami w dyspozycji Ministra Finansów).

3. Ocena prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych i sporządzania sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

Minister Finansów sporządzał sprawozdanie z wykonania wydatków BŚE w układzie załącznika nr 4 do ustawy budżetowej na podstawie sprawozdań łącznych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR przekazanych przez dysponentów części budżetu państwa.

Zapisów na koncie *Wydatki budżetu środków europejskich* związanych z programami operacyjnymi dokonywano na podstawie wyciągów bankowych z rachunku bankowego do obsługi płatności oraz informacji z BGK o płatnościach, zwrotach i korektach tych informacji.

Analizą objęto zapisy na koncie 906-Wydatki budżetu środków europejskich dotyczące programów operacyjnych Narodowej Strategii Spójności, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014, grantów EFS oraz na koncie 139 WPR – Inne rozrachunki bankowe - rachunek płatności środków europejskich. Sprawdzenie zapisów operacji na łączną kwotę 5.833,5 mln zł (w tym WPR 4.829,2 mln zł) wykazało, że odpowiadały one kwotom wykonanych przez BGK płatności i zwrotów płatności dokonanych w 2014 r. wykazanych w dokumentach źródłowych.

Badanie próby obejmującej 243 zapisy operacji na koncie 906¹³ na łączną kwotę 1.004.292,7 tys. zł wykazało, że kwoty płatności i zwrotów wydatków wprowadzone do ksiąg rachunkowych pod datą 8 i 23 września 2014 r. oraz 4 grudnia 2014 r. były zgodne z łącznymi kwotami płatności i zwrotów wydatków wykazanymi na odpowiednich wyciągach bankowych z rachunku do obsługi płatności.

(dowód: akta kontroli str. 395 - 463 oraz 1069-1097)

Badanie zapisów na koncie 139 WPR – Inne rozrachunki bankowe – rachunek płatności środków europejskich oraz zapisów na koncie 240 Pozostałe rozrachunki – rozliczenia dotyczące WPR operacji wydatków w zakresie WPR za wrzesień i grudzień 2014 r. na łączną kwotę 4.829,2 mln zł wykazało, że są one zgodne z danymi zawartymi w odpowiednich wyciągach bankowych.

(dowód: akta kontroli str. 464-473)

Analiza porównawcza kwoty wydatków za wrzesień 2014 r. przedstawionych przez Ministra Finansów w sprawozdaniu operatywnym wydatków BŚE z danymi przekazanymi przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach łącznych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR wykazała, że wielkości wydatków ujęte przez Ministra Finansów w sprawozdaniu zbiorczym odzwierciedlają wielkości wykazane przez dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 284-286; 371-376; 462-471)

Analiza danych o wysokości wydatków budżetu środków europejskich za 2014 r., według stanu na dzień 10 marca 2015 r., ujawniła rozbieżności w wysokości 1.343,3 tys. zł między kwotą wydatków uwzględniającą zwroty płatności w tym samym roku budżetowym ujętą w ewidencji księgowej Ministra Finansów a wykazaną przez dysponentów w sprawozdaniach rocznych Rb-28 UE i RB-28 UE WPR. Na powyższą różnicę składały się korekty i zwroty, z tytułu WPR

¹³ Zbadano 243 operacji na łączną kwotę płatności 983.206,6 tys. zł i zwrotów wydatków na kwotę 21.086,1 tys. zł.

na kwotę 1.182,3 tys. zł i z pozostałych programów operacyjnych na kwotę 161,0 tys. zł.

Rozbieżności dotyczące wielkości wydatków WPR wynikały z faktu, że wydatki za 2014 r. według stanu na dzień 10 marca 2015 r. zaksięgowane na koncie 906 – Wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 21.935,0 mln zł pochodziły ze sprawozdania Rb-28 UE za grudzień 2014 r., natomiast dane w sprawozdaniu Rb-28 UE WPR (kwota 21.933,9 mln. zł) pochodziły ze sprawozdań rocznych dysponentów za 2014 r. i zawierały zaktualizowane kwoty, skorygowane o zwroty dokonane w okresie przejściowym, zgodnie z § 21 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa z dnia 15 stycznia 2014 r.¹⁴ W trakcie kontroli w ewidencji księgowej zostały uwzględnione kwoty wydatków w zakresie WPR wynikające ze zbiorczego sprawozdania Rb-28 UE WPR.

(akta kontroli str. 497, 1123-1125, 1153, 1219-1238, 1268, 1301)

Do dnia zakończenia kontroli trwała weryfikacja sprawozdań rocznych dysponentów. Zgodnie z § 30 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁵ dysponenci części mogą korygować sprawozdania do 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym. Wynikiem prowadzonej weryfikacji były korekty wpłaty środków, o których mowa w ust. 9 § 13 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa na kwotę 1.118,7 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1142, 1199-1200, 1142, 1268, 1295)

Realizując wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2012 r. Minister Finansów rozporządzeniem w sprawie sprawozdawczości budżetowej wprowadził nowe uregulowania dotyczące prezentowania dokonanych w danym roku budżetowym zwrotów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych. Dane te zgodnie z § 5 rozporządzenia od 2014 r. wykazywane są w zestawieniu „Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28 UE (I)” oraz jednorazowo na dzień 30 czerwca 2014 r. w zestawieniu „Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28 UE (II)” oraz w tabeli „Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28 UE (I)” W sprawozdaniu Rb-28 UE WPR dla zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych wprowadzone zostało dodatkowe pole.

Minister Finansów w ramach prac nad projektem ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej podjął działania zmierzające do wyeliminowania w przyszłości podwójnego wykazywania dochodów i wydatków dotyczących PROW, w ramach BŚE. Projekt powyższej ustawy po uwagach wniesionych przez Ministra Finansów, zakłada, że dysponenci będą przekazywać środki na dochody budżetu państwa, a nie na dochody budżetu środków europejskich jak stanowił art. 10a ust. 5a pkt 1 dotychczas obowiązującej ustawy z dnia 22 września 2006 r. o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie wspólnej polityki rolnej¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 497, 1173-1183, 1042-1043, 1295)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjęty system wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich skutkowało zawyżeniem w 2014 r. wydatków BŚE o kwotę 434,8 mln zł. Minister Finansów w ramach prac nad projektem ustawy o finansowaniu wspólnej

¹⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 82.

¹⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1065.

polityki rolnej podjął działania zmierzające do wyeliminowania w przyszłości podwójnego wykazywania dochodów i wydatków dotyczących PROW, w ramach BŚE.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że pomimo prezentowania kwot zwrotów z lat ubiegłych (974,6 mln zł) w informacji uzupełniającej do sprawozdania budżetowego Rb-28 UE oraz w dodatkowych polach sprawozdań Rb-28 UE WPR nie były one wykazywane przez Ministra Finansów w sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu państwa w 2014 r. w zakresie budżetu środków europejskich.

4. Ocena prawidłowości określenia deficytu budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na 2014 rok zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 391,7 mln zł, który wyniósł 317,5 mln zł¹⁷. Deficyt był wynikiem różnicy pomiędzy kwotą 1.452,2 mln zł¹⁸ z tytułu deficytu dotyczącego Wspólnej Polityki Rolnej a kwotą 1.134,7 mln zł nadwyżki powstałej na programach operacyjnych Narodowej Strategii Spójności.

(dowód: akta kontroli str. 497, 1041-1042, 1186-1206, 1295)

Ustalone
nieprawidłowości

Przy określaniu deficytu BŚE nie zostały uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010-2013, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2014 r. w wysokości 974,6 mln zł oraz kwota 194,0 mln zł stanowiąca różnicę wynikającą z podwójnego wykazywania dochodów i wydatków BŚE w sprawozdaniach budżetowych w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania w ramach PROW. Wobec powyższego wynik BŚE powinien stanowić nadwyżkę w wysokości 851,1 mln zł.

5. Rozliczenia pomiędzy Polską i Unią Europejską

Opis stanu
faktycznego

W 2014 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 17.124,6 mln euro, stanowiącej równowartość 71.669,9 mln zł po przeliczeniu średniorocznym kursem EUR/PLN w NBP w wysokości 4,1852. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej składki oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 17.264,9 mln zł¹⁹ (4.154,3 mln euro, w tym zwroty 1,2 mln euro), tj. o 4,8% mniej niż w 2013 r. (18.135,5 mln zł). Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie i wyniosło 12.969,6 mln euro tj. było o 15,8% wyższe niż w 2013 r. (11.195,2 mln euro). Środki uzyskane z budżetu UE stanowiły 93,7% kwoty napływu środków z budżetu UE przyjętej przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2014.

(dowód: akta kontroli str. 126-132, 637-651, 903-912, 992-993, 1104-1105)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004–2006

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2014 r. w ramach finansowania z funduszy strukturalnych Komisja Europejska wypłaciła 8.548,6 mln euro, w tym 1.360,3 mln euro w formie zaliczek,

¹⁷ Na podstawie rocznej bazy Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR na 10 marca 2015 r.

¹⁸ Na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27 UE oraz Rb-28 UE WPR.

¹⁹ Zgodnie z art. 10 ust. 3 rozporządzenia Rady Nr 1150/2000/WE, Euratom z 22 maja 2000 r. wykonującym decyzję 2007/436/WE, Euratom w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, składka członkowska jest przeliczana na waluty krajowe po kursie z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym rok budżetowy. Zwroty do budżetu UE według średniorocznego kursu NBP dla EUR/PLN – 4,1852.

a 7.188,3 mln euro – jako refundacje. Wykorzystanie alokacji wyniosło 99,4%²⁰. Najwięcej środków Komisja przekazała w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego EFR – 2.530,0 mln euro, Sektorowego Programu Operacyjnego „Rozwój Zasobów Ludzkich” – 1.464,43 mln euro, Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw 2004-2006” – 1.238,2 mln euro, Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006” – 1.189,0 mln euro oraz Sektorowego Programu Operacyjnego „Transport” – 1.163,4 mln euro.

(dowód: akta kontroli str. 1137-1141, 1299-1300)

Ustalone
nieprawidłowości

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

7. Wykorzystanie środków otrzymanych z budżetu UE w ramach Funduszu Spójności Perspektywy 2004-2006

Opis stanu
faktycznego

Do końca 2014 r. w ramach finansowania z Funduszu Spójności Komisja Europejska wypłaciła łącznie 5.071,3 mln euro, co stanowiło 92,6% alokacji.

W 2014 r. KE wypłaciła 74,4 mln euro z tytułu płatności końcowych dla 25 projektów, z tego 24,5 mln euro dla 5 projektów realizowanych w ramach sektora transport, a 49,9 mln euro dla 20 projektów w ramach sektora środowisko.

W ramach procesu zamykania pomocy UE 2004–2006 dla Funduszu Spójności strona polska do końca 2014 r. przekazała do Komisji Europejskiej komplety dokumentów zamknięcia pomocy dla wszystkich 130 projektów. W dniu 23 czerwca 2014 r. został przekazany do KE Raport końcowy, a w dniu 30 czerwca 2014 r. Deklaracja i Raport zamknięcia dla projektu nr 2006/PL/16/C/PT/001 „Budowa Autostrady A-1, Odcinek Sośnica (Gliwice) – granica państwa (Gorzyczki), Etap II: Belk-Gorzyczki”²¹.

W 2014 r. Komisja Europejska nie zawieszała wypłat środków dla projektów, co do których stwierdzono nieprawidłowości w ramach postępowań administracyjnych i sądowych. Komisja Europejska nie wypłacała środków z tytułu projektów zawieszonych dla programów operacyjnych oraz projektów finansowanych w ramach Funduszu Spójności. Nie wypłacono również żadnych kwot z tytułu nadkontraktacji. W 2014 r. Komisja nie występowała także o zwrot środków przekazanych w ramach Funduszu Spójności 2000-2006.

(dowód: akta kontroli str. 1098-1103, 1133-1136, 1296-1298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. wypracowanie procedur zapewniających efektywne zarządzanie środkami gromadzonymi na rachunkach płatności środków europejskich, w tym zasad postępowania oraz trybu regulowania zobowiązań BSE wobec budżetu państwa,

²⁰ Kwota alokacji na lata 2004-2006 wynosiła 8.696,1 mln euro.

²¹ Termin zgodny z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności (Dz. U. UE L 1994.130.1.).

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2. doprecyzowanie kwestii przeznaczenia, gromadzonych na rachunkach płatności w BGK, środków europejskich w BGK z tytułu zwrotów wydatków dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w latach ubiegłych,
3. prezentowanie w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa, zwrotów wydatków dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w poprzednich latach budżetowych, które dysponenci środków budżetu państwa wykazują w sprawozdaniach Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis