



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.12.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 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.

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Piotr Mienicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99180 z dnia 3 lutego 2016 r.
2. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96694 z dnia 5 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

*Jednostka
kontrolowana*

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.

*Kierownik jednostki
kontrolowanej*

Paweł Szalamacha, Minister Finansów (od 16 listopada 2015 r.), poprzednio Mateusz Szczurek, Minister Finansów

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich, realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich oraz rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Minister Finansów, zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹ (dalej ufp), odpowiada za obsługę płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Zapewnia płynność finansową na rachunkach prowadzonych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) w celu realizacji płatności na rzecz beneficjentów, a w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) na rzecz agencji płatniczych². Minister Finansów zasilał te rachunki środkami z rachunku dochodów budżetu środków europejskich, na który przekazywane były głównie środki zgromadzone w NBP na rachunkach, o których mowa w art. 202 ufp, pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Budżet środków europejskich obejmował dochody i wydatki z tytułu realizacji programów Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007-2013, WPR, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO „RYBY”), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW), Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) 2009-2014, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG) 2009-2014 oraz Perspektywy Finansowej (PF) 2014-2020.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację zadań związanych z opracowaniem i wykonaniem dochodów budżetu środków europejskich, w tym analizę porównawczą danych ujętych w rocznym

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.

² Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencji Rynku Rolnego.

sprawozdaniu budżetowym Rb-27 UE z wykonania planu dochodów z wynikami roku ubiegłego oraz rozliczenie przepływów na rachunku dochodów budżetu środków europejskich (BŚE); realizację planu finansowego w zakresie wydatków budżetu środków europejskich³, prawidłowość określenia deficytu BŚE, zasilanie i monitorowanie przez Ministra Finansów rachunków bankowych związanych z realizacją płatności w ramach BŚE, uruchamianie środków z rezerw celowych na finansowanie programów oraz prawidłowość ewidencji operacji gospodarczych i sporządzania sprawozdań finansowych;

- ustalenie przepływów i salda rozliczeń pomiędzy Polską i Unią Europejską;
- nadzór i kontrolę sprawowaną przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp;
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa.

Zrealizowane w 2015 r. w części 87 dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64.463,7 mln zł, a wydatki budżetu środków europejskich – 67.695,8 mln zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

W 2015 r. Minister Finansów zapewnił bieżącą realizację płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Zasilanie rachunków bankowych w BKG do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz do obsługi środków europejskich w części dotyczącej WPR (rachunki bankowe do obsługi płatności) odbywało się w ustalonych terminach i wysokościach.

Zlecenia płatności rejestrowane w systemie BGK-Zlecenia w ramach PF 2007-2013 i PF 2014-2020 oraz zlecenia dotyczące WPR 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.

Dochody budżetu środków europejskich zostały wykonane w wysokości 64.463,7 mln zł, co stanowiło 82,8% planu na rok 2015, w tym dochody związane z PF 2014-2020 zrealizowano na poziomie 31,3% planu. Wydatki BŚE wyniosły 67.695,8 mln zł⁴, tj. 83,3% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach, w tym wydatki dotyczące PF 2014-2020 zrealizowano w wysokości 16,2% kwoty zapisanej w ustawie. Środki z rezerw celowych rozdysponowano w wysokości 26.027,2 mln zł, tj. 68,2% kwoty planowanej (38.166,9 mln zł). Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.232,1 mln zł i był niższy o 5,9% od zakładanego w ustawie budżetowej na rok 2015 (3.435,5 mln zł).

Sprawozdanie roczne z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich części 87 (Rb-27UE) sporządzono terminowo, zgodnie z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym.

Minister Finansów sprawował nadzór i kontrolę w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych dochodów budżetu środków europejskich.

³ Środki europejskie stają się dochodami budżetu środków europejskich po ich przekazaniu na rachunek dochodów części 87 – Dochody budżetu środków europejskich.

⁴ Zgodnie ze sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2016 r.

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),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich w zakresie wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE WPR).

Podstawą sporządzenia sprawozdań była prowadzona ewidencja księgowa, kwoty wydatków były weryfikowane zgodnie z obowiązującymi procedurami.

W toku kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W pierwszej połowie 2015 r. na rachunku bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 w BGK nadal utrzymywane były środki, które nie były przeznaczone na realizację płatności BŚE – między innymi kwoty z tytułu przekazywanych przez beneficjentów zwrotów płatności dokonanych w latach ubiegłych. W tym czasie Minister Finansów zasiliał rachunek płatności z rachunku bieżącego dla przychodów i rozchodów do obsługi zadłużenia zagranicznego środkami niezbędnymi do dokonywania bieżących płatności.
W II półroczu 2015 r. – po wprowadzeniu *Procedury przekazania wolnych środków z rachunku do obsługi płatności budżetu środków europejskich na rozliczenie potrzeb pożyczkowych BŚE z lat ubiegłych z wyłączeniem środków dotyczących WPR* (dalej: *Procedura przekazania wolnych środków*) i przekazaniu zgodnie z nią kwoty 1.664,6 mln zł na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa, salda na lokatach overnight, związanych z rachunkiem bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013, uległy obniżeniu. Jednakże zdaniem NIK zawartą w powyższej procedurze definicję tzw. *wolnych środków* jako środków pozostających bez wpływu na płynność finansową i realizację płatności w ramach BŚE w danym roku budżetowym, należy uznać za zbyt ogólną. Pozostawia ona Ministrowi Finansów, podobnie jak w przypadku przekazywania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł na dochody BŚE, dowolność kształtowania przepływu środków pomiędzy rachunkiem bankowym do obsługi płatności a budżetem państwa.
2. Pomimo przekazania w 2015 r. 2.352,1 mln zł na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa⁵, do rozliczenia między BŚE a budżetem państwa pozostała kwota 19.944,4 mln zł. Minister Finansów nie wypracował procedur, zasad postępowania ani trybu rozliczeń BŚE wobec budżetu państwa, na co NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym budżetu środków europejskich, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.
3. Minister Finansów nie przekazał w zarządzenie Departamentu Długu Publicznego środków walutowych otrzymanych z Komisji Europejskiej w ramach programów PF 2014-2020 z Instrumentu „Łącząc Europę” – 36,3 mln euro i z Funduszy Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) – 11,5 mln euro, co było niezgodne z zapisami zawartymi w procedurze „Działania związane z konsolidacją środków walutowych w ramach środków europejskich będących w dyspozycji Ministra Finansów” (dalej: *Procedura konsolidacyjna*), zgodnie z którą środki te powinny być przekazywane niezwłocznie.

⁵ W tym: – z rachunku bankowego obsługi płatności PF 2007-2013: 1.664,6 mln zł – w wyniku stosowania *Procedury przekazania wolnych środków*, a 218,7 mln zł zgodnie z § 13 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2016 r. poz. 69) – z rachunku dochodów części 87 – 469,1 mln zł.

4. Do końca 2015 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. 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. Ponadto wątpliwości NIK budzi przyjęcie, na etapie planowania PF 2014-2020, generalnej zasady, że od 2016 r. dochody w ramach poszczególnych programów powinny być równe wydatkom w tych programach. Jej stosowanie będzie przedmiotem weryfikacji przez NIK podczas kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2016.
5. Przy określaniu deficytu BŚE nie zostały uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010-2014, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2015 r. w wysokości 1.158,9 mln zł, co skutkowało zawyżeniem deficytu o tę kwotę.

Wynik BŚE nie uwzględniał także podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w sprawozdaniach budżetowych w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania niektórych działań Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) 2007-2013. W 2015 r. w związku z mechanizmem wyprzedzającego finansowania PROW 2007-2013, dochody BŚE zostały zawyżone o 803,3 mln zł, a wydatki o 220,5 mln zł. Z tego tytułu deficyt BŚE został zaniżony o 582,8 mln zł. W związku z tym deficyt BŚE został zawyżony o kwotę 576,1 mln zł.

Jednocześnie NIK zauważa, że w styczniu 2015 r. Minister Finansów, w ramach prac nad projektem ustawy o finansowaniu Wspólnej Polityki Rolnej, zgłosił do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi konieczność zmiany sposobu przepływów finansowych w ramach finansowania wyprzedzającego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej⁶, od 2016 roku środki na finansowanie wyprzedzające PROW 2014-2020 są przekazywane z budżetu państwa.

IV. Wyniki kontroli

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

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

W ustawie budżetowej na rok 2015, zgodnie z projektem Ministra Finansów, ustalono plan dochodów BŚE w kwocie 77.842,5 mln zł, z tego 52.388,6 mln zł w ramach PF 2007-2013 i PF 2014-2020 oraz 25.453,9 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR.

Planując dochody BŚE ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej na programy NSS, PO „RYBY” oraz z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), a także PF 2014-2020 Minister Finansów oszacował, że w 2015 r. będzie dysponował środkami na rachunkach programowych o równowartości 52.388,6 mln zł, z tego

⁶ Dz. U. poz. 1130.

32.673,7 mln zł stanowiły wpływy z refundacji wydatków poniesionych w 2015 r., 7.122,5 mln zł wpływy z tytułu refundacji wydatków z 2014 r., 6.720,0 mln zł – wpływy z Komisji Europejskiej środków przekazanych w formie zaliczek w ramach PF 2014-2020 oraz 5.872,4 mln zł ze środków pozostających na koniec grudnia 2014 r. na rachunkach programowych⁷.

Zaplanowane dochody na realizację zadań w ramach WPR wynikały z prognozy przedstawionej przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Założono, że w 2015 r. z budżetu Unii Europejskiej z tytułu refundacji wydatków na WPR wpłyną środki o równowartości 24.759,1 mln zł oraz dochody związane z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania PROW 2007-2013 w kwocie 694,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 31-45, 181-397)

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 64.463,7 mln zł, tj. 82,8% planu określonego w ustawie budżetowej (77.842,5 mln zł) i były o 5,3% niższe od wykonania 2014 r. (68.088,4 mln zł).

W 2015 r. dochody z programów realizowanych w ramach NSS wyniosły 39.953,8 mln zł, tj. 91,6% planu. Niższe od planowanych o 5.153,4 mln zł, tj. o 36,8% było wykonanie dochodów z tytułu regionalnych programów operacyjnych (RPO) i o 1.470,6 mln zł, tj. o 4,96% z tytułu krajowych programów operacyjnych. Wskaźnik wykonania planu dochodów dla RPO kształtował się od 49,2% dla RPO Województwa Wielkopolskiego do 100,3% dla RPO Województwa Lubelskiego.

Dochody z tytułu SPPW wyniosły 276,6 mln zł, co stanowiło 60,4% planu, a z NMF i MF EOG 2009-2014 – 667,8 mln zł, tj. 74,4% planu. Poniżej prognozy zrealizowano dochody z PO „RYBY”, które wyniosły 246,1 mln zł, tj. 36,4% planu.

Dochody budżetu środków europejskich w zakresie PF 2014-2020 wyniosły 2.089,7 mln zł, co stanowiło 31,1% kwoty planowanej. Z tytułu krajowych programów operacyjnych na rachunek dochodów części 87 wpłynęły środki w wysokości 2.028,3 mln zł (44,7% planu), a z tytułu RPO 61,4 mln zł (2,8%).

(dowód: akta kontroli str. 396-398, 400, 518-525, 689, 1036-1037)

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (dalej Departamentu IP) wyjaśnił, że poziom realizacji programów w ramach PF 2014-2020 był odzwierciedleniem postępu realizacji i wdrażania projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych, które znajdowały się dopiero w początkowej fazie uruchamiania realizacji pierwszych projektów. Niższe od planowanego wykonanie dochodów w 2015 r. wynikało z niższej realizacji wydatków i tempa otrzymywanych refundacji.

Odnosnie pozostałych programów operacyjnych Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wskazał, że kwoty przekazane na rachunek dochodów BŚE są pochodną kwot przekazanych w zapotrzebowaniach składanych przez BGK, tym samym wielkość wydatków zrealizowanych w danym roku wpływa na wysokość dochodów. Środki uruchomione i przekazane na rachunek dochodowy są wypadkową zarówno kwot zleceń składanych w BGK przez instytucje w ciągu roku (przy uwzględnieniu rozliczeń środków niewykorzystanych z poprzednich okresów płatności, tj. zwrotów i anulowań); poziomu wykonania dochodów dla poszczególnych programów operacyjnych; prognozy płatności na kolejne miesiące. Zgodnie z art. 138 up

⁷ Na koniec grudnia 2014 r. w zarządzaniu Departamentu DP na wypadek trudności w uzyskaniu płatności z budżetu Unii Europejskiej pozostały środki w wysokości 4.528,9 mln euro (na dzień 31.12. 2015 r. stan środków w zarządzaniu Departamentu DP wyniósł 1.182,7 mln euro).

materiały do projektu ustawy budżetowej, w zakresie programów finansowanych z udziałem środków europejskich i środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5 ufp, opracowują i przedstawiają Ministrowi Finansów właściwi ministrowie, w tym Minister Rozwoju oraz Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Dyrektor Departamentu IP poinformował, że Ministerstwo Finansów zrealizowało wszystkie zlecenia płatności złożone w BGK w 2015 r. i wnioskowane do wypłaty w 2015 r. dla obu perspektyw finansowych, jednakże nie miało wpływu na poziom składanych zleceń i absorpcję środków. Na wysokość osiągniętych dochodów w 2015 r. miała wpływ wielkość zrealizowanych wydatków w danym roku. Tempo realizacji programów uzależnione było od wielu czynników, w tym leżących po stronie beneficjentów, a szczegółowymi danymi w tym zakresie dysponują poszczególne instytucje zarządzające.

(dowód: akta kontroli str. 950-953, 1614-1618)

Dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 21.229,7 mln zł i były o 3,7% wyższe od wykonanych w 2014 r. i o 16,6% niższe od planowanych. Zastępca Dyrektora Departamentu IP poinformowała, że na niezrealizowanie planu dochodów dotyczących WPR wpłynęło niższe wykonanie dochodów z tytułu refundacji wydatków otrzymanych z budżetu UE oraz osiągnięcie poziomu 95% środków finansowych przekazanych do Polski z tytułu płatności i zaliczek w ramach PROW 2007-2013. Płatność końcowa z tego programu zostanie przekazana do Polski w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 389-396, 689, 950-954, 1036-1037, 1483-1552)

1.2. Sprawozdanie Rb-27 UE za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Sprawozdanie za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich Rb-27UE sporządzone zostało przez Ministra Finansów na podstawie ksiąg rachunkowych, w terminie określonym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁸. Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu wyniosły 64.463,7 mln zł i odpowiadały obrotom po stronie Ma konta 905 *Dochody budżetu środków europejskich*.

Szczegółowym badaniem objęto zapisy na koncie 905 *Dochody budżetu środków europejskich* na łączną kwotę 7.414,2 mln zł, co stanowiło 11,5% kwoty zapisów na tym koncie. Stwierdzono, że dochody były ewidencjonowane na podstawie wyciągów bankowych z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w BGK z tytułu wpływów z wymiany środków przez Departament Instytucji Płatniczej i Departament Długu Publicznego, z rachunku części 98 budżetu państwa oraz wpłat wojewodów z tytułu wyprzedzającego finansowania PROW 2007-2013. Do przewalutowania środków (przeliczenia waluty na złote i złotych na walutę) stosowano kurs średni NBP, ogłoszony na dwa dni operacyjne poprzedzające dzień wpływu waluty na rachunek. Zasilanie rachunku dochodów części 87 i przekazywanie środków na rachunek płatności przebiegało prawidłowo i było zgodne ze złożonymi zleceniami na realizację płatności dokonywanych na podstawie składanych zapotrzebowań BGK, agencji płatniczych i wojewodów,

⁸ Dz. U. z 2014 r. poz. 119, ze zm.

z uwzględnieniem zwrotów wydatków BŚE dokonanych w tym samym roku budżetowym, nadpłat, anulowań i korekt⁹.

(akta kontroli str. 518-524, 564-645, 1036-1037)

1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich – wpływy i wypływy

Na uzyskane w 2015 r. dochody budżetu środków europejskich w kwocie 64.463,7 mln zł składały się wpływy środków przekazanych z zarządu konsolidacyjnego przez Departament Długu Publicznego, w tym 43.187,7 mln zł¹⁰ w ramach PF 2007-2013 i PF 2014-2020 oraz 20.426,4 mln zł w ramach WPR. Bezpośrednio na rachunek dochodów części 87 wpłynęły środki od wojewodów z tytułu finansowania wyprzedzającego PROW w kwocie 803,3 mln zł oraz środki z Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym w wysokości 46,3 mln zł¹¹. Ponadto na dochody tej części w trakcie roku wpłynęła kwota 224,2 tys. zł z tytułu błędnie przekazanych środków. Łączna kwota wpływów w 2015 r. na rachunku dochodów części 87 wyniosła 64.463,9 mln zł.

(akta kontroli str. 395-396, 400-433; 465, 520-525, 652, 688-689, 1034-1042)

W 2015 r. z rachunku dochodów części 87 dokonano wypłaty środków w kwocie 63.996,3 mln zł, z tego na programy operacyjne w ramach PF 2007-2013 i SPPW wypłacono 40.675,2 mln zł, na płatności w ramach PF 2014-2020 przekazano 2.089,7 mln zł, na realizację zadań WPR kwotę 21.231,2 mln zł, a 224,2 tys. zł stanowiły zwroty z tytułu błędnie przekazanych środków.

Saldo na tym rachunku na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosło 54,4 tys. zł i obejmowało naliczone odsetki od lokat overnight.

Z tytułu wstępnego rozliczenia nadwyżki budżetu środków europejskich za rok 2015 na poczet spłaty deficytu z lat ubiegłych – w grudniu 2015 r. wypłacono z rachunku dochodów części 87 środki w kwocie 469,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 545-547, 600, 627- 641, 652, 694, 1017, 1039-1049)

Zgodnie z przyjętą w 2013 r. *Procedurą konsolidacyjną* środki walutowe, które wpłynęły z Komisji Europejskiej na rachunki programowe w NBP powinny być niezwłocznie przekazywane w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego.

W 2015 r. w ramach konsolidacji nie zostały przekazane środki pochodzące z Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF – Connecting Europe Facility) w ramach PF 2014-2020 oraz część środków (11,5 mln euro) z Funduszy Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Na koniec grudnia 2015 r. na rachunku programowym w NBP pozostały środki z Instrumentu „Łącząc Europę” (36,3 mln euro).

Dyrektor Departamentu IP poinformował, że środki z tych instrumentów, w związku z rozliczaniem transferów na poziomie poszczególnych projektów, przekazywane są na odrębnych zasadach. Na przykład umowy grantu dla projektów realizowanych ze środków CEF zawierają zapis, że zaliczki wypłacane są przez UE w celu

⁹ Kwota zapotrzebowania BGK jest pomniejszana w ramach poszczególnych programów operacyjnych o odpowiednie kwoty zwrotów i anulowań wykazane w zapotrzebowaniu (bądź powiększona o dodatkowe płatności uruchomione ze środków europejskich pozostających na rachunku BGK lub dodatkowe płatności złożone po terminie składania zleceń; powiększenie kwot zapotrzebowania może również obejmować kwoty dotyczące zrealizowanych dyspozycji nadpłat ze środków europejskich pozostających na rachunku BGK).

¹⁰ W tym: 41.144,3 mln zł w ramach NSS, SPPW, MF EOG, NMF, PO „RYBY” oraz 2.043,4 mln zł w ramach PF 2014-2020.

¹¹ Zaliczki przekazane przez KE na rachunki programowe NBP w ramach PF 2014-2020 w grudniu 2014 r. i przekazane na dochody części 87 w lutym 2015 r.

zapewnienia beneficjentom płynności finansowej, ale do czasu rozliczenia płatności pośrednich lub płatności o wypłatę salda końcowego pozostają własnością Unii.

(dowód: akta kontroli str. 400-454, 502-597, 688-689, 1614-1618, 1964-1967)

Pozostałe środki w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych PF 2014-2020 podlegały mechanizmowi konsolidacji i były przekazywane na odpowiednie rachunki walutowe w NBP, a następnie w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego na rachunek części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Departament Długu Publicznego i Departament Instytucji Płatniczej prowadziły ewidencję i monitoring operacji przekazywania dostępnych środków w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego oddzielnie dla każdego programu/rachunku.

(dowód: akta kontroli str. 398-453, 688, 953-999)

Na koniec grudnia 2015 r. na rachunku przychodów i rozchodów (finansowanie zagraniczne) pozostały środki w wysokości 2.292,3 mln euro, w tym 1.233,2 mln euro – w ramach PF 2007-2013 i 1.048,1 mln euro – w ramach PF 2014-2020. W porównaniu ze stanem na dzień 31 grudnia 2014 r., stan środków będących w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego zmniejszył się ponad dwukrotnie (z 4.628,2 mln euro do 2.292,3 mln euro).

(dowód: akta kontroli str. 685)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. Minister Finansów nie stosował zapisów *Procedury konsolidacyjnej* wobec niektórych programów z PF 2014-2020, dotyczących nowych inicjatyw, w tym środków z Instrumentu „Łącząc Europę” i częściowo dla środków z rachunku bankowego dla Funduszy Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD). Środki z w kwocie 11,5 mln euro z FEAD zostały przekazane bezpośrednio na rachunek dochodów części 87 (z pominięciem mechanizmu konsolidacji), natomiast środki z Instrumentu „Łącząc Europę” (36,3 mln euro) pozostały do dnia zakończenia kontroli na rachunku programowym w NBP. Zgodnie z zapisami zawartymi w wyżej wymienionej „*Procedurze...*”, środki walutowe przekazane przez Komisję Europejską powinny być przekazywane niezwłocznie na rachunki walutowe Departamentu Długu Publicznego. Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważyła że od 2013 r. nie wprowadzono zmian w obowiązującej *Procedurze*, „*Działania związane z konsolidacją środków walutowych w ramach środków europejskich będących w dyspozycji Ministra Finansów*”.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśnił, że *Procedura konsolidacyjna* w swej treści nie była dedykowana jedynie dla Perspektywy Finansowej 2007-2013, lecz dla całości środków europejskich, w związku z tym nie wymaga aktualizacji. Wskazał, że nadal trwają ustalenia, co do zasad wdrażania poszczególnych komponentów CEF, w tym możliwości wyłączenia z BŚE, w związku z czym zasadne było wstrzymanie się z decyzją o konsolidacji tych środków.

Przyjmując powyższą argumentację, NIK zauważyła, że *Procedura konsolidacyjna* powinna być stosowana do wszystkich środków znajdujących się na rachunkach walutowych w NBP, w tym również dla nowych inicjatyw w ramach PF 2014-2020. Wszelkie odstępstwa od zawartych w niej zapisów, w ocenie NIK powinny być formalnie zatwierdzone.

(dowód: akta kontroli str. 400, 434-454, 502-597, 688-689, 1617-1618, 1966)

2. W 2015 r. Minister Finansów w dalszym ciągu 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. Minister Finansów nadal na bieżąco podejmował decyzje kiedy i jaka część środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody budżetu środków europejskich. Dowolne kształtowanie przez Ministra Finansów wielkości dochodów budżetu środków europejskich wpływa na wynik finansowy BŚE.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśnił, że przy prognozowaniu dochodów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 w części dotyczącej budżetu środków europejskich Ministerstwo Finansów przyjęło generalną zasadę, że dochody w ramach poszczególnych programów PF 2014-2020 są równe wydatkom w tych programach.

Jednakże zasada ta budzi wątpliwości NIK i jej stosowanie będzie przedmiotem weryfikacji przez NIK podczas kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2016.

(dowód: akta kontroli str. 455-459, 1614-1618)

2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich

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

Opis stanu
faktycznego

W roku 2015 obowiązywały przekazane do BGK następujące terminarze płatności, które określały podstawowe terminy związane z płatnościami dokonywanymi w ramach BŚE:

- dla PF 2007-2013, przekazany 8 grudnia 2014 r., który w trakcie roku nie był zmieniany,
- dla PF 2014-2020, przekazany 10 lutego 2015 r., a następnie skorygowany i przekazany 24 lipca 2015 r.; korekta miała na celu zwiększenie częstotliwości realizacji płatności w związku z przyspieszeniem realizacji projektów.

Kwoty i terminy płatności określone zostały przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz w zakresie WPR przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 31-34, 41, 158-163)

W 2015 r. na rachunki bankowe obsługi płatności środków europejskich w BGK Minister Finansów przekazał łącznie 67.828,9 mln zł. Na finansowanie zadań w ramach PF 2007-2013, tj. NSS, PO „RYBY”, SPPW, NMF i MF EOG, przekazano środki w wysokości 40.675,2 mln zł. Na finansowanie płatności wynikających z realizacji programów PF 2014-2020 – 2.089,7 mln zł. Wpłaty dokonywane były z rachunku dochodów budżetu środków europejskich.

Rachunek bankowy do obsługi płatności WPR został zasilony przez Ministra Finansów kwotą 25.064,0 mln zł, z czego 7.666,1 mln zł przekazano z rachunku dochodów BŚE, a 17.397,9 mln zł z rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa. W 2015 r. na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa zwrócone zostały środki w wysokości 13.565,1 mln zł. Finansowanie płatności WPR z rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa występowało w sytuacji niewystarczającej ilości środków WPR, będących w zarządzie konsolidacyjnym Departamentu Długu Publicznego.

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki niezbędne do dokonania płatności, z tego:

- osiem dokonywanych w ramach PF 2007-2013, na kwotę 11.579,2 mln zł, stanowiącą 26,5% kwoty zrealizowanych w 2015 r. w ramach tej perspektywy zleceń,
- dwa dotyczące PF 2014-2020, na kwotę 140,1 mln zł, tj. 6,7% kwoty zrealizowanych w ramach tej perspektywy zleceń oraz
- 10 płatności dotyczących Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR) na kwotę 4.305,3 mln zł, co stanowiło 17,2% kwoty wszystkich zleceń dotyczących WPR.

Stwierdzono, że Ministerstwo Finansów zasilalo rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiając prawidłową realizację zleceń złożonych zarówno przez instytucje upoważnione do ich składania, jak i agencje płatnicze.

(dowód: akta kontroli str. 534, 653-665, 672-677, 1070-1207, 1306-1477, 1552)

Badaniem objęto także 21 wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) oraz na finansowanie wynagrodzeń w ramach BŚE (poz. 99). Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego (art. 154 ust. 5 ufp) oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (art. 154 ust. 6 ufp). Ministerstwo Finansów monitorowało realizację przedłożonych wniosków o uruchomienie rezerw oraz prowadziło bieżący monitoring wszystkich zmian w systemie księgowym i w zakresie prawidłowości wydatkowanych środków. W dwóch spośród 21 badanych spraw minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego po terminie wynikającym z Procedury uruchamiania oraz przyznawania środków z rezerw celowych (20 i 33 dni) złożyło wnioski do Ministerstwa Finansów o uruchomienie środków z rezerw celowych. Jednakże z uwagi na fakt, iż z dniem 31 grudnia 2015 r. dla tych projektów upływał termin wydatkowania środków w ramach PF 2007-2013, Ministerstwo Finansów wyraziło zgodę na uruchomienie rezerw celowych zgodnie ze złożonymi zapotrzebowaniami ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W obu przypadkach uruchomione środki z rezerw zostały wykorzystane w 100%. W pozostałych badanych sprawach przestrzegano zasad określonych w wyżej wymienionej procedurze. W celu wyeliminowania ryzyk związanych z rozdysponowaniem rezerw, Ministerstwo Finansów wprowadziło odpowiednie wytyczne i wzory wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych z uwzględnieniem specyfiki finansowania poszczególnych programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 1652-1960)

Na dzień 31 grudnia 2015 r. stan środków na rachunku bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 wynosił 443,6 mln zł, a na rachunku bankowym do obsługi płatności PF 2014-2020 – 0,3 mln zł. Środki te były w całości ulokowane na lokatach overnight.

(dowód: akta kontroli str. 164-171)

Minister Finansów na bieżąco monitorował stany środków na prowadzonych przez BGK rachunkach środków europejskich oraz ilość i wartość złożonych do Banku zleceń w podziale na programy operacyjne. Analiza rachunków dokonywana była przede wszystkim przy okazji weryfikacji zapotrzebowań składanych przez BGK, a w przypadku WPR przez agencje płatnicze i wojewodów. Stan rachunków bankowych środków europejskich 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.

(dowód: akta kontroli str. 534, 1070-1207, 1306-1477)

W dniu 30 czerwca 2015 r. wprowadzona została *Procedura przekazania wolnych środków*. Wprowadziła ona zasady zoptymalizowanego zarządzania środkami na rachunkach bankowych do obsługi płatności, przewidując między innymi przekazywanie tzw. *wolnych środków* na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa na poczet całłościowego rozliczenia salda wykonania BŚE na przestrzeni lat. W wyniku wprowadzenia powyższej procedury z rachunku bankowego do obsługi płatności PF 2007-2013, na wskazany wyżej rachunek budżetu państwa, przelano kwotę 1.664,6 mln zł.

Zgodnie z § 13 ust. 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, z rachunku bankowego do obsługi płatności PF 2007-2013 do budżetu państwa została przekazana kwota 218,7 mln zł.

Łącznie z powyższego rachunku do budżetu państwa w celu rozliczenia deficytu BŚE za lata ubiegłe przekazano 1.883,3 mln zł.

Minister Finansów w trybie półrocznym monitorował ilość rachunków pomocniczych w jednostkach budżetowych oraz stan środków na tych rachunkach. W I półroczu 2015 r. było 376 takich rachunków, a w II – 359. Kwota łączna niewykorzystanych środków na koniec poszczególnych miesięcy wyniosła w całym 2015 r. 164,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 455-460, 534, 543-544, 650-652, 666-671, 694, 1070-1207, 1275-1300, 1303-1476, 1554-1567)

Monitoringiem objęte były także odsetki od lokat overnight. W 2015 r. wyniosły one 10,4 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były terminowo przekazywane na rachunek dochodów części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1029)

W ustawie budżetowej wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w kwocie 81.278,0 mln zł, z tego 43.111,1 mln zł u dysponentów części, a 38.166,9 mln zł w rezerwach celowych. Zrealizowane wydatki wyniosły 67.695,8 mln zł¹², co stanowiło 83,3% kwoty określonej w ustawie budżetowej oraz 97,9% planu po zmianach (69.138,2 mln zł). W porównaniu do wykonania 2014 r. (68.405,5 mln zł) były one o 7,1% niższe.

(dowód: akta kontroli str. 534, 686-687)

Na realizację programów w ramach PF 2007-2013 wraz z PO „RYBY”, SPPW i mechanizmami finansowymi oraz PF 2014-2020 wydatkowano łącznie 42.623,4 mln zł. W ramach NSS 2007-2013 wydatkowano 39.344,4 mln zł. Wydatki te stanowiły 58,2% wydatków BŚE ogółem i były o 13,3% niższe od wykonania w 2014 r. W zakresie krajowych programów operacyjnych PF 2007-2013 plan po zmianach wydatków budżetu środków europejskich został wykonany w 96,5% (30.507,3 mln zł). Były one o 16,4% (o 6.003,6 mln zł) niższe w porównaniu do wykonania w 2014 r. (36.510,9 mln zł). Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych kształtowała się od 93,9% (PO Kapitał Ludzki) do 99,9% (PO Rozwój Polski Wschodniej) planu po zmianach. Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych (RPO) wyniosły 8.837,2 mln zł, tj. 99,0% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu

¹² Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2016 r.

kształtował się od 92,1% (RPO Województwa Opolskiego) do 99,9% (RPO Województwa Podkarpackiego).

Wydatki na realizację PO „RYBY” wyniosły 245,7 mln zł, co stanowiło 94,0% planu po zmianach.

Wydatki związane z realizacją Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego EOG zostały zrealizowane odpowiednio w 98,4%, 87,1% oraz 91,6% planu po zmianach.

W ramach PF 2014-2020 wydatkowano 2.089,4 mln zł, co stanowiło 90,7% planu po zmianach. Wydatki na realizację zadań z tytułu krajowych programów operacyjnych wyniosły 2.028,2 mln zł (92,8% planu po zmianach), a regionalnych programów operacyjnych - 61,2 mln zł (52,0% planu po zmianach).

Dyrektor Departamentu IP w wyjaśnieniach podał między innymi, że Ministerstwo Finansów zrealizowało wszystkie zlecenia płatności złożone w BGK w 2015 r. i wnioskowane do wypłaty w 2015 r. dla PF 2014-2020, jednakże nie miało wpływu na poziom składanych zleceń i absorpcję środków. Niższe wykonanie wydatków związane było przede wszystkim z późniejszym rozpoczęciem realizacji projektów w ramach PF 2014-2020, ze względu na fakt, że Komisja Europejska dopiero na przełomie 2014/2015 roku zatwierdziła programy operacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 534, 686-687, 1614-1618)

Wydatki na realizację WPR wyniosły 25.072,4 mln zł¹³, tj. 99,6% planu po zmianach oraz 88,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (28.238,4 mln zł). Stanowiły one 37,0% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania za 2014 r. były wyższe o 3.139,1 mln zł, tj. o 14,3%. Wynikało to przede wszystkim, z wcześniejszego niż w latach poprzednich rozpoczęcia przekazywania zaliczek na dopłaty bezpośrednie oraz ze wzrostu wydatków na PROW 2007-2013 w związku z zakończeniem perspektywy (napływ wniosków o płatności końcowe).

(dowód: akta kontroli str. 389, 534, 1963)

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-28 UE były weryfikowane w Departamencie IP zgodnie z zasadami 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 WPR ze sprawozdań Rb-28UE 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. 508-517, 548-553)

W 2015 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020 beneficjenci dokonali 29,9 tys. zwrotów na łączną kwotę 2.264,3 mln zł (z tego 2.253,5 mln zł dotyczyło należności głównej). Zwroty z 2015 r. zostały wyjaśnione

¹³ Zgodnie z rocznym sprawozdaniem Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2016 r.

przez BGK do dnia 22 stycznia 2016 r. Zwroty dotyczące WPR wynosiły 31,9 mln zł (196 zwrotów)¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 511-517, 534, 543-544, 646, 1000)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

1. W pierwszej połowie 2015 r. na rachunku bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 w BGK nadal utrzymywane były środki, które nie były przeznaczone na realizację płatności BŚE. Minister Finansów gromadził na tym rachunku środki z tytułu przekazywanych przez beneficjentów zwrotów płatności dokonanych w latach ubiegłych. Salda na lokatach overnight powiązanych z rachunkiem bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 wynosiły od 1.029,2 mln zł – 2 stycznia do 3.108,8 mln zł – 16 czerwca 2015 r. (średniomiesięcznie od 1.203,1 mln zł w styczniu do 1.805,4 mln zł w czerwcu 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.

W II półroczu 2015 r. – po wprowadzeniu *Procedury przekazania wolnych środków* i wynikającym z niej przekazaniu kwoty 1.664,6 mln zł na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa, salda na lokatach overnight, związanych z rachunkiem bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 uległy obniżeniu. Po wprowadzeniu w życie i zastosowaniu procedury, średnie saldo wyniosło 1.136,3 mln zł w lipcu, 980,3 mln zł we wrześniu oraz 407,6 mln zł w październiku. NIK zwraca uwagę, że powyższa procedura definiuje tzw. *wolne środki* w sposób bardzo ogólny (jako środki pozostające bez wpływu na płynność finansową i realizację płatności w ramach BŚE w danym roku budżetowym) i tym samym umożliwia Ministrowi Finansów dowolność kształtowania przepływu środków pomiędzy rachunkiem bankowym do obsługi płatności a budżetem państwa.

(dowód: akta kontroli str. 694, 758, 1001-1007, 1019-1020, 1275, 1298, 1564, 1567, 1610-1613, 1964-1967)

2. Pomimo przekazania w 2015 r. kwoty 2.352,1 mln zł na rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa, do rozliczenia z budżetem państwa pozostało 19.944,4 mln zł (w tym 6.669,6 mln zł w związku z WPR). Minister Finansów nie wypracował procedur, zasad postępowania ani trybu regulowania tych rozliczeń, na co NIK zwracała uwagę w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym budżetu środków europejskich, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła między innymi, że ostateczne rozliczenie deficytu BŚE i przypisanie do poszczególnych programów operacyjnych nastąpi przy zamykaniu całej Perspektywy Finansowej 2007-2013, czyli w momencie zakończenia realizacji płatności tej perspektywy. W chwili obecnej nie można sprecyzować kiedy zostaną wypłacone przez KE salda końcowe dla poszczególnych programów operacyjnych. Można jedynie zakładać, że w momencie zamknięcia wypłat środków, salda rachunku płatności oraz rachunku konsolidacyjnego zostaną przekazane na spłatę pozostałego deficytu. Ministerstwo Finansów prezentuje stanowisko, że wymaga to jednak szczegółowej analizy i możliwe będzie dopiero w momencie przyjęcia zasad postępowania w ewentualnych przypadkach konieczności zwrotu środków np. w przypadkach postępowań sądowych.

(dowód: akta kontroli str. 1560-1567)

¹⁴ Wszystkie dane dotyczące zwrotów zgodne z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 10 marca 2016 r.

Zdaniem NIK, z uwagi na konieczność zamknięcia realizacji płatności PF 2007-2013 i końcowych rozliczeń, istnieje potrzeba opracowania zasad/procedur postępowania w postaci formalnego dokumentu wewnętrznego.

3. Ocena prawidłowości ewidencjonowania operacji gospodarczych i sporządzania sprawozdań budżetowych

Opis stanu faktycznego

Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich było sporządzone 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 BGK o płatnościach, zwrotach i korektach tych informacji.

Badanie próby zapisów operacji na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* dotyczących NSS, PO „RYBY”, SPPW, NMF i MF EOG 2009-2014, grantów EFS, PF 2014-2020 wykazało, że kwoty płatności i zwrotów wydatków wprowadzone do ksiąg rachunkowych pod datą 8 i 24 września 2015 r. oraz 4 i 23 grudnia 2015 r. były zgodne z łącznymi kwotami płatności i zwrotów wydatków wykazanymi na wyciągach bankowych z rachunku do obsługi płatności¹⁵. Kwoty zrealizowanych płatności i zwrotów na wyciągach bankowych były zgodne z kwotami zawartymi w miesięcznych informacjach o płatnościach i zwrotach za wrzesień i grudzień przekazanymi przez BGK.

(akta kontroli str.695-949)

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 dotyczących WPR* za wrzesień i grudzień 2015 r. na łączną kwotę 234.868,5 tys. zł wykazało, że są one zgodne z danymi zawartymi w wyciągach bankowych, a te z kolei z kwotami zawartymi w zapotrzebowaniach składanych przez agencje płatnicze i wojewodów na realizację płatności WPR.

(akta kontroli str. 464-473)

Analiza porównawcza danych za wrzesień 2015 r. przedstawionych przez Ministra Finansów w sprawozdaniu operatywnym wydatków BŚE z danymi przekazanymi przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach łącznych Rb-28UE i Rb-28 UE WPR wykazała, że wielkości ujęte przez Ministra Finansów w sprawozdaniu zbiorczym odzwierciedlają wielkości wykazane przez dysponentów. Wydatki BŚE za okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 września 2015 r. według zapisów na koncie 906 wyniosły 44.233,3 mln zł (w tym WPR 18.387,1 mln zł), natomiast według sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 WPR – 44.233,9 mln zł. Różnica 619,7 tys. zł wynika między innymi z nieuwjęcia w sprawozdaniu za wrzesień 2015 r. zwrotów i korekt w PO KL na kwotę 275,6 tys. zł, w PO IG na kwotę 325,0 tys. zł oraz w czterech RPO na kwotę (per saldo) 19,0 tys. zł. Korekty zostały dokonane w październiku 2015 r.

(akta kontroli str. 508-517, 526-532)

Według ewidencji na koncie 906, na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 67.695,9 mln zł (w tym WPR 25.072,4 mln zł), natomiast według danych ze sprawozdań operatywnych wydatki te wyniosły na 67.695,8 mln zł. Różnica w kwocie 109,2 tys. zł wynikała z nieuwjęcia w sprawozdaniu Rb-28 UE zwrotów dotyczących

¹⁵ Zbadano 591 operacji na kwotę płatności 778.728,8 tys. zł oraz zwrotów i nadpłat na kwotę 30.307,4 tys. zł.

płatności otrzymanych w 2015 r. w zakresie programów PO IG (31,8 tys. zł), PO KL (20,0 tys. zł), PO PC¹⁶ (38,0 tys. zł) i dla RPO (19,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 518-523, 533, 1031-1034)

Do dnia zakończenia kontroli trwała weryfikacja sprawozdań rocznych dysponentów. Stosownie do zapisów § 30 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, dysponenci części mogą korygować sprawozdania do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku budżetowym.

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

W działalności Ministerstwa Finansów w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie NIK zgłasza następującą uwagę:

Po kontroli wykonania budżetu państwa w części 87 za rok 2014, NIK wniosowała do Ministra Finansów o prezentowanie w sprawozdaniu operatywnym 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.

W rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej wprowadzono nowe uregulowania dotyczące prezentowania dokonanych w danym roku budżetowym zwrotów płatności zrealizowanych w latach ubiegłych. W zestawieniu „Dane uzupełniające do sprawozdania Rb-28 UE (I)” wykazywane są zwroty dotyczące płatności z lat ubiegłych¹⁷. Kategoria tych zwrotów nadal nie jest prezentowana w sprawozdaniach operatywnych Ministra Finansów.

Z-ca Dyrektora Departamentu IP poinformowała, że sprawozdanie z wykonania budżetu zawiera informacje o wykonaniu dochodów i wydatków BŚE w danym roku budżetowym, natomiast kategoria zwrotów z lat ubiegłych nie jest przypisana do żadnej kategorii prezentowanych w wyżej wymienionym sprawozdaniu. Zauważono, że uwzględnienie zwrotów w sprawozdaniu powinno być konsekwencją zakwalifikowania zwracanych środków, a przypisanie zwrotów do kategorii dochodów lub też alternatywnie, pomniejszenia wydatków należy rozpatrywać w kontekście zasady roczności budżetu z jednej strony oraz wieloletniego charakteru programów operacyjnych. Biorąc pod uwagę oba aspekty, zdaniem Ministerstwa Finansów obecna sytuacja, w której zwroty nie znajdują odzwierciedlenia w rocznym rozliczeniu budżetu jest z punktu widzenia przejrzystości rozliczeń programów bardziej właściwa.

(dowód: akta kontroli str. 455-458)

Zdaniem NIK dla przejrzystości finansów publicznych zwroty wydatków dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w poprzednich latach budżetowych powinny być prezentowane w sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu państwa stosownie do wprowadzonych w 2014 r. zmian do rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

4. Ocena prawidłowości określania deficytu budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 3.435,5 mln zł. Zrealizowany deficyt wyniósł 3.232,1 mln zł¹⁸. Deficyt był wynikiem różnicy pomiędzy kwotą 3.842,7 mln zł¹⁹

¹⁶ Program operacyjny Polska Cyfrowa.

¹⁷ W sprawozdaniu Rb-28 UE WPR – w dodatkowym polu.

¹⁸ Na podstawie rocznej bazy Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR na 10 marca 2016 r.

¹⁹ Na podstawie rocznych sprawozdań Rb-27 UE oraz Rb-28 UE WPR na 10 marca 2016 r.

z tytułu deficytu dotyczącego WPR, a kwotą 610,6 mln zł nadwyżki powstałej na programach operacyjnych PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 534, 686-687, 1036-1037, 1552-1553, 1560-1566)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej deficytu budżetu środków europejskich stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Przy określaniu deficytu BŚE nie zostały uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010-2014, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2015 r. w wysokości 1.158,9 mln zł, co skutkowało zawyżeniem deficytu o tę kwotę.

Wynik BŚE nie uwzględniał także podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w sprawozdaniach budżetowych w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania niektórych działań PROW 2007-2013. W 2015 r. w związku z mechanizmem wyprzedzającego finansowania PROW 2007-2013 dochody BŚE zostały zawyżone o 803,3 mln zł, a wydatki o 220,5 mln zł. Z tego tytułu deficyt BŚE został zaniżony o 582,8 mln zł.

Łączny wpływ obu tych czynników na deficyt zamknął się kwotą 576,1 mln zł i stanowił jego zawyżenie. Wobec powyższego faktyczny deficyt BŚE powinien wynieść 2.656,0 mln zł.

Jednocześnie NIK zauważa, że na podstawie ustawy o finansowaniu wspólnej polityki rolnej wprowadzono zmiany sposobu przepływów finansowych w ramach finansowania wyprzedzającego jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z tą ustawą, od 2016 roku finansowanie wyprzedzające PROW 2014-2020, w całości jest realizowane z wydatków budżetu państwa.

5. Rozliczenie pomiędzy Polską i Unią Europejską

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 13.054,0 mln euro, stanowiącej równowartość 54.616,6 mln zł po przeliczeniu średniorocznym kursem EUR/PLN w NBP w wysokości 4,1839. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej składki oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 18.227,9 mln zł²⁰ (4.269,8 mln euro, w tym zwroty 7,7 mln euro), tj. o 5,6% więcej niż w 2014 r. (17.264,9 mln zł). Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie i wyniosło 8.784,2 mln euro, tj. było o 32,3% niższe niż w 2014 r. (12.970,3 mln euro). Środki uzyskane z budżetu UE stanowiły 75,7% kwoty napływu środków z budżetu UE przyjętej przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2015.

(dowód: akta kontroli str. 1266-1274, 1302, 1481-1482, 1614-1618)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Ministerstwa Finansów w powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o:

²⁰ 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 – 4,1839.

²¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

- 1) Opracowanie i formalne wprowadzenie kierunkowych założeń uregulowania występujących od 2010 r. rozliczeń BŚE z budżetem państwa.
- 2) Wprowadzenie regulacji dotyczących przekazywania środków wpływających w ramach Perspektywy Finansowej 2014-2020 na dochody części 87.

Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa powinny być prezentowane zwroty dotyczące wydatków dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w poprzednich latach budżetowych, które dysponenci środków budżetu państwa wykazują w sprawozdaniach uzupełniających Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR.

VI. 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 13 kwietnia 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis