



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.12.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	1. Piotr Mienicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/17/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Anna Mazanek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/19/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mateusz Morawiecki – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r. Poprzednio Paweł Szalamacha – Minister Finansów.

II. Wprowadzenie

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2016 w części 87 Dochody budżetu środków europejskich, ocena realizacji zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich oraz badanie prowadzonej przez Ministerstwo Finansów dokumentacji dotyczącej przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Minister Rozwoju i Finansów¹ realizował zadania dotyczące obsługi płatności środków europejskich oraz dokonywał rozliczenia przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Zapewniał płynność finansową na rachunkach do obsługi płatności środków europejskich 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 Rozwoju i Finansów zasilał te rachunki środkami z rachunku dochodów budżetu środków europejskich lub – w przypadku ich braku – z rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa.

Budżet środków europejskich (BŚE) obejmował dochody i wydatki z tytułu realizacji:

- programów Narodowej Strategii Spójności (NSS) 2007-2013,
- 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,

¹ Do 28 września 2016 r. Minister Finansów.

² Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Agencja Rynku Rolnego.

- Perspektywy Finansowej (PF) 2014-2020, tj. krajowych i regionalnych programów operacyjnych 2014-2020, Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze, Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa oraz Instrumentu Finansowego „Łącząc Europę”,
- Wspólnej Polityki Rolnej.

Zakres kontroli obejmował:

- realizację zadań związanych z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich³, w tym analizę porównawczą danych, ujętych w rocznym sprawozdaniu budżetowym Rb-27 UE z wykonania planu dochodów, z wynikami roku ubiegłego oraz rozliczenie przepływów na rachunku dochodów budżetu środków europejskich;
- realizację planu finansowego w zakresie wydatków budżetu środków europejskich, prawidłowość określenia deficytu BŚE, zasilanie i monitorowanie przez Ministra Rozwoju i Finansów rachunków bankowych związanych z realizacją płatności w ramach BŚE, uruchamianie środków z rezerw celowych na finansowanie programów oraz prawidłowość ewidencji operacji i sporządzania sprawozdań finansowych;
- przepływy i saldo rozliczeń pomiędzy Polską i Unią Europejską;
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej ufp);
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej.

Dochody budżetu środków europejskich zrealizowane w 2016 r. w części 87 wyniosły 39.064,2 mln zł, a wydatki – 51.700,6 mln zł⁵. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.636,4 mln zł.

III. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena i jej
uzasadnienie

W 2016 r. zasilanie rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz do obsługi środków europejskich w części dotyczącej WPR (rachunków do obsługi płatności środków europejskich) odbywało się w ustalonych terminach i wysokościach. Minister Rozwoju i Finansów zapewnił środki na bieżącą realizację płatności z budżetu środków europejskich. Zlecenia płatności rejestrowane w systemie BGK-Zlecenia oraz zlecenia dotyczące WPR były realizowane prawidłowo. Stany środków na rachunkach do obsługi płatności środków europejskich i rachunku dochodów budżetu środków europejskich były na bieżąco monitorowane.

Na podstawie szczegółowego badania próby 20 zapotrzebowań na środki niezbędne do dokonania płatności na łączną kwotę 12.121,0 mln zł stwierdzono, że Ministerstwo Finansów zasilalo rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zleceń złożonych przez instytucje upoważnione do ich składania. Dla badanych płatności zapisy księgowe w systemie finansowo-księgowym na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* były zgodne z wyciągami bankowymi.

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

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

⁵ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 3 marca 2017 r.

Na wysokość osiągniętych dochodów wpływ miała wielkość zrealizowanych w danym roku wydatków. Poziom realizacji wydatków oraz rozdysponowania środków z rezerw celowych wynikał z wolniejszego niż pierwotnie planowano tempa realizacji projektów PF 2014-2020, oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych i przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego, na kolejny rok budżetowy. Ministerstwo Finansów zrealizowało wszystkie zlecenia płatności złożone w BGK w 2016 r. i wnioskowane do wypłaty w 2016 r. dla obu perspektyw finansowych, jednakże nie miało wpływu na poziom składanych zleceń i absorpcję środków.

W ustawie budżetowej z dnia 25 lutego 2016 r. na rok 2016⁶ dochody i wydatki budżetu środków europejskich z tytułu WPR zostały zaplanowane w kwocie 26.595,5 mln zł. W ocenie NIK specyfika przepływu środków w ramach WPR, wskazywała jednak, już na etapie planowania ustawy budżetowej, na znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia na koniec 2016 r. deficytu w ramach WPR.

W wyniku podjętych przez Ministerstwo Finansów działań w zakresie realizacji wniosku NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r., informacje dotyczące zwrotów wydatków dokonanych w poprzednich latach budżetowych prezentowane są w miesięcznych *Sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu państwa* (tablica 20), co w ocenie NIK pozytywnie wpływa na przejrzystość finansów publicznych. Niemniej jednak NIK zauważa, że podobnie jak w latach ubiegłych, zwroty dotyczące płatności dokonanych w latach 2010-2015 w wysokości 542,0 mln zł⁷, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2016 r., nie zostały uwzględnione w procesie ustalania w 2016 r. deficytu BŚE. Spowodowało to zawyżenie deficytu o tę kwotę. Uwzględniając powyższe, faktyczny deficyt powinien wynieść 12.094,4 mln zł.

Sprawozdanie roczne z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27 UE) części 87 sporządzono terminowo. Dane wykazane w tym sprawozdaniu były zgodne z kwotami wynikającymi z ewidencji księgowej, prowadzonej w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym. W wyniku kontroli próby zapisów na koncie 905 *Dochody budżetu środków europejskich* na łączną kwotę 6.961,8 mln zł, stanowiącą 17,8% kwoty zapisów na tym koncie stwierdzono, że dochody były ewidencjonowane na podstawie wyciągów bankowych z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w BGK.

Nie stwierdzono nieprawidłowości, które wskazywałyby, że nadzór i kontrola w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych dochodów budżetu środków europejskich, sprawowane przez Ministra Rozwoju i Finansów – w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ufp – były niewystarczające czy nieskuteczne.

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).

Analiza porównawcza danych dotyczących wydatków BŚE przedstawionych przez Ministerstwo Finansów w sprawozdaniach za listopad i grudzień 2016 r. z danymi przekazanymi przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach łącznych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR nie wykazała nieprawidłowości. Różnice między danymi

⁶ Dz.U. poz. 278, ze zm.

⁷ Na podstawie rocznej bazy Rb-28 UE na 3 marca 2017 r.

wynikającymi z ewidencji Ministerstwa Finansów a wykazanymi w sprawozdaniach dysponentów były na bieżąco wyjaśniane i weryfikowane.

W 2016 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 9.976,4 mln euro. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej składkę członkowską oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 4.494,8 mln euro, w tym zwroty 1,4 mln euro, tj. o 5,3% więcej niż w 2015 r. (4.269,8 mln euro). Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie, wyniosło 5.481,6 mln euro i było o 37,6% niższe niż w 2015 r. (8.784,2 mln euro).

Minister Rozwoju i Finansów nadal nie wypracował zasad postępowania ani trybu dokonywania rozliczeń wynikających z potrzeb finansowania z budżetu państwa płatności w ramach BŚE. Kwota rozliczeń z tego tytułu wzrosła z 19.944,4 mln zł w 2015 r. do 32.006,8 mln zł w 2016 r. Tym samym nie został zrealizowany wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. i 2015 r. o opracowanie i formalne wprowadzenie kierunkowych założeń uregulowania tych rozliczeń.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w wyniku realizacji po kontroli wykonania w 2015 r. budżetu państwa w części 87, wniosku o wprowadzenie regulacji dotyczących przekazywania środków wpływających w ramach PF 2014-2020 na dochody części 87, w 2016 r. została zatwierdzona przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów „Procedura wewnętrzna w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich”. Zgodnie z tą procedurą przyjęto generalną zasadę zrównoważenia budżetu, tj. w sytuacji, gdy środki otrzymane z Unii Europejskiej pozwolą sfinansować wydatki danego roku, wówczas wielkość dochodów powinna równoważyć dokonywane wydatki, zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Zasada ta obowiązywała zarówno przy planowaniu dochodów i wydatków dla PF 2014-2020 na 2016 r., jak i w trakcie ich realizacji w 2016 r.

IV. Wyniki kontroli

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

1.1. Plan finansowy w zakresie dochodów budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2016, zgodnie z projektem Ministra Finansów, ustalono plan dochodów BŚE w kwocie 62.400,1 mln zł, w tym 26.595,5 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR. Ustawą z dnia 20 października 2016 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2016⁸ zmniejszono planowane dochody budżetu środków europejskich z tytułu realizacji WPR o kwotę 8.971,0 mln zł. W wyniku wprowadzonych zmian kwota dochodów BŚE przyjęta w ustawie budżetowej po nowelizacji wyniosła 53.429,1 mln zł, w tym dochody WPR – 17.624,5 mln zł⁹.

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1759.

⁹ Bez dochodów w kwocie 7.802 tys. zł z tytułu scentralizowanych wydatków EFRG (na wprowadzanie i utrzymywanie systemów informatycznych rachunkowości rolniczej Wspólnoty, finansowanych z budżetu Unii Europejskiej na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1306/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające między innymi rozporządzenie Rady (WE) Nr 1290/2005 z 21 czerwca 2005 r. Dochody powyższe zostały ujęte w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Podobnie od 2016 r., zgodnie z ustawą z dnia 27 maja 2015 r. o finansowaniu wspólnej polityki rolnej (Dz.U. poz. 1130), w części 87 nie były planowane dochody i wydatki na finansowanie wyprzedzające PROW – dochody te w kwocie 40.984,0 tys. zł i wydatki w kwocie 180.127,0 tys. zł zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2016 w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Zmniejszenie planu dochodów części 87 wynikało między innymi z:

- niższego od zakładanego wykonania wydatków z tytułu PROW 2014-2020 w 2015 r., co przełożyło się na niższe refundacje z Komisji Europejskiej (KE) w 2016 r.,
- znacznego skumulowania płatności z tytułu PROW 2014-2020 w IV kwartale 2016 r., dla których refundacja z KE wpłynie w 2017 r.,
- obniżenia w I kwartale 2016 r. kwoty refundacji wydatków poniesionych z tytułu PROW 2014-2020 w związku z zaliczeniem w 2015 r. części wydatków poniesionych w ramach PROW 2014-2020 na poczet PROW 2007-2013, w celu pełnego wykorzystania alokacji PROW 2007-2013.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej poinformował, że w związku z trudną sytuacją na rynkach rolnych, KE wydała rozporządzenie wykonawcze (UE) 2016/1617 z dnia 8 września 2016 r. ustanawiające za rok składania wniosków 2016, odstępstwo od art. 75 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do poziomu zaliczek na płatności bezpośrednie oraz środki obszarowe i środki związane z produkcją zwierzęcą w ramach rozwoju obszarów wiejskich oraz odstępstwo od art. 75 ust. 2 akapit pierwszy tego rozporządzenia w odniesieniu do płatności bezpośrednich¹⁰. Zgodnie z tym rozporządzeniem państwa członkowskie miały możliwość zwiększenia do 70% dopuszczalnej wysokości zaliczek na poczet płatności bezpośrednich. Z uwagi na niższe od zaplanowanego w ustawie budżetowej wykonanie dochodów budżetu środków europejskich w roku 2016, zaistniała konieczność nowelizacji ustawy budżetowej, w celu umożliwienia realizacji zaliczkowej wypłaty płatności bezpośrednich, w wysokości na którą wyraziła zgodę Komisja Europejska. W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej wydatki budżetu środków europejskich z tytułu WPR pozostały bez zmian, a dochody pomniejszono do wysokości 17,6 mld zł.

(dowód: akta kontroli str. 277-279, 296-305, 438-447)

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), z PF 2014-2020, PO Rybactwo i Morze 2014-2020, PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020 oraz Instrumentu „Łącząc Europę”, Minister Rozwoju i Finansów oszacował, że w 2016 r. na dochody części 87 wpłyną środki o równowartości 35.804,7 mln zł, w tym 19.062,6 mln zł stanowić miały wpływy z refundacji wydatków w 2015 r. i 2016 r., 10.080,0 mln zł – wpływy z Komisji Europejskiej środków przekazanych w formie zaliczek w ramach PF 2014-2020 oraz 5.780,6 mln zł ze środków będących w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów (Departament DP) w ramach środków z rachunków programowych NSRO 2007-2013. Na koniec grudnia 2016 r. w zarządzaniu Departamentu DP na wypadek trudności w uzyskaniu płatności z budżetu Unii Europejskiej pozostały środki w wysokości 76,6 mln euro oraz 6,0 mln CHF (na dzień 31 grudnia 2015 r. stan środków w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego wyniósł 1.244,2 mln euro oraz 17,0 mln CHF)¹¹.

(dowód: akta kontroli str.8-13, 275-280)

¹⁰ Dz.U. L 242 z 9 września 2016.

¹¹ Na koniec grudnia 2015 r. w zarządzaniu Departamentu DP na wypadek trudności w uzyskaniu płatności z budżetu Unii Europejskiej pozostały środki w wysokości 1.244,2 mln euro oraz 17,0 mln CHF (na dzień 31 grudnia 2016 r. stan środków w zarządzaniu Departamentu DP wyniósł 76,6 mln euro oraz 6,0 mln CHF).

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 39.064,2 mln zł, tj. 73,1% planu określonego w znowelizowanej ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2015 r. były niższe o 39,4%.

NIK przyjmuje argumentację zawartą w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, który podał między innymi, że poziom realizacji programów był odzwierciedleniem postępu realizacji i wdrażania projektów w ramach poszczególnych programów operacyjnych. Na wysokość osiągniętych dochodów w 2016 r. miała wpływ wielkość zrealizowanych wydatków w danym roku. Tempo realizacji programów uzależnione było od wielu czynników, w tym leżących po stronie beneficjentów. Ministerstwo Finansów zrealizowało wszystkie zlecenia płatności złożone w BGK w 2016 r. i wnioskowane do wypłaty w 2016 r. dla obu perspektyw finansowych, jednakże nie miało wpływu na poziom składanych zleceń i absorpcję środków. Poziom rozdysponowania i wydatkowania środków w ramach PF 2014-2020 wynikał również z oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych oraz przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy.

(dowód: akta kontroli str.391-395, 439-442)

Dochody BŚE z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 wyniosły 13.779,4 mln zł (47,3% planu), w tym z tytułu krajowych programów operacyjnych 10.067,7 mln zł, tj. 69,1% planu i z tytułu regionalnych programów operacyjnych 3.494,9 mln zł, tj. 26,8% kwoty planowanej.

Z pozostałych programów operacyjnych, tj. PO Pomoc Żywnościowa 2014-2020, PO Rybactwo i Morze 2014-2020 oraz z Instrumentu „Łącząc Europę” dochody wyniosły odpowiednio 168,3 mln zł, 1,9 mln zł i 46,6 mln zł, tj. 48,7%, 0,3% i 8,2% planu.

(dowód: akta kontroli str. 426-430)

Dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach NSS 2007-2013 wyniosły 5.070,6 mln zł, tj. 87,8% planu (5.777,8 mln zł). Niższe od planowanych o 2.211,6 mln zł, tj. o 48,2% było wykonanie dochodów z krajowych programów operacyjnych, natomiast wyższe o 1.504,5 mln zł, tj. o 126,8% z tytułu regionalnych programów operacyjnych.

(dowód: akta kontroli str.426-430, 1153-1155, 1179-1180)

Dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 19.376,3 mln zł i były o 9,9% wyższe od kwoty ujętej w ustawie budżetowej po nowelizacji oraz o 8,7% niższe od wykonanych w 2015 r. (21.229,7 mln zł). Na poziom realizacji dochodów z tytułu WPR wpływ miało przekazanie przez KE płatności końcowej z tytułu PROW 2007-2013 w wysokości 654,6 mln euro, która wpłynęła na rachunek w NBP w dniu 19 grudnia 2016 r.

NIK przyjmuje argumentację wskazaną w wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej, że środki z tytułu płatności końcowej PROW 2007-2013 nie zostały uwzględnione w szacunku kwoty dochodów budżetu środków europejskich na etapie nowelizacji ustawy budżetowej w październiku 2016 r., w związku z brakiem pewności, czy Komisja Europejska przekaże płatność końcową PROW 2007-2013 do końca roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 139-142, 271-305, 391-395, 435-442)

1.2. Sprawozdanie Rb-27 UE za 2016 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Sprawozdanie za 2016 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich Rb-27 UE sporządzone zostało przez Ministra Rozwoju i Finansów terminowo,

na podstawie danych z ksiąg rachunkowych. Dochody wykonane wykazane w sprawozdaniu w kwocie 39.064,2 mln zł odpowiadały obrotom po stronie Ma konta 905 *Dochody budżetu środków europejskich*.

Szczegółowym badaniem objęto próbę zapisów na koncie 905 na łączną kwotę 6.961,8 mln zł, co stanowiło 17,8% 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 Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. 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 i agencji płatniczych, z uwzględnieniem zwrotów wydatków BŚE dokonanych w tym samym roku budżetowym, nadpłat, anulowań i korekt.

(dowód: akta kontroli str. 158-270)

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

W 2016 r. na rachunek dochodów budżetu środków europejskich (część 87) przekazano łączną kwotę 39.064,2 mln zł, z tego:

- 39.017,8 mln zł stanowiły wpływy środków z rachunków programowych przekazanych przez Departament Długu Publicznego w ramach mechanizmu konsolidacji (w tym w ramach PF 2014-2020 – 13.732,8 mln zł, w ramach NSS, SPPW, MF EOG, NMF, PO „Ryby” – 5.908,5 mln zł oraz z funduszy rolnych w ramach WPR – 19.376,3 mln zł),
- 46,6 mln zł przekazano bezpośrednio na rachunek dochodów części 87 (z pominięciem *Procedury konsolidacji*) z rachunków programowych w NBP z Instrumentu Finansowego „Łącząc Europę” (CEF – Connecting Europe Facility)¹².

Wyżej wymieniona kwota w całości została przekazana na finansowanie zadań z BŚE, z tego na realizację zadań WPR – 19.376,3 mln zł¹³, na płatności w ramach PF 2014-2020 – 13.779,4 mln zł, a na programy operacyjne w ramach PF 2007-2013, SPPW, MF EOG, NMF, PO „Ryby” wypłacono 5.908,5 mln zł.

(dowód: akta kontroli str.403-417, 428-430)

Środki w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych PF 2014-2020 (z wyjątkiem Instrumentu „Łącząc Europę”) oraz PF 2007-2013 podlegały mechanizmowi konsolidacji i były przekazywane na odpowiednie rachunki walutowe

¹² Instrument CEF to mechanizm finansowy, z pomocą którego UE wspiera realizację kluczowej infrastruktury w transporcie, energetyce i telekomunikacji. Kwestie związane z dofinansowaniem projektów infrastrukturalnych z CEF reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

¹³ W tym kwota 13.027,9 mln zł przekazana została z rachunku dochodów części 87, w ramach rozliczeń – do budżetu państwa – na rachunek finansowania deficytu budżetowego, a kwota 6.348,4 mln zł do BGK na realizację płatności.

w NBP, a następnie niezwłocznie przekazywane 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 operacji przekazywania środków oraz monitoring dostępnych środków przekazywanych w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego oddzielnie dla każdego programu/rachunku.

Na koniec grudnia 2016 r. na rachunku części 98 w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego pozostały środki w wysokości 2.829,8 mln euro, w tym 2.753,2 mln euro – w ramach PF 2014-2020 i 47,2 mln euro – w ramach PF 2007-2013 oraz 29,4 mln euro w ramach Mechanizmów Finansowych 2009-2014. Ponadto na rachunku konsolidacyjnym Długu Publicznego pozostały środki w kwocie 6,0 mln CHF z tytułu przekazanych środków ze Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 8-13,22-142, 426-430)

W 2016 r. nie zostały przekazane w zarządzanie Departamentu Długu Publicznego środki w wysokości 240,6 mln euro z Instrumentu „Łącząc Europę”, które na koniec grudnia 2016 r. pozostały na rachunkach programowych NBP.

Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła, że środki z Instrumentu „Łącząc Europę” zostały wyłączone z mechanizmu konsolidacji ponieważ trwały prace nad rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie wykazu środków publicznych niezaliczanych do środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 5c i 6 ustawy o finansach publicznych, które weszło w życie dnia 5 stycznia 2017 r.¹⁴

(dowód: akta kontroli str.13, 28, 391-394)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z zatwierdzoną w 2016 r. przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów „Procedurą wewnętrzną w sprawie zasad prognozowania dochodów w ramach budżetu środków europejskich” przyjęto generalną zasadę zrównoważenia budżetu. W sytuacji, gdy środki otrzymane z Unii Europejskiej pozwolą sfinansować wydatki danego roku, wówczas wielkość dochodów powinna równoważyć dokonywane wydatki, zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. Zasada ta obowiązywała zarówno przy planowaniu na 2016 r. dochodów i wydatków dla PF 2014-2020 jak i w trakcie ich realizacji w 2016 r. Zdaniem NIK przestrzeganie tej zasady w 2016 r. ograniczyło dowolność kształtowania przez Ministra Rozwoju i Finansów dochodów budżetu środków europejskich i wyniku finansowego BŚE.

(dowód: akta kontroli str. 313-317, 1162-1163)

2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich

2.1. Zasilanie i monitorowanie rachunków bankowych w BGK związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. obowiązywały, odrębne dla PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020, terminarze płatności, które określały podstawowe terminy związane z płatnościami dokonywanymi w ramach BŚE. Terminarze zostały przekazane do BGK w dniu 8 grudnia 2015 r. i nie były w trakcie 2016 r. zmieniane.

(dowód: akta kontroli str. 8-12, 34-36)

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 17.

Minister Rozwoju i Finansów w 2016 r. przekazał na rachunki płatności w BGK 51.645,2 mln zł (26.036,4 mln zł z rachunku części 87 oraz 25.608,9 mln zł z rachunku przychodów i rozchodów budżetu państwa), w tym:

- na rachunek płatności WPR – 24.653,3 mln zł (6.348,4 mln zł z rachunku części 87 oraz 18.304,9 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego; w 2016 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego budżetu państwa zwrócone zostały środki w wysokości 13.027,9 mln zł,
- na rachunek płatności w ramach PF 2014-2020 – 13.779,4 mln zł (cała kwota z rachunku części 87),
- na rachunek PF 2007-2013 (NSRO, PO „RYBY”, SPPW, NMF i MF EOG) – 13.212,6 mln zł (5.908,6 mln zł z rachunku części 87 oraz 7.304,0 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego).

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań BGK oraz Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na środki niezbędne do dokonania płatności, z tego:

- cztery dotyczące PF 2007-2013 na kwotę 3.314,3 mln zł, stanowiącą 25,0% kwoty zrealizowanych w 2016 r. w ramach tej perspektywy zleceń,
- sześć dotyczących PF 2014-2020 na kwotę 3.905,3 mln zł, tj. 28,2% kwoty zrealizowanych w ramach tej perspektywy zleceń oraz
- dziesięć płatności dotyczących Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na kwotę 4.901,4 mln zł, co stanowiło 19,9% kwoty wszystkich zleceń dotyczących WPR.

Na podstawie badanej próby stwierdzono, że Ministerstwo Finansów zasilalo rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację złożonych zleceń. Dla badanych płatności zapisy księgowe w systemie finansowo-księgowym na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* były zgodne z wyciągami bankowymi.

(dowód: akta kontroli str. 415-417, 450-652, 653-843, 897-902, 983-1007, 1064-1070)

Minister Rozwoju i Finansów na bieżąco monitorował stany środków na prowadzonych przez BGK rachunkach bankowych do obsługi płatności, a także ilość i wartość złożonych do Banku zleceń w podziale na programy operacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 450-652, 653-843)

Na dzień 31 grudnia 2016 r. stan środków na rachunku bankowym do obsługi płatności PF 2007-2013 i PF 2014-2020 wynosił odpowiednio 304,3 mln zł i 20,3 mln zł. Środki te ulokowane były na lokatach overnight.

(dowód: akta kontroli str. 37-38, 41-42)

W 2016 r. z rachunku bankowego do obsługi płatności PF 2007-2013, na poczet całościowego rozliczenia salda wykonania BŚE w latach 2010-2015 na rachunek finansowania deficytu budżetowego budżetu państwa. przekazano 650,2 mln zł. Zgodnie z wprowadzoną w dniu 30 czerwca 2015 r. *Procedurą przekazania wolnych środków*, Departament Instytucji Płatniczej przelał kwotę 518,3 mln zł, a zgodnie z § 13 ust. 9 i 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁵ – 132,0 mln zł. Z rachunku bankowego do obsługi płatności PF 2014-2020 na rachunek przychodów i rozchodów krajowych budżetu państwa nie były przekazywane żadne

¹⁵ Dz.U. z 2016 r. poz. 69.

kwoty, gdyż płatności tej perspektywy nie były finansowane wcześniej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 897-904, 977-982)

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2016 wydatki budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w kwocie 71.640,5 mln zł, w tym 34.803,3 mln zł w rezerwach celowych. Zrealizowane wydatki w wysokości 51.700,6 mln zł¹⁶ stanowiły 72,2% kwoty określonej w ustawie budżetowej oraz 91,8% planu po zmianach (56.316,6 mln zł). W porównaniu do wykonania 2015 r. (67.695,4 mln zł) były one niższe o 23,6%.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 424-425, 904, 1090)

Na realizację programów w ramach PF 2014-2020 wydatkowano łącznie 13.763,6 mln zł. W zakresie krajowych programów operacyjnych PF 2014-2020 plan po zmianach wydatków BŚE został wykonany w 86,9% (10.060,8 mln zł). Realizacja poszczególnych krajowych programów operacyjnych tej perspektywy kształtowała się od 66,3% (PO Polska Cyfrowa) do 91,3% (PO Infrastruktura i Środowisko 2014-2020). Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych wyniosły 3.486,0 mln zł, co stanowiło 68,4% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu był znacznie zróżnicowany i kształtował się od 19,6% (RPO Warmia i Mazury) do 93,3% (RPO województwa zachodniopomorskiego). Wydatki na realizację PO Rybactwo i Morze wyniosły 1,9 mln zł, co stanowiło jedynie 0,8% planu po zmianach. Wydatki w ramach PO Pomocy Żywnościowej 2014-2020 i Instrumentu „Łącząc Europę” zrealizowano odpowiednio w 81,1% i 100,0% planu po zmianach.

Wydatki na realizację WPR wyniosły 24.701,4 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach oraz 92,9% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (26.595,5 mln zł). Wydatki na WPR stanowiły 47,8% wydatków budżetu środków europejskich.

Na realizację programów w ramach PF 2007-2013, tj. NSS 2007-2013, PO „RYBY”, SPPW i mechanizmy finansowe wydatkowano 13.235,6 mln zł. W ramach NSS 2007-2013 wydatkowano 12.398,9 mln zł. Wydatki na realizację krajowych programów operacyjnych wyniosły 9.276,5 mln zł, co stanowiło 95,4% planu po zmianach. Wydatki na realizację regionalnych programów operacyjnych wyniosły 3.122,4 mln zł, tj. 96,0% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 72,3% (RPO województwa lubuskiego) do 100,0% (RPO województw dolnośląskiego i podlaskiego).

Środki z rezerw celowych na wydatki BŚE rozdysponowano w wysokości 19.479,4 mln zł, tj. 56,0% kwoty planowanej (34.803,3 mln zł), z tego na wydatki WPR uruchomiono 13.796,2 mln zł.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w wyjaśnieniach odnośnie przyczyn niskiego poziomu rozdysponowania środków z rezerw celowych podał między innymi, że poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych wynikał z wolniejszego niż pierwotnie planowano tempa realizacji projektów PF 2014-2020, oszczędności powstałych w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych i przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego, na kolejny rok budżetowy. Ponadto z powyższych względów powstały także oszczędności w ramach środków zaplanowanych bezpośrednio w częściach budżetowych poszczególnych dysponentów, bez konieczności uruchamiania środków z rezerw celowych.

¹⁶ Zgodnie z rocznymi sprawozdaniami Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR według stanu na 3 marca 2017 r.

Badaniem pod kątem zgodności uruchamiania środków z rezerw celowych z obowiązującymi procedurami objęto 16 wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) na łączną kwotę 8.315,9 mln zł. Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Rozwoju i 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). W badanych sprawach wykorzystano 99,7% środków z rezerw. Ministerstwo Finansów monitorowało realizację przedłożonych wniosków o uruchomienie rezerw oraz wszystkich zmian w systemie księgowym i w zakresie prawidłowości wydatkowanych środków.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 335-390, 1164-1165)

W 2016 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020 beneficjenci dokonali 10,6 tys. zwrotów na łączną kwotę 636,0 mln zł (z tego 633,6 mln zł dotyczyło należności głównej). Ostatni zwrot w ramach PF 2007-2013 został wyjaśniony w dniu 10 stycznia 2017 r., a ostatni zwrot w ramach PF 2014-2020 w dniu 9 stycznia 2017 r., przy czym jako datę wyjaśnienia zwrotu rozumieć należy datę akceptacji w systemie BGK-Zlecenia. Kwota zwrotów dotyczących WPR wyniosła 48,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 303-304, 424-425, 897-906, 1071-1072, 1090)

Realizując wniosek pokontrolny NIK, w Ministerstwie Finansów ustanowiono ogólnie dostępną prezentację zwrotów wydatków dokonanych w ramach budżetu środków europejskich w latach poprzednich. Informacje w tym zakresie prezentowane są w *Sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu państwa* publikowanym w ujęciu miesięcznym na stronie internetowej ministerstwa (tablica 20).

(dowód: akta kontroli str. 904, 1091, 1162-1163)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

Na koniec 2016 r. kwota pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa wyniosła 32.006,8 mln zł i była wyższa o 60,5% od stanu na koniec 2015 r. Na powyższą kwotę składały się narastające rozliczenia z tytułu programów operacyjnych i mechanizmów w wysokości 20.060,2 mln zł oraz z tytułu WPR – 11.946,6 mln zł. Minister Rozwoju i Finansów w dalszym ciągu nie wypracował procedur, zasad postępowania ani trybu regulowania tych rozliczeń (NIK zwracała uwagę na przedmiotowe zagadnienie w wystąpieniu pokontrolnym dotyczącym budżetu środków europejskich, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. i 2015 r.). Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśnił między innymi, że rozliczenie całej perspektywy 2007-2013 obejmuje także rozliczenia dokonywane w latach 2007-2009, w których środki europejskie traktowane były jako dochody i wydatki budżetu państwa. Dodatkowo w rozliczeniu uwzględnione zostaną kwestie związane z nadkontraktacją oraz korektami wydatków, poświadczanych do KE, dokonywanych w trakcie realizacji PF 2007-2013. Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wskazał, że wciąż dokonywane są rozliczenia przed zamknięciem końcowym programów po stronie polskiej (deklaracje końcowe dla PF 2007-2013), w związku z czym zmianom podlega wysokość ostatecznych kwot deklarowanych do Komisji Europejskiej. Ostateczne rozliczenie będzie mogło nastąpić po uwzględnieniu powyższych zmiennych oraz po otrzymaniu z Komisji Europejskiej płatności salda końcowego dla poszczególnych programów operacyjnych oraz ewentualnych zwrotów wpływających na rachunek PF 2007-2013.

Odnosząc się do narastającej kwoty rozliczeń z budżetem państwa, dotyczącej WPR Dyrektor Departamentu IP wyjaśnił między innymi, że kwoty deficytu budżetu środków europejskich z tytułu WPR wynikają, przede wszystkim, ze specyfiki

płatności WPR, a w szczególności płatności bezpośrednich, które stanowią najwyższą kwotowo składową corocznych wydatków na WPR. Dyrektor Departamentu IP poinformował, że tzw. koperty finansowe w wysokości średnio 3,4 mld euro umożliwiają, w zależności od kursu EUR/PLN, wypłacenie ponad 14 mld złotych. Zastępca Dyrektora Departamentu IP uzupełniła wyjaśnienia, stwierdzając między innymi, że refundacje otrzymane w styczniu i lutym danego roku budżetowego za wydatki poniesione w okresie 16 października – 31 grudnia roku poprzedniego, są przeznaczane na realizację płatności z tytułu WPR. Gdyby w kolejnym roku budżetowym płatności z tytułu WPR na rzecz rolników nie były dokonywane (hipotetycznie zakładając, że ten właśnie rok byłby ostatnim rokiem realizacji WPR), kwota refundacji otrzymana w styczniu i lutym, zostałaby przekazana na spłatę deficytu, co po uwzględnieniu różnic kursowych i potrąceń dokonywanych przez KE tytułem korekt finansowych, pokryłoby kwotę deficytu w ujęciu narastającym. Tym samym narastający deficyt z tytułu realizacji WPR zostałby rozliczony.

Zdaniem NIK, pomimo wielu czynników niewiadomych, wskazanych przez Ministerstwo Finansów w przywołanych wyżej wyjaśnieniach Dyrektora Departamentu IP, w związku z rosnącą z roku na rok kwotą rozliczeń zobowiązań budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa, konieczne jest wprowadzenie kierunkowych założeń uregulowania występujących od 2010 r. rozliczeń dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych.

3. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych i sporządzanie sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu środków europejskich było sporządzone w układzie załącznika nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2016, na podstawie sprawozdań łącznych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR, przekazanych przez dysponentów części budżetu państwa. Zapisy na koncie *Wydatki budżetu środków europejskich* związane z programami operacyjnymi dokonywane były na podstawie wyciągów bankowych z rachunku bankowego do obsługi płatności oraz informacji BGK o płatnościach, zwrotach i korektach tych informacji.

W wyniku analizy 251 operacji na łączną kwotę 4.433,2 mln zł, w tym zwrotów na kwotę 3,8 mln zł na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich*, stwierdzono, że kwoty płatności, zwrotów i nadpłat wprowadzone do ksiąg rachunkowych w wybranych do badania dniach kwietnia, maja, lipca i grudnia 2016 r. były zgodne z kwotami płatności i zwrotów wydatków wykazanymi na wyciągach bankowych z rachunku do obsługi płatności. Kwoty zrealizowanych płatności i zwrotów na wyciągach bankowych były zgodne z kwotami zawartymi w miesięcznych informacjach o płatnościach i zwrotach przekazanych przez BGK.

(dowód: akta kontroli str. 431-434, 455-569, 629-649, 1009-1057)

W zakresie WPR sprawdzono ewidencję i zapisy księgowe 10 operacji na łączną kwotę 2.124,3 mln zł. Kwoty zrealizowanych płatności w wybranych dniach stycznia i października 2016 r. z tytułu badanych operacji na wyciągach bankowych były zgodne z kwotami zawartymi w zapotrzebowaniach składanych przez agencje płatnicze.

Badanie zapisów na koncie 139 WPR – *Inne rozrachunki bankowe – rachunek płatności środków europejskich* oraz zapisów na koncie 240 *Pozostałe rozrachunki* – rozliczenia operacji wydatków na finansowanie zadań WPR dotyczących przekazanych środków do Agencji Rynku Rolnego i Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w wybranych dniach stycznia i października 2016 r., na łączną kwotę 2.124,3 mln zł wykazało, że są one zgodne z danymi zawartymi

w wyciągach bankowych (nr 13 z dnia 21 stycznia 2016 r. , nr 18 z 28 stycznia 2016 r. nr 19 z 29 stycznia 2016 r. oraz nr 203 z 17 października 2016 r.). Stwierdzono, że objęte badaniem zapisy operacji odpowiadały kwotom wykonanych przez BGK płatności i zwrotów płatności dokonanych w 2016 r. wykazanych w dokumentach źródłowych.

(dowód: akta kontroli str. 431-434, 655-763 i 1060-1063)

Analiza porównawcza danych za listopad i grudzień 2016 r. przedstawionych przez Ministra Finansów w sprawozdaniu operatywnym wydatków BŚE z danymi przekazanymi przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach łącznych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR wykazała, że wielkości ujęte przez Ministra Rozwoju i Finansów w sprawozdaniu zbiorczym odzwierciedlają wielkości wykazane przez dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 418-425, 431-434)

Do dnia zakończenia kontroli trwała weryfikacja danych wykazanych w rocznych sprawozdaniach dysponentów, którzy zgodnie z § 30 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁷, mogą korygować sprawozdania Rb-28 UE i RB-28 WPR UE do 30 kwietnia 2017 r.

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-28 UE WPR odbywała się z wykorzystaniem zestawień o wielkości środków europejskich przekazanych agencjom płatniczym, 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 na bieżąco wyjaśniane i weryfikowane.

(dowód: akta kontroli str. 418-434)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności Ministerstwa Finansów w zakresie ewidencjonowania operacji i sporządzania sprawozdań budżetowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Deficyt budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

W znowelizowanej 20 października 2016 r. ustawie budżetowej zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 18.211,4 mln zł, w tym 8.971,0 mln zł z tytułu WPR. Zrealizowany deficyt wyniósł 12.636,4 mln zł¹⁸. Na powyższą kwotę składał się deficyt powstały w związku z programami operacyjnymi/mechanizmami PF 2007-2013 w wysokości 7.311,3 mln zł oraz deficyt dotyczący WPR zamykający się kwotą 5.325,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 303-305, 396-399, 428-430, 904, 1071-1072, 1090)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ustawie budżetowej z dnia 25 lutego 2016 r. na rok 2016 zaplanowano deficyt BŚE w wysokości 9.240,4 mln zł. Dochody i wydatki budżetu środków europejskich z tytułu WPR zostały zaplanowane w kwocie 26.595,5 mln zł.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśnił między innymi, że w odniesieniu do roku 2016 przyjęte zostało założenie, że dochody z tytułu

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 1015.

¹⁸ Na podstawie rocznej bazy Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR na 3 marca 2017 r.

PROW 2014-2020 stanowiące refundacje wydatków poniesionych w ostatnim kwartale 2015 roku i w roku 2016, z uwagi na prognozowaną przez Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, dynamikę wdrażania tego funduszu, pozwolą na zrównoważenie budżetu WPR w roku 2016 i sfinansowanie wszystkich zaplanowanych wydatków z uzyskanych w 2016 roku dochodów.

Zdaniem NIK specyfika przepływu środków w ramach WPR, polegająca na znacznych wydatkach w IV kwartale roku budżetowego związanych z wypłatami bezpośrednimi dla rolników, jak również, w przypadku roku 2016, potrzeba zwrotu z wpływających refundacji, do budżetu państwa na rachunek finansowania deficytu budżetowego kwot pozyskanych na finansowanie płatności WPR w 2015 r., już na etapie planowania ustawy budżetowej na 2016 rok, wskazywała na znaczne prawdopodobieństwo wystąpienia na koniec 2016 r. deficytu w ramach WPR.

(dowód: akta kontroli str. 1167-1179)

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w procesie ustalania w 2016 r. deficytu BŚE, po raz kolejny nie zostały uwzględnione zwroty dotyczące płatności dokonanych w latach 2010-2015 w wysokości 542,0 mln zł¹⁹, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2016 r., co spowodowało zawyżenie deficytu o tę kwotę. Uwzględniając powyższe, faktyczny deficyt powinien wynieść 12.094,4 mln zł.

Zastępca Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła między innymi, że zwroty dotyczące płatności z lat ubiegłych, zgodnie z zaleceniami NIK, w 2016 r. są prezentowane w sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu w formie odrębnej tabeli (tablica 20). Ministerstwo Finansów prezentuje stanowisko, że sprawozdanie z wykonania BŚE zawiera informacje o wykonaniu dochodów i wydatków budżetu środków europejskich w danym roku budżetowym, natomiast kategoria zwrotów płatności z lat ubiegłych nie jest przypisana do żadnej z tych kategorii prezentowanych w głównej tabeli tego sprawozdania. Zatem realizacja postulatu Najwyższej Izby Kontroli dotycząca uwzględnienia tych zwrotów w wyniku deficytu budżetu środków europejskich za 2016 r. nie doprowadziłaby do większej przejrzystości rozliczenia wyniku BŚE. Przypisanie zwrotów do kategorii dochodów lub też pomniejszenia wydatków należy rozpatrywać w kontekście zasady roczności budżetu oraz wieloletniego charakteru programów operacyjnych.

Zdaniem NIK ogólnie dostępna prezentacja informacji o zwrotach dotyczących płatności lat ubiegłych w *Sprawozdaniu operatywnym z wykonania budżetu państwa*, publikowanym w ujęciu miesięcznym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów, wpłynęła pozytywnie na przejrzystość finansów publicznych. NIK podtrzymuje jednak stanowisko, że w związku z nieuwzględnieniem kwot tych zwrotów deficyt budżetu środków europejskich w 2016 r. został zawyżony o 542,0 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 904, 1091, 1162-1163)

V. 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 Kontroli²⁰ podtrzymuje wniosek o opracowanie ramowych zasad uregulowania narastających od 2010 r. rozliczeń budżetu środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych oraz mechanizmów finansowych.

¹⁹ Na podstawie rocznej bazy Rb-28 UE na 3 marca 2017 r.

²⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

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 20 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
podpis