



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.06.2016

P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99162 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99163 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 99164 z dnia 8 stycznia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Paweł Szalamacha, Minister Finansów (od 16 listopada 2015 r.), poprzednio Mateusz Szczurek, Minister Finansów

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

W ramach części 19 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami – zadania z zakresu zarządzania finansami państwa: poboru podatków i niepodatkowych należności budżetowych, w tym cel, działań kontrolnych realizowanych przez służby skarbowe i celne, realizacji polityki finansowej państwa, w tym planowania i realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części 19 budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych¹.

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

Zrealizowane w 2015 r. w części 19 dochody wyniosły 3.490.261,3 tys. zł, w tym 232.489,1 tys. zł (6,7%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę².

W 2015 r. w części 19 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 6.296.540,2 tys. zł, w tym 716.422,0 tys. zł (11,4%) stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę³. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 147.991,6 tys. zł, w tym 118.508,4 tys. zł (80,1%) w ramach kontrolowanej jednostki.

Szczegółową kontrolą objęto dochody i wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę. W zakresie pozostałych jednostek podległych kontroli obejmowała działania podejmowane przez dysponenta części 19 w ramach nadzoru i kontroli.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2015 r. Badanie 0,5% dochodów części 19 pod względem ich realizacji nie wykazało nieprawidłowości. W wyniku kontroli 1,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa i 13,6% wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2015 r. sporządzone przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych podległych dysponentów, a sprawozdania jednostkowe centrali Ministerstwa Finansów (dalej: centrala MF) na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁴, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁵, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁶.

Niemniej jednak w toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niewykorzystaniu środków UE w wysokości 829,5 tys. zł i poniesieniu wydatków z tego tytułu w ramach budżetu krajowego w konsekwencji błędnego naliczenia przez Ministerstwo Finansów kar umownych,
- niepodjęciu wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych na walkę

² Dochody kontrolowanej jednostki obejmują dochody realizowane zarówno przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia.

³ Wydatki kontrolowanej jednostki obejmują wydatki realizowane zarówno przez dysponenta głównego (np. dotacje) i dysponenta III stopnia.

⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. poz. 119, ze zm.).

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

z przemysłem papierosów, o co NIK wnioskowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,

- niewprowadzeniu zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, na co również NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- nierzetelnym planowaniu wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*.

Aktualny pozostaje ponadto wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. o wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.

W wyniku niniejszej kontroli NIK zwróciła ponadto uwagę na konieczność:

- urealnienia planowanych wydatków na dotacje do posiłków w barach mlecznych do faktycznego zapotrzebowania,
- zaprzestania planowania środków finansowych w planie dysponenta części 19 z przeznaczeniem dla jednostek resortu, co było przedmiotem wniosku NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami.

W pozostałym zakresie wnioski NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. zostały zrealizowane.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności w zakresie niepodjęcia wystarczających działań zmierzających do pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych oraz niewprowadzenia zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK, a także sformułowane uwagi wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru sprawowanego przez dysponenta części 19 w ramach kontrolowanej jednostki.

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2015 znowelizowanej 16 grudnia 2015 r. dochody budżetowe dla tej części zaplanowano w kwocie 4.018.852,0 tys. zł, tj. o 897.554 tys. zł (28,8%) wyższej niż w 2014 r. Zrealizowane dochody wyniosły 3.490.261,3 tys. zł i były niższe o 13,2% od kwoty planowanej. W porównaniu do 2014 r. wykonane dochody były niższe o 3,3%.

Na koniec 2015 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych, w części 19 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.663.856,1 tys. zł. Dotyczyły one głównie niezapłaconych cel (wraz z należnymi odsetkami) w kwocie 774.059,8 tys. zł oraz niezapłaconych grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych w kwocie 573.694,2 tys. zł. W porównaniu do 2014 r. były one niższe o 827.091,4 tys. zł. Zaległości według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 1.262.346,7 tys. zł i były niższe o 1.122.937,0 tys. zł, tj. o 47,1% od zaległości na koniec 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3093-3095, 3726-3728)

Główną przyczyną niezrealizowania planu dochodów oraz zmniejszenia się stanu należności (w tym zaległości)⁷ na koniec 2015 r. było wejście w życie z dniem 1 kwietnia 2015 r. ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw⁸. W jej wyniku nastąpiło połączenie działających na terenie województwa urzędów skarbowych i izby skarbowej w jedną jednostkę budżetową – izbę skarbową. W związku z tym plan dochodów w zakresie egzekucji i postępowania przygotowawczego ujęto w ustawie budżetowej na rok 2015 w pełnej wysokości w rozdziale 75009 – *Urzędy skarbowe*, natomiast jego wykonanie było do dnia 31 marca 2015 r. realizowane w tym samym rozdziale, a od 1 kwietnia 2015 r. w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa* (rozdział 75619 – *Wpływy z różnych rozliczeń*).

(dowód: akta kontroli str. 3123-3143, 3196)

Szczegółowym badaniem objęto:

- 22 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych centrali MF o łącznej wartości 18.274,9 tys. zł, co stanowiło 98,4% kwoty zrealizowanych przez nią dochodów w 2015 r.; badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności; w szczególności, w przypadku dochodów zaliczanych do kategorii dochodów przypisanych⁹ badano, czy należność ujęto w księgach rachunkowych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym,
- należności pozostałe do zapłaty na koniec 2015 r. z tytułu kar wobec siedmiu podmiotów na podstawie decyzji Generalnego Inspektora Informacji Finansowej (GIIF), naliczone w centrali MF w łącznej wysokości 334,5 tys. zł.

Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. Należności z tytułu kar GIIF były objęte w trakcie 2015 r. czynnościami administracyjnymi bądź egzekucyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 3462-3483)

W wyniku kontroli stwierdzono, że w obszarze dochodów budżetowych MF zrealizował trzy z czterech wniosków NIK skierowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19 dotyczące:

- ujmowania należności wynikających z decyzji GIIF w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów z prawidłową datą operacji gospodarczej. Stwierdzono, iż należności wynikające z decyzji GIIF nakładających kary pieniężne za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹⁰, były począwszy od czerwca 2015 r. ujmowane w ewidencji księgowej centrali MF pod datą doręczenia decyzji;

(dowód: akta kontroli str. 3343-3344)

- podjęcia niezwłocznych czynności w stosunku do Związku Harcerstwa Polskiego (ZHP) zmierzających do wykonania jego zobowiązania na rzecz MF; w 2015 r. Minister Finansów dokonał umorzenia i rozłożenia na raty należności centrali MF wobec ZHP na podstawie art. 55, art. 57 pkt 1 i 3 i art. 58 ust. 2 i 4 ustawy o finansach publicznych; umorzona należność w kwocie 652,6 tys. zł dotyczyła

⁷ Należności i zaległości w zakresie egzekucji i postępowania przygotowawczego z tytułu powyższych zmian przekazane z dniem 1 kwietnia 2015 r. do części 77 wynosiły odpowiednio 1.321.802,7 tys. zł i 1.274.302,8 tys. zł.

⁸ Dz. U. poz. 211.

⁹ Dochody budżetowe dzieli się na dochody przypisane i nieprzypisane. Dochody przypisane mają odzwierciedlenie w odpowiednim dokumencie (np. decyzji, fakturze, rachunku).

¹⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 299.

części odsetek naliczonych od należności głównej¹¹, a rozłożenie na raty należności dotyczyło kwoty 863,5 tys. zł, wynikającej z należności głównej i pozostałej części odsetek ustawowych; płatność została rozłożona na 12 równych rocznych rat; pierwszą ratę należności Związek Harcerstwa Polskiego wpłacił do centrali MF 28 grudnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3396-3461)

W wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała także o wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych¹².

(dowód: akta kontroli str. 2415)

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości (FK) w wyjaśnieniach w sprawie realizacji powyższego wniosku podała między innymi, że po analizie dotychczas funkcjonujących w Ministerstwie Finansów uregulowań w zakresie windykacji należności, optymalnym rozwiązaniem jest utrzymanie modelu, w którym każda komórka w zakresie swojej właściwości realizuje czynności w zakresie dochodzenia należności. Ewentualne spory kompetencyjne pomiędzy komórkami organizacyjnymi, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MF, rozstrzyga Dyrektor Generalny. Brak jest zatem, jak wskazała Dyrektor Departamentu, zasadności do wyznaczenia wyłącznie jednej komórki organizacyjnej, która byłaby właściwa do wykonywania roli wierzyciela w dochodzeniu należności w sytuacjach nietypowych.

(dowód: akta kontroli str. 2415-2420)

Zdaniem NIK takie rozwiązanie organizacyjne nie jest wystarczające, ponieważ nie zapobiegło ponad sześcioletniej zwłoce w ewidencji i egzekucji należności wobec ZHP. Tym samym wniosek NIK pozostaje aktualny.

Zrealizowany został ubiegłoroczny wniosek NIK dotyczący przeprowadzenia inwentaryzacji należności, w tym wynikających z wyroków sądowych, w celu doprowadzenia do ujęcia w księgach rachunkowych wszystkich przysługujących Ministerstwu Finansów należności¹³. W wyniku inwentaryzacji przeprowadzonej w 2015 r. we wszystkich komórkach organizacyjnych MF ujawniono i zaewidencjonowano w księgach rachunkowych centrali MF 13 należności w łącznej wysokości 2.240,00 zł, dotyczących niezwróconych kosztów postępowania kasacyjnego. W 2015 r. wszyscy dłużnicy uregulowali powyższe należności.

(dowód: akta kontroli str. 2415-2417, 2421-2427)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej dochodów budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹ Przysługującej Ministrowi Finansów na podstawie wyroku sądowego Sądu Okręgowego w Warszawie II Wydziału Cywilnego z dnia 11 lipca 2007 r., sygn. akt II C 2241/06.

¹² W następstwie stwierdzonej nieprawidłowości, według której w ciągu sześciu lat w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów nie ujęto, jak również nie egzekwowano należności wobec ZFP, która nie wynikała z umów, decyzji, porozumień lub zamówień nadzorowanych przez właściwe merytorycznie komórki.

¹³ Sformułowany w wyniku oceny przyczyn nieprawidłowości odnośnie należności wobec ZHP.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2015 r. w części 19 wyniosły 6.296.540,2 tys. zł, co stanowiło 99,6% kwoty planowanej w ustawie budżetowej¹⁴ oraz 99,0% planowanych wydatków po zmianach. W porównaniu do 2014 r. wydatki budżetu państwa części 19 wzrosły o 217.123,8 tys. zł (o 3,6%), w tym o 185.212,1 tys. zł (4,5 krotnie) wzrosły wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* przede wszystkim w związku z realizacją rządowego programu „Wspierania przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”.

Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF stanowiły 4,8% wydatków części 19 i wyniosły 303.943,2 tys. zł (91,9% planu po zmianach i 103,0% wydatków roku poprzedniego).

(dowód: akta kontroli str. 39, 68, 139-150, 3756-3768, 3806-3811)

Szczegółowym badaniem objęto:

- zmiany w planie finansowym centrali MF,
- przekazywanie subwencji i dotacji dla partii politycznych,
- realizację wydatków centrali MF,
- trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

Skontrolowano zmiany w planie finansowym centrali MF na 2015 r. wprowadzone na podstawie decyzji dysponenta głównego na łączną kwotę 16.290,5 tys. zł (14,7% zmniejszeń i zwiększeń). Wyniki kontroli wskazują, że były one celowe, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 220)

Badaniem objęto przekazywanie subwencji i dotacji dla partii politycznych w kwocie 61.842,2 tys. zł. Stwierdzono, że środki były przekazywane w prawidłowych kwotach, na podstawie zatwierdzonych wniosków oraz we właściwych terminach: w przypadku subwencji określonych w § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 lutego 2003 r. w sprawie wypłacania z budżetu państwa subwencji przysługujących partiom politycznym¹⁵, zaś w przypadku dotacji podmiotowych dla partii politycznych w terminach zgodnych z art. 150 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2514-2655)

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 35.338,6 tys. zł (tj. 11,6% wydatków centrali MF). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom dysponenta III stopnia – centrali MF w 2015 r. Badaniem objęto 147 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 19 zapisów na kwotę 9.992,7 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 127 zapisów na kwotę 25.344,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia

¹⁴ Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 33, poz. 267.

¹⁶ Dz. U. Nr 21, poz. 112, ze zm.

stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 1920-2005)

Zbadano również trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 2.230,6 tys. zł wydatków finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich centrali MF. W wyniku ich analizy nie stwierdzono nieprawidłowości, które wskazywałyby, że postępowania te przeprowadzone zostały niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach o zamówieniach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 380-619)

W zakresie wydatków pozostałych jednostek podległych dysponentowi części 19, w tym 16 izb skarbowych z podległymi urzędami skarbowymi, 16 urzędów kontroli skarbowej i 16 izb celnych, kontrola obejmowała działania dysponenta części w ramach nadzoru i kontroli nad tymi jednostkami. W wyniku przeglądu mechanizmów kontroli nad wyżej wymienionymi jednostkami podległymi oraz analizy czynności podejmowanych przez dysponenta części w ramach nadzoru nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że system ten nie działa prawidłowo.

(dowód: akta kontroli str. 2029-2187)

Zobowiązania wymagalne na koniec roku 2015 wyniosły 2.698,8 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku wzrosły o 43,6%. Dotyczyły one, podobnie jak w roku poprzednim, głównie kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o wzmocnienie nadzoru nad jednostkami podległymi resortu w zakresie ujmowania zobowiązań wymagalnych w sprawozdawczości budżetowej. Wniosek wynikał ze stwierdzenia nieujmowania przez jednostki podległe zobowiązań wymagalnych pod datą uprawomocnienia wyroków sądowych. Zagadnienie zobowiązań wymagalnych i ich prezentowania w sprawozdawczości budżetowej było tematem szkoleń organizowanych przez głównego księgowego resortu dla głównych księgowych podległych jednostek. Z przekazywanych dysponentowi części 19 przez jednostki podległe sprawozdań miesięcznych Rb-28 oraz wyjaśnień i zestawień dotyczących należności wymagalnych wynika, że jednostki ujmują zobowiązania z tytułu prawomocnych wyroków sądowych jako wymagalne.

(dowód: akta kontroli str. 1619-1634, 2021-2028, 2188-2201, 3756-3768)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych zaplanowano, w ustawie budżetowej na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r., w wysokości 20.000,0 tys. zł, tj. o 797,6 tys. zł więcej niż wynikało z zapotrzebowań przedłożonych przez izby skarbowe. W badanym okresie dysponent kilkakrotnie dokonał zmniejszenia planu wydatków z tego tytułu, zmniejszając tym samym plan wydatków o 43,7% (do kwoty 11.296,7 tys. zł). Zrealizowane z tego tytułu wydatki wyniosły w 2015 r. 10.505,5 tys. zł i były niższe niż zrealizowane w 2014 r. (13.808,6 tys. zł) o 23,9% i oraz o 46,6% niższe niż dwa lata temu (19.671,0 tys. zł). W 2015 r. dotacje te otrzymywały przeciętnie 63 bary, tj. o 35,7% mniej niż w 2014 r. (98) i o 56,3% mniej niż w 2013 r. (144). W okresie dwóch lat największy spadek odnotowano

¹⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

w województwie małopolskim z 36 w 2013 r. do 13 w 2015 r. i województwie pomorskim z 27 w 2013 r. do 5 w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 2656-2660)

W 2015 r. Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na ten cel poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb skarbowych w zakresie zrealizowanych wydatków, planowanego wykorzystania w okresach przyszłych, liczby podmiotów otrzymujących dotacje oraz działań sprawdzających realizowanych przez izby skarbowe. Wnioski przedsiębiorców o udzielenie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych były przedmiotem weryfikacji ze strony organów administracji podatkowej. Kontrolą objęto również prawidłowość rozliczenia przez przedsiębiorców udzielonych dotacji.

(dowód: akta kontroli str. 2687-2808)

W ocenie Dyrektor Departamentu FK mniejsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na dotacje do posiłków w barach mlecznych jest pochodną mniejszego zainteresowania uzyskaniem dotacji przez przedsiębiorców, bezpośrednio związanego z wielkością popytu na mleczno-nabiałowo-jarskie posiłki sprzedawane w barach mlecznych i efektywnością ekonomiczną prowadzenia tego rodzaju działalności. Zmniejszone zapotrzebowanie na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych może być spowodowane zarówno mniejszym popytem na tego typu posiłki, rezygnacją z prowadzenia działalności o niższej rentowności, jak i wyeliminowaniem wątpliwości interpretacyjnych w przepisach regulujących zasady dotowania posiłków sprzedawanych w barach mlecznych, które to wątpliwości mogły prowadzić do niewłaściwego interpretowania przepisów skutkujących uzyskiwaniem dotacji nadmiernych, w stosunku do założeń. Jak wskazała Dyrektor Departamentu FK, w związku z wprowadzeniem od kwietnia 2015 r. nowych regulacji¹⁸ dotyczących udzielania przedmiotowych dotacji, Ministerstwo Finansów oczekiwało wzrostu zainteresowania przedsiębiorców dotacjami. Minister Finansów – spodziewając się zwiększenia wydatków – zaplanował na lata 2015-2016 kwotę na wyżej wymienione dotacje na tym samym poziomie co w roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 2809-2820)

NIK zwraca uwagę, iż w związku z malejącym zainteresowaniem pozyskania środków z wyżej opisanych dotacji należy urealnić planowane wydatki w tym zakresie do faktycznego zapotrzebowania, a także rozważyć przeprowadzenie szczegółowych analiz w celu jednoznacznego ustalenia przyczyn tego zjawiska.

2. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o kontynuowanie działań w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta głównego zamiast ujmowania ich w docelowych planach jednostek resortu. W wyniku podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działań, skala tego zjawiska została ograniczona w odniesieniu do środków będących w dyspozycji Departamentu FK, Departamentu Strategii Systemu Informacyjnego oraz Departamentu Kontroli Skarbowej. Niemniej jednak w przypadku Departamentu Administracji Podatkowej (AP) oraz Departamentu Służby Celnej w 2015 r.

¹⁸ Nowe zasady udzielania i rozliczania dotacji określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych (Dz. U. poz. 461).

nastąpił znaczący wzrost środków przekazanych w trakcie roku podległym jednostkom z planu dysponenta części 19 (bez wydatków na realizację projektów z udziałem środków UE). Departamenty te przekazały w trakcie 2015 r. jednostkom podległym odpowiednio 70.492 tys. zł oraz 14.399 tys. zł wobec 10.916 tys. zł oraz 12.085 tys. zł przekazanych w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 2188-2197)

Z ustaleń kontroli wynika, że pozostawienie znacznej kwoty środków finansowych dla jednostek podległych w planie dysponenta części 19, w przypadku Departamentu AP wynikało ze zmian w zakresie struktury i organizacji administracji podatkowej (konsolidacja procesów pomocniczych na szczeblu wojewódzkim) i planowanych nowych rozwiązań w zakresie wynagrodzeń prowizyjnych. Kwota 9.814 tys. zł została jednak przeniesiona w związku z wystąpieniem w siedmiu izbach skarbowych niedoborów na pokrycie wydatków niezbędnych dla zachowania ciągłości funkcjonowania jednostek, w tym koniecznością uregulowania zobowiązań związanych z dostawą energii elektrycznej i ciepłej, umowami sprzątania i ochrony obiektów, koniecznością przeglądów budynków i instalacji, zakupu materiałów i wyposażenia oraz aktualizacją programów informatycznych.

NIK zauważa, że tworzenie „ukrytej” rezerwy na poziomie dysponenta części nie jest właściwym instrumentem planowania środków związanych ze zmianami organizacyjnymi. Ponadto NIK zwraca uwagę na przypadki przekazania środków, których charakter wskazuje na możliwość ich ujęcia w budżetach jednostek podległych. W związku z tym konieczne jest zaprzestanie planowania środków finansowych w planie dysponenta części 19 z przeznaczeniem dla jednostek resortu.

(dowód: akta kontroli str. 2214-2258, 2371-2384)

3. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na konieczność dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami, aby układ zadaniowy stanowił skuteczne narzędzie efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Zdaniem Departamentu FK łączne sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym wraz z częścią opisową otrzymaną z departamentów merytorycznych stanowi takie narzędzie i w związku z tym nie ma potrzeby powielania i sporządzania analizy na poziomie dysponenta części 19. Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów wyjaśniła ponadto, że wyniki wykonania wydatków w układzie zadaniowym mogą realnie przełożyć się na formułowanie celów oraz dobór mierników, a także na plany finansowe dopiero w kolejnych latach. Jednocześnie wyniki nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym mogą stanowić jedno ze źródeł informacji branych pod uwagę przy sporządzaniu oświadczenia Ministra Finansów o stanie kontroli zarządczej oraz sprawozdania z realizacji planu działalności Ministra Finansów.

NIK zwraca uwagę, że wobec niewprowadzenia zmian w powyższym zakresie, aktualna pozostaje uwaga NIK o konieczności dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami.

(dowód: akta kontroli str. 1635-1650, 2029-2033, 2188-2201)

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu państwa stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19 Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o rozważenie zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych z koncernów tytoniowych*, w celu umożliwienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych, tj. zarówno odsetek od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym, jak i niewykorzystanych środków uruchomionych w danym roku. Na podstawie przeprowadzonych analiz w Ministerstwie Finansów stwierdzono, że umowy z koncernami nie zawierają wytycznych w zakresie postępowania z odsetkami naliczanymi w państwach uczestniczących, w tym nie wskazują na konieczność przeznaczenia ich na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. Brak jest też wytycznych Komisji Europejskiej w tym zakresie. W konsekwencji podstawą prawną do rozstrzygnięcia sposobu postępowania z przedmiotowymi odsetkami są przepisy krajowe. Zgodnie z art. 111 pkt 9 ustawy o finansach publicznych, co do zasady odsetki zgromadzone na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych lub organów władzy publicznej są dochodami budżetu państwa. W związku z powyższym uznano, że dotychczasowy sposób postępowania z odsetkami naliczanymi od środków zgromadzonych na rachunku pomocniczym Ministerstwa Finansów jest zgodny z przepisami krajowymi.

Niezmienny pozostał sposób naliczania kwoty rezerwy celowej nieuwzględniający niewykorzystane środki z lat poprzednich. Wskutek takiego rozwiązania, uruchomione w danym roku i niewykorzystane środki z rezerwy celowej nie zostaną przeznaczone na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych. W 2015 r. z planowanej i rozdysponowanej rezerwy celowej w kwocie 9.899,0 tys. zł nie wykorzystano 226,1 tys. zł (2,3%) wobec 395,4 tys. zł w 2014r. i 1.574,8 tys. zł w 2013 r. W toku prac, uzgodnień i analiz nad obecną procedurą nie rozpatrywano możliwości wykonania wniosku NIK w taki sposób, żeby w kwocie planowanej rezerwy uwzględnić odsetki oraz środki niewykorzystane w ramach rezerwy w poprzednich latach, dopiero w momencie, w którym te wielkości będą znane, a nie prognozowane, tj. np. niewykorzystane środki z rezerwy w roku 2015 uwzględniano by w kwocie rezerwy planowanej na rok 2017. Taki sposób planowania rezerwy pozwoliłby na pełne wykorzystanie środków pochodzących od koncernów tytoniowych na cele określone w umowach z koncernami, niezależnie od okoliczności wynikających na przykład z zaistnienia siły wyższej lub opóźnień w trakcie procedur przetargowych.

NIK nie zgadza się z tezą przytoczoną w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Ochrony Interesów Finansowych Unii Europejskiej, iż sposób planowania rezerwy polegający na uwzględnianiu w niej kwot niewykorzystanych w latach poprzednich prowadziłby do tworzenia zachęt dla dysponentów do kumulowania kwot niewykorzystanych w ramach rezerwy celowej na przestrzeni kilku lat, co mogłoby spowodować odwrotny skutek niż zamierzony cel modyfikacji.

Zdaniem NIK to właśnie dotychczasowy system, gdy dysponenci znajdują się pod naciskiem wykorzystania 100% kwoty rezerwy lub utraty środków, stwarza ryzyko nieefektywnego ich wykorzystania. Perspektywa ponownego otrzymania niewykorzystanych środków bez nacisku na ich jednoroczne wydatkowanie sprzyjałaby lepszemu i kompleksowemu zaplanowaniu wydatkowania w dłuższym okresie czasu środków na walkę z przemytem wyrobów tytoniowych. Ponadto zdaniem NIK, uwzględnianie środków niewykorzystanych

w poprzednich latach w kwotach rezerwy na lata kolejne nie stoi w sprzeczności z zasadą „roczności budżetu” oraz z dotychczasowym trybem przekazywania środków od koncernów tytoniowych na rachunek dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 69, 2296-2370)

2. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, NIK zwróciła uwagę, że sposób rozliczania środków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”, w którym Ministerstwo Finansów nie posiada informacji w jakiej części wydatki Ministerstwa dotyczą kosztów obsługi, a w jakiej udzielanych gwarancji, uniemożliwia rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, a tym samym nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych.

W związku z powyższym w 2015 roku dokonano przeniesienia środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK gwarancji *de minimis* z rozdziału 15095 *Pozostała działalność*, do rozdziału 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* uznając, iż takie ich ujęcie w klasyfikacji budżetowej lepiej odpowiada charakterowi ekonomicznemu omawianych wydatków budżetu państwa. Niemniej jednak w dalszym ciągu wydatki z powyższego tytułu były ewidencjonowane w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej 430 – *Zakup usług pozostałych*.

Zdaniem Ministerstwa Finansów niemożliwe jest zaklasyfikowanie do § 802 (lub też innego związanego z obsługą długu publicznego) refundowanych przez Ministra Finansów części kosztów i wydatków BGK wynikających z obsługi programu udzielania gwarancji *de minimis*, ponieważ BGK nie należy do sektora finansów publicznych. Zatem koszty i wydatki BGK, wynikające z obsługi programu udzielania gwarancji *de minimis* nie są związane z obsługą długu Skarbu Państwa. Ponadto wskazano, że w sytuacji stwierdzenia braku możliwości zastosowania istniejącego paragrafu klasyfikacji wydatków, możliwe jest rozważenie utworzenia nowego paragrafu wydatkowego na potrzeby klasyfikowania środków związanych z realizacją wyżej wymienionego programu. W Ministerstwie Finansów trwają dalsze prace dotyczące zwiększenia przejrzystości księgowania kosztów i wydatków BGK wynikających z obsługi programu udzielania gwarancji *de minimis* w celu lepszego dostosowania tych kosztów i wydatków do ich charakteru ekonomicznego.

Zważywszy, że NIK formułowała uwagi odnośnie niewłaściwego klasyfikowania podczas dwóch ostatnich kontroli wykonania budżetu państwa w części 19, za nierzetelne należy uznać działania Ministerstwa w powyższej kwestii ze względu na ich długotrwały charakter. Tym bardziej, że na rok 2016 w rozdziale 15011 zaplanowano znaczący wzrost wydatków do kwoty 449.800 tys. zł, wobec wydatków poniesionych w 2015 r. w kwocie 238.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 2188-2213, 3554-3571)

3. Wydatki w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych* w § 6010 *Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych*, zaplanowane w kwocie 5.000 tys. zł, nie zostały zrealizowane. Podobna sytuacja miała miejsce w latach 2012-2014, kiedy mimo planowania corocznie kwoty 7.000 tys. zł, wydatki nie były realizowane. Bezpośrednią przyczyną braku realizacji tych wydatków w 2015 r. było to, że w trakcie roku na podstawie danych przekazywanych przez BGK, nie było potrzeby zwiększania

funduszu statutowego BGK. NIK ocenia jednak jako nierzetelne zaplanowanie wydatków na ten cel w kwocie 5.000 tys. zł, ponieważ na etapie planowania budżetowego na 2015 r., BGK wskazał, że przewidywany ujemny wynik stanowiący prognozę zapotrzebowania na środki w celu zwiększenia funduszu statutowego BGK w 2015 r. wyniesie 2.071,7 tys. zł, tj. tylko 41,4% kwoty zaplanowanej na ten cel przez MF. Biorąc pod uwagę, że w latach poprzednich nie wystąpiła sytuacja, gdy prognoza BGK w zakresie środków na zwiększenie funduszu statutowego okazała się za niska w stosunku do faktycznych potrzeb, w ocenie NIK planując wydatki należało oprzeć się na szacunkach banku. Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, że przy planowaniu powyższych wydatków wzięto pod uwagę również trudne do oszacowania ryzyko związane z dynamiką zmian rynkowych stóp procentowych względem stałej stopy referencyjnej oprocentowania rynkowego (stopy CIRR), co mogłoby skutkować koniecznością zasilenia funduszu statutowego BGK. Planowanie w tym zakresie nie zostało jednak poprzedzone przeprowadzeniem analiz dotyczących kształtowania się stóp procentowych. Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wskazał ponadto, że planowanie kwoty ewentualnego zasilenia funduszu statutowego BGK w wysokości 5.000 tys. zł było uzasadnione z uwagi na dużą ilość czynników mających wpływ na faktycznie osiągnięty przez BGK wynik odsetkowy na realizacji programu oraz z uwagi na niewielki poziom finansowania zaplanowanego w ustawie budżetowej.

W ocenie NIK Ministerstwo Finansów planując wydatki w rozdziale 15019 powinno przeprowadzić szczegółową analizę uwzględniającą zarówno dane historyczne jak również prognozy banku.

(dowód: akta kontroli str. 1775, 1844-1849, 2388-2390)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. w części 19 zrealizowano wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 147.991,6 tys. zł, co stanowiło 97,0% planu po zmianach. Wydatki centrali MF wyniosły 34.833,0 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. Stanowiły one 23,5% wydatków budżetu środków europejskich części 19.

(dowód: akta kontroli str. 3776-3778, 3822-3823)

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez centralę MF na łączną kwotę 20.124,4 tys. zł, co stanowiło 13,6% wydatków budżetu środków europejskich części 19 poniesionych w 2015 r. Doboru próby dokonano na podstawie losowania przeprowadzonego metodą monetarną (19.777,0 tys. zł) oraz w wyniku doboru celowego (347,4 tys. zł). Skontrolowane wydatki dokonywane były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym centrali MF i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone umowami o dofinansowanie. Wykonane prace potwierdzone zostały protokołami odbioru, a faktury przed dokonaniem płatności podlegały weryfikacji przez osoby upoważnione. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności. Wydatki były prawidłowo księgowane, a prowadzona ewidencja umożliwiała wyodrębnienie wydatków dla każdego projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1103)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W wyniku wyżej wymienionego badania wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że kwoty kar umownych, potrąconych z zobowiązań Ministerstwa Finansów powstałych w ramach realizacji projektów UE, nie były odprowadzane na dochody budżetu państwa w części finansowanej z budżetu krajowego. Taki

sposób rozliczania wynikał z przyjętej w Ministerstwie Finansów interpretacji, iż kary umowne naliczone wykonawcy przez zamawiającego i potrącane z należności wykonawcy w toku realizacji projektu finansowanego z udziałem środków europejskich nie stanowią dochodu, a co za tym idzie nie powinny być przekazywane na dochody budżetu państwa. Zdaniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, dzięki potrąceniu nie ma potrzeby dokonywania zbędnych przepływów finansowych pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, co jest zgodne z ogólnymi zasadami dotyczącymi sposobu dokonywania wydatków określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazała Podsekretarz Stanu, przewidziany w ustawie mechanizm potrącania prowadzi zatem do sytuacji, w której nie są dokonywane wydatki z budżetu i, konsekwentnie, budżet nie osiąga dochodów z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 3877-3886)

Jednakże § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁹ wskazuje na konieczność przekazywania środków z tytułu kar umownych powstałych w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich przez beneficjenta będącego państwową jednostką budżetową, w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, jak i z budżetu państwa bezpośrednio na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dla dochodów budżetowych. W ust. 12 wyłączono z obowiązku przekazywania na dochody środki z tytułu kar umownych pomniejszających kwotę wydatków kwalifikowalnych jedynie w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich. Są one przekazywane przez beneficjenta, będącego państwową jednostką budżetową, bezpośrednio na rachunek bankowy do obsługi płatności.

(dowód: akta kontroli str. 476-524)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w sprawie sporządzenia powyższej wykładni, odmiennej z przepisami przedmiotowego rozporządzenia, wskazała między innymi, iż §4 ust. 10 rozporządzenia, oraz – odwołując się do ust. 10 – ust. 11 i 12 nie znajdują zastosowania w przypadku wyżej opisanej interpretacji. Jak wskazała Podsekretarz Stanu, przepisy te regulują kwestię środków „przekazywanych przez beneficjenta”, natomiast w przedmiotowej sytuacji nie ma przekazania (przepływu) środków, lecz środki te pozostają na rachunku państwowej jednostki budżetowej. Również w przypadku kompensaty zastosowanej między beneficjentem będącym państwową jednostką budżetową a wykonawcą, w związku z odrębnościami regulacji dotyczących projektów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz z odmiennymi zasadami kwalifikowalności wydatków w poszczególnych programach operacyjnych, nie można uznać potrąconych kar umownych – niestanowiących wydatków kwalifikowalnych – za dochód budżetu państwa. Prowadziłoby to do uszczuplania środków europejskich.

(dowód: akta kontroli: 3887-3892)

W ocenie NIK stosowany w Ministerstwie Finansów sposób rozliczania powoduje, że to samo zdarzenie ekonomiczne jakim jest naliczenie i uregulowanie kary umownej może być rozliczane w różnoraki sposób, tj. przekazane na dochody budżetu państwa w przypadku faktycznego przepływu środków finansowych lub może pomniejszać wydatki w przypadku potrącenia kary umownej z zobowiązania MF. Zdaniem NIK, takie samo podejście należy stosować zarówno wobec środków z tytułu naliczonych i wymagalnych kar umownych, które zostały potrącone, jak i wobec środków z tytułu kar umownych, które zostały zapłacone.

¹⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

Rozwiązanie takie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i odpowiada realizacji zaplanowanych wydatków danej jednostki budżetowej.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Ministerstwo Finansów realizując projekty: *Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych* (KiC) oraz *Program e-Cło*²⁰ nienależycie naliczyło kary umowne²¹ w wysokości łącznie 9.702,5 tys. zł, tj. zarówno za zwłokę w wykonaniu części umowy, jak i odstąpienie od realizacji całości umowy. Było to w sprzeczności z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt III CZP 39/12) na co zwróciła uwagę Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, pismem z dnia 30 kwietnia 2015 r. W rezultacie Ministerstwo Finansów zmieniło stanowisko i naliczyło kary umowne za zwłokę i tę część umowy, od której odstąpiono. Stosując zasady określone w przedmiotowej uchwale, kary umowne winny wynieść łącznie 4.150,5 tys. zł, i taką ich wysokość ustalono w ugodzie zawartej w dniu 9 listopada 2015 r. przez Ministerstwo Finansów z wykonawcą umowy. Do powyższej wysokości kar umownych zostały naliczone odsetki ustawowe, tym samym należność od wykonawcy wyniosła łącznie 4.536,6 tys. zł, a wartość faktur VAT przez niego wystawionych łącznie 5.512,5 tys. zł. Cała kwota faktur pomniejszonych o kary, tj. 975,9 tys. zł, została uregulowana ze środków krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 2821-2913)

Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Celnej, odpowiedzialnego merytorycznie za realizację *Programu e-Cło* wyjaśniła, że sfinansowanie całości ww. wydatku ze środków krajowych budżetu państwa, zamiast ze środków w ramach projektu *Programu e-Cło* nastąpiło ze względu na zmniejszenie wartości budżetu projektu o naliczone kary umowne oraz przeznaczenie powstałych z tego tytułu oszczędności na realizację innych zadań dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 2914-2916, 2945-2948)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, naliczenie przez Ministerstwo Finansów kar umownych za niewykonanie umowy w sprzeczności z powyższą uchwałą Sądu Najwyższego, spowodowało w konsekwencji odstąpienie Ministerstwa od zabezpieczenia finansowania wydatków wynikających z realizacji umowy ze środków w ramach dofinansowania projektu *Program e-Cło*. Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż Ministerstwo Finansów, jako beneficjent projektu *Program e-Cło*, wiedząc już 15 czerwca 2015 r. o naliczeniu kary umownej w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość kary umownej, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy, uległa zmniejszeniu, i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego realizacją ze środków POIG 2007-2013. W razie konieczności należało również wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków w tej wysokości w części 19 ze środków rezerw celowych.

Zdaniem NIK niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne, i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego.

²⁰ Finansowane w ramach POIG 2007-2013.

²¹ Umowa z dnia 15 lutego 2013 r. nr C/830/11/DI/298-2,R/150/12/SC/B na dostawę sprzętu wraz z usługami towarzyszącymi dostawie oraz migracji systemów informatycznych resortu finansów na rozbudowaną przez Wykonawcę Infrastrukturę Teleinformatyczną Zamawiającego.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W budżecie części 19 w układzie zadaniowym zostały ujęte 23 działania, zgrupowane w dziesięciu podzadaniach, pięciu zadaniach i trzech funkcjach państwa. Na koniec 2015 r. mierniki realizacji celów zostały osiągnięte w przypadku 14 działań. Szczegółowym badaniem objęto realizację pięciu działań, kierując się w ich doborze niezmienną w latach 2014-2015, dla celów porównawczych, nazwą miernika służącego ustaleniu stopnia realizacji celu określonego w działaniu. Stwierdzono, że w przypadku dwóch działań zakładane do realizacji wartości mierników zostały osiągnięte, a ponadto w 2015 r. w porównaniu do roku ubiegłego odnotowano wzrost efektywności realizowanych celów w stosunku do poniesionych wydatków. Dotyczyło to:

- Działania 4.2.3.1 *Postępowanie kontrolne*, dla którego określono cel *Wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa. Ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa*. Miernik realizacji tego celu, tj. *Udział postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków* był w 2015 r. o 1,7% wyższy od wielkości zrealizowanej w 2014 r., przy jednoczesnym zmniejszeniu kwoty wydatkowanych na ten cel środków o 6.171,0 tys. zł.
- Działania 6.6.3.2 *Udaremnianie przemytu wyrobów akcyzowych*, dla którego określono cel *Ochrona rynku krajowego i UE przed przemytem towarów akcyzowych*. Miernik realizacji tego celu, tj. *Wartość przechwyconego przemytu wyrobów tytoniowych i alkoholowych na jedno działanie kontrolne w ramach wydziałów WZP* zrealizowano w 2015 r. na poziomie blisko dwukrotnie wyższym niż w 2014 r. wydając na ten cel jedynie o 9,2% więcej środków.

W przypadku dwóch działań, założone na 2015 r. cele nie zostały osiągnięte. Dotyczyło to:

- Działania 6.6.3.1 *Ochrona obszaru celnego przed napływem towarów objętych ograniczeniami lub zakazami*, dla którego miernik, określony jako *Liczba ujawnień naruszenia praw własności intelektualnej (w szt.)*, zrealizowano w 2015 r. na poziomie 42,5% planu oraz niższym o 36,9% niż rok wcześniej. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynika, że spadek ten był między innymi skutkiem dotychczasowych działań Służby Celnej w tym obszarze. Jednocześnie wydatki z tego tytułu były o 15,0% wyższe niż w roku poprzednim, na co wpłynęły budowa skanera wraz z infrastrukturą towarzyszącą do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu za łączną kwotę 8.724,0 tys. zł oraz zwiększenie zatrudnienia w komórkach zwalczania przestępczości.
- Działania 4.1.1.2 *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa*, dla którego miernik, określony jako *Liczba udzielonych informacji telefonicznych przez KIP²² na 1.000 czynnych podatników (w szt.)*, zrealizowano w 2015 r. na poziomie 71,5% planu. W porównaniu do 2014 r. wartość miernika była wyższa o 10,6%, przy czym wydatki wzrosły o 23,1%. Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynikało to głównie z awaryjności infrastruktury technicznej, absencji pracowników infolinii Krajowej Informacji Podatkowej oraz pilotażowego wdrożenia udzielania odpowiedzi za pomocą poczty elektronicznej. Wzrost wydatków w 2015 r. związany był z realizacją nowych projektów, w tym wdrożenia usługi merytorycznego wsparcia pracowników obsługi w urzędach skarbowych oraz nowego Systemu Informacji Telefonicznej.

²² Krajowa Informacja Podatkowa.

W jednym przypadku osiągnięcie założonego celu wiązało się ze spadkiem efektywności jego realizacji. W ramach działania 4.2.3.2 *Audyty i kontrole w ramach środków pochodzących z budżetu UE i innych funduszy*, miernik określony jako *Liczba audytów i kontroli dotyczących środków z budżetu UE i innych źródeł zagranicznych*, zrealizowano w 2015 r. powyżej planu. Jednak poziom realizacji tego miernika w porównaniu do 2014 r. był mniejszy o 10,6%, podczas gdy wydatki w 2015 r. były nieznacznie (o 0,1%) wyższe niż w 2014 r. Wzrost wydatków mimo niższego poziomu wykonania miernika spowodowany był wyższymi kosztami przeprowadzanych na terenie całego kraju audytów dotyczących starej perspektywy finansowej 2007-2013 oraz kosztami przygotowań, w tym szkoleń i warsztatów, do audytów w ramach nowej perspektywy 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 3514-3553, 3792-3794)

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o sformułowanie miernika działania 4.3.1.3 *Opracowywanie prognoz i założeń makroekonomicznych oraz fiskalnych* zgodnie z zasadami określonymi przez Ministerstwo Finansów w nocie budżetowej i w sposób umożliwiający jego monitorowanie. Zmiana miernika nie była możliwa w trakcie roku 2015, ponieważ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015 nie przewidywało zmiany definicji mierników w trakcie roku budżetowego. W układzie zadaniowym na 2016 r. podzadanie 4.3.1.3 nie występuje, a Departament Polityki Makroekonomicznej, który je realizował, został przypisany do nowego reprezentatywnego dla większej liczby Departamentów MF działania 4.2.1.1 *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa*, dla którego zdefiniowano nowy miernik określający stopień realizacji przygotowania projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu państwa w zakresie i terminie wynikającym z przepisów prawa.

(dowód: akta kontroli str. 2284-2295)

3. Sprawozdania

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych/łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych centrali MF:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),

- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent trzeciego stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 3486-3513, 3606-3654, 3717-3876)

Ustalono
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²³ wnosi o:

- 1) zmianę postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku;
- 2) wprowadzenie zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym;
- 3) rzetelne planowanie wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*;
- 4) zaprzestanie utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych;
- 5) ujednolicenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami UE, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy;
- 6) wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.

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.

²³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

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