



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.15.2017

P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. Rozliczenie wykonania budżetu państwa.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2017 z 21 kwietnia 2017 r. 2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/38/2017 z 21 kwietnia 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Morawiecki – Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Rozwoju i Finansów od dnia 28 września 2016 r., poprzednio Paweł Szalamacha – Minister Finansów.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ funkcjonujące w Ministerstwie Finansów mechanizmy służące sporządzeniu sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2016 w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dane przedstawione w sprawozdaniach dysponentów części budżetowych w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa zostały w prawidłowych kwotach przeniesione do ewidencji stanowiącej podstawę sporządzenia *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r.*

Kwoty ujęte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. zawierało elementy, określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Badanie zgodności danych ujętych w bazie dochodów i wydatków budżetu państwa z maja 2017 r. oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za rok 2016 z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wybranych losowo 20 części spośród 158³ nie wykazało rozbieżności. Ponadto kwoty dochodów i wydatków ujęte w powyższych sprawozdaniach były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach za rok 2016 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

(dowód: akta kontroli str. 27-54, 245)

¹ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

³ Składających sprawozdania budżetowe w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa.

Dochody budżetu państwa w 2016 r. wyniosły 314.683,6 mln zł i stanowiły 100,3% prognozy określonej w ustawie budżetowej na rok 2016⁴. W porównaniu do 2015 r. były wyższe o 25.546,9 mln zł (o 8,8%).

Dochody podatkowe zrealizowane zostały w kwocie 273.138,4 mln zł, tj. niższej o 3.001,6 mln zł (o 1,1%) od planowanej. Na niższe od prognozy wykonanie dochodów podatkowych wpłynęło między innymi niższe wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług (o 2.098,9 mln zł, tj. o 1,6%) i z podatku od niektórych instytucji finansowych⁵ (o 1.993,2 mln zł, tj. o 36,2%). Prognoza dochodów z podatku od osób fizycznych, z podatku akcyzowego oraz podatku od osób prawnych została wykonana odpowiednio w 102,9%, 102,6% oraz 101,2%.

W porównaniu do wykonanych w 2015 r. dochody podatkowe były wyższe o 13.464,9 mln zł (o 5,2%), w tym: o 3.463,3 mln zł (o 2,8%) z podatku od towarów i usług oraz o 3.192,4 mln zł (o 7,1%) z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wyższa realizacja dochodów podatkowych wynikała między innymi z wprowadzenia podatku od niektórych instytucji finansowych, z tytułu którego na dochody w 2016 r. wpłynęła kwota 3.506,8 mln zł.

Dochody niepodatkowe wyniosły 40.131,3 mln zł i były wyższe od planowanych o 4.200,3 mln zł (o 11,7%) i wyższe od wykonanych w roku ubiegłym o 12.421,1 mln zł (o 44,8%). Na wzrost ten wpłynęła przede wszystkim wyższa od planu wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego (o 4.662,0 mln zł) i zrealizowanie wyższych od planu dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 1.120,0 mln zł) oraz niższe od planu wykonanie dochodów z tytułu dywidend od udziałów Skarbu Państwa w spółkach i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych (o 1.985,0 mln zł).

Dochody budżetu państwa pochodzące ze środków z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 1.413,9 mln zł i były niższe od zaplanowanych w ustawie budżetowej o 323,7 mln zł (o 18,6%), a od zrealizowanych w 2015 r. o 339,1 mln zł (o 19,3%).

W strukturze zrealizowanych dochodów w 2016 r. największy udział, wynoszący 86,8%, miały dochody podatkowe. W porównaniu do 2015 r. udział ten zmniejszył się o 3 punkty procentowe. Dochody niepodatkowe stanowiły 12,8% dochodów budżetu państwa w 2016 r. i ich udział w porównaniu do roku ubiegłego zwiększył się o 3,2 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 274–319)

Zrealizowane wydatki budżetu państwa wraz z wydatkami niewygasającymi⁶ wyniosły 360.843,1 mln zł i były niższe o 7.705,4 mln zł od limitu przyjętego w ustawie budżetowej, a w porównaniu do wykonania 2015 r. były wyższe o 29.099,7 mln zł. Największy udział w wydatkach budżetu państwa miały wydatki w grupach ekonomicznych dotacje i subwencje (53,9%) oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych (18,3%).

Wydatki przeznaczone na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw⁷ wyniosły 29.477,3 mln zł i były o 7,1% (o 1.942,8 mln zł) wyższe niż w 2015 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.851,2 zł i wzrosło o 5,9% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 506.358 osób i było o 1,0% wyższe od zatrudnienia 2015 r.

⁴ Ustawa budżetowa na rok 2016 z dnia 25 lutego 2016 r. (Dz.U. poz. 278, ze zm.).

⁵ Podatku wprowadzonego z dniem 1 lutego 2016 r. ustawą z dnia 15 stycznia 2016 r. o podatku od niektórych instytucji finansowych (Dz.U. poz. 68, ze zm.).

⁶ Wydatki niewygasające w kwocie 750,3 mln zł, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2016 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2016 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2075).

⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 966, ze zm.

Zobowiązania ogółem państwowych jednostek budżetowych według stanu na 31 grudnia 2016 r. wyniosły 21.545,5 mln zł i były o 92,0 mln zł niższe w porównaniu do stanu na koniec 2015 r. Zobowiązania wymagalne wyniosły 25,5 mln zł i w stosunku do stanu na koniec roku ubiegłego zmniejszyły się o 9,4 mln zł.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 46.159,5 mln zł i był niższy o 15,7% od limitu ustalonego w ustawie budżetowej. W stosunku do roku ubiegłego był wyższy o 8,3% (deficyt w 2015 r. wyniósł 42.606,7 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 5-15, 176-178, 245-246, 268)

W budżecie środków europejskich zrealizowane dochody wyniosły 39.064,2 mln zł i były niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej po nowelizacji o 26,9%. Wydatki natomiast wyniosły 51.700,7 mln zł i były niższe od wielkości przyjętych w ustawie o 27,8%. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.636,5 mln zł i był niższy od limitu ujętego w ustawie budżetowej o 30,6%.

(dowód: akta kontroli str. 179-246, 268)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Realizacja planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych

Opis stanu
faktycznego

W 2016 r. przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 251.100,6 mln zł i były wyższe o 1,6% od planu po zmianach i o 5,7% od wykonanych w 2015 r. Dotacje z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich wyniosły 63.833,1 mln zł, tj. były większe o 5,2% w porównaniu do 2015 r. Dotacje w łącznej kwocie przychodów funduszy stanowiły 25,4% (w 2015 r. 25,6%). Koszty państwowych funduszy celowych wyniosły 248.825,5 mln zł, tj. 97,7% planu po zmianach i 102,8% wykonania w roku 2015.

Agencje wykonawcze uzyskały przychody w kwocie 8.392,1 mln zł (92,4% planu po zmianach). W porównaniu do wykonania w 2015 r. były niższe o 3.703,4 mln zł (o 30,6%), w tym o 1.988,7 mln zł mniejsze były przychody Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Dotacje budżetu państwa wyniosły 5.491,9 mln zł i były niższe o 21,0% niż w 2015 r. Koszty agencji wykonawczych wyniosły 7.690,5 mln zł, co stanowiło 92,1% planu po zmianach i 80,2% wykonania roku poprzedniego. Wynik finansowy brutto agencji wykonawczych wyniósł 701,6 mln zł, tj. 94,8% planu po zmianach.

Instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w kwocie 808,7 mln zł, tj. niższej od planu po zmianach o 6,7% i osiągniętej w 2015 r. o 6,4%. W 2016 r. dotacje z budżetu państwa stanowiły 14,0% przychodów, a w 2015 r. 15,0%. Koszty wyniosły 814,8 mln zł, tj. stanowiły 91,1% planu po zmianach oraz 93,6% kwoty zrealizowanej w roku poprzednim. Wynik finansowy brutto instytucji gospodarki budżetowej tak jak w 2015 r. wyniósł minus 6,1 mln zł.

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych⁸ uzyskały przychody w kwocie 8.028,4 mln zł. Były one wyższe od planu po zmianach (o 3,0%) i niższe od osiągniętych w 2015 r. (o 3,0%). W 2016 r. dotacje budżetu państwa były źródłem 3,3% przychodów państwowych osób prawnych (w 2015 r. 3,6%). Koszty wyniosły 7.050,1 mln zł, tj. 88,4% planu po zmianach i 95,1% wykonania w 2015 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 978,3 mln zł, tj. o 114,8 mln zł (o 13,3%) lepszy niż w 2015 r.

⁸ W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2016 zostały zamieszczone plany finansowe 38 państwowych osób prawnych. W wystąpieniu uwzględniono również wykonanie planu finansowego Instytutu Zachodniego im. Zygmunta Wojciechowskiego powstałego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 2015 r. o Instytucie Zachodnim im. Zygmunta Wojciechowskiego (Dz.U. poz. 2292).

Badanie zgodności danych⁹ ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych poszczególnych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przekazanym Radzie Ministrów przez Ministra Rozwoju i Finansów nie wykazało rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 269-271, 320-355)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰, 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.

Warszawa, dnia czerwca 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis

⁹ W przypadku państwowych funduszy celowych – przychodów, kosztów, stanu funduszy na początek i na koniec roku, dla agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych – przychodów, kosztów, wyniku brutto i wyniku netto.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.