



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.06.2017
P/17/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/17/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe Według danych ostatecznych z wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich dochody budżetu państwa w 2016 r. wyniosły 314.683.570.454,55 zł, dochody budżetu środków europejskich 39.064.227.292,85 zł, z kolei wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 360.843.114.551,42 zł, a wydatki budżetu środków europejskich w wysokości 51.700.721.994,60 zł.

*Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/22/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.
(dowód: akta kontroli str. 1-2)
2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/20/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.
(dowód: akta kontroli str. 3-4)
3. Joanna Haus, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2017 z dnia 4 stycznia 2017 r.
(dowód: akta kontroli str. 5-6)

*Jednostka
kontrolowana*

Ministerstwo Finansów, Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

*Kierownik jednostki
kontrolowanej*

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 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

W ramach części 19 finansowano – zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi – głównie zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa, działań kontrolnych realizowanych przez służby skarbowe i celne, a także postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych.

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 2016 oraz sprawozdań za IV kwartał 2016 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,

- 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 publicznych¹ (dalej ufp).

W 2016 r. w części 19 dochody wyniosły 3.771.726,1 tys. zł, w tym 387.797,8 tys. zł (10,3%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę². Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 6.772.314,0 tys. zł, w tym 928.140,1 tys. zł (13,7%) stanowiły wydatki kontrolowanej jednostki³. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 27.758,5 tys. zł, w tym 9.743,1 tys. zł (35,1%) w ramach kontrolowanej jednostki.

III. Ocena kontrolowanej działalności⁴

Ocena i jej
uzasadnienie

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2016 r. w części – 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2016 r.

Na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 25.994,3 tys. zł, tj. 90,4% dochodów Ministerstwa Finansów – realizowanych przez dysponenta III stopnia i 0,7% dochodów części 19 stwierdzono, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych, poza jednym przypadkiem nieujęcia należności w księgach rachunkowych do właściwego okresu sprawozdawczego, ustalone były prawidłowo i terminowo.

Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 132.820,5 tys. zł, tj. 14,3% wydatków Ministerstwa – realizowanych przez dysponenta I i III stopnia i 2,0% wydatków części 19 oraz budżetu środków europejskich w kwocie 421,2 tys. zł, tj. 4,3% wydatków kontrolowanej jednostki i 1,5% wydatków części 19. Stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych.

Najwyższa Izba Kontroli zaopiniowała pozytywnie łączne sprawozdania za 2016 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 sporządzone przez dysponenta części oraz dysponenta III stopnia – 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 budżetowej⁵,

¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

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

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

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2016 roku 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.

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁶, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁷.

Formułując ocenę ogólną wzięto również pod uwagę wyniki kontroli wykonania planów finansowych czterech izb administracji skarbowej w Katowicach, Olsztynie, Poznaniu i we Wrocławiu.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że:

- z opóźnieniem ujęto w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów należność w kwocie 10.546,9 tys. zł wynikającą z prawomocnego wyroku Trybunału Arbitrażowego w Paryżu z dnia 24 listopada 2015 r. zasądającego na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej zwrot kosztów postępowania; było to niezgodne z art. 20 ust. 1 oraz art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁸ i skutkowało zaniżeniem należności w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N za I kwartał 2016 r.; w przypadku tej należności stwierdzono również opóźnienia w podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działaniach egzekucyjnych,
- określono wysokość kapitału zakładowego spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.⁹ na poziomie 20.000 tys. zł, pomimo braku szczegółowego określenia potrzeb finansowych spółki przy ustawowym wymogu określenia go na poziomie co najmniej 5.000 tys. zł¹⁰; w konsekwencji kwota 15.000 tys. zł przewyższająca minimalny poziom kapitału zakładowego nie była niezbędna do funkcjonowania spółki w 2016 r.,
- nie wprowadzono rozwiązań umożliwiających wykorzystanie układu zadaniowego budżetu państwa jako narzędzia efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych

W ocenie NIK lepszego przygotowania wymagają także procesy: planowania wydatków na dotacje i zadania informatyczne oraz podejmowania decyzji o blokowaniu wydatków.

Ponadto niezrealizowane pozostają dwa z sześciu wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczące zaprzestania ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych oraz ujednolicenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich.

W ocenie NIK, powyższe uwagi wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru dysponenta części 19 nad realizacją budżetu.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1015, ze zm.).

⁶ 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).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz.U. Nr 298, poz. 1766).

⁸ Dz.U. z 2016 r. poz. 1047, ze zm.

⁹ Spółka utworzona przez Skarb Państwa w celu zapewnienia organom administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej (od 1 marca 2017 r. organom Krajowej Administracji Skarbowej) systemów teleinformatycznych wspierających wykrywanie naruszenia przepisów prawa podatkowego, w oparciu o dane uzyskiwane z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych, organów administracji podatkowej, Służby Celnej oraz kontroli skarbowej (od 1 marca 2017 r. organów Krajowej Administracji Skarbowej).

¹⁰ Art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. poz. 781, ze zm.).

IV. Wyniki kontroli

1. Dochody budżetowe

Zrealizowane w 2016 r. dochody wyniosły 3.771.726,1 tys. zł i były wyższe o 388.749,1 tys. zł (11,5%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz o 281.464,8 tys. zł (8,1%) od uzyskanych w 2015 r. Główne źródło dochodów stanowiły wpływy z cła w wysokości 3.177.774,8 tys. zł (84,3% kwoty ogółem wykonanych dochodów). Były one o 4,7% wyższe od planu oraz o 8,5% wyższe od dochodów z 2015 r. Na odnotowany wzrost wpłynęło głównie zwiększenie importu i wartości naliczonego cła, w tym od materiałów i artykułów włókienniczych, artykułów przemysłowych, produktów pochodzenia roślinnego, maszyn i urządzeń, sprzętu elektrycznego i elektrotechnicznego oraz tworzyw sztucznych.

W 2016 r. centrala MF zrealizowała dochody w kwocie 28.742,5 tys. zł. Wzrost dochodów o 10.179,8 tys. zł (54,8%) w porównaniu do 2015 r. wynikał głównie ze zwiększenia wpływów od koncernów tytoniowych na zwalczanie przemytu papierosów, zrealizowanych na podstawie umów zawartych przez Komisję Europejską. Dochody z tego tytułu wyniosły 20.428,0 tys. zł, tj. dwukrotnie więcej niż w 2015 r.

Na koniec 2016 r., zgodnie ze sprawozdaniem Rb-27 z wykonania dochodów budżetowych, w części 19 wystąpiły należności pozostałe do zapłaty w kwocie 1.838.118,4 tys. zł, w tym zaległości w kwocie 1.489.727,1 tys. zł. Wzrosły one w porównaniu do 2015 r. odpowiednio o 311.201,2 tys. zł (20,4%) i 296.566,9 tys. zł (24,9%). Były to głównie należności izb i urzędów celnych (966.621,0 tys. zł), w tym z tytułu niezapłaconych grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych oraz niezapłaconych cel wraz z należnymi odsetkami (623.712,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 2317-2320, 2732-2737, 2802-2806, 3180-3205, 3267-3274)

Szczegółowym badaniem objęto 35 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych o łącznej wartości 25.994,3 tys. zł, co stanowiło 90,4% kwoty dochodów zrealizowanych przez centralę Ministerstwa Finansów i 0,7% dochodów części 19. Badanie przeprowadzono pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności. Ustalono, że należności wymierzone były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie. Stwierdzono jeden przypadek nieuwzględnienia należności w księgach rachunkowych do właściwego okresu sprawozdawczego.

Skuteczność i adekwatność podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działań w celu odzyskania należności sprawdzono na próbie 83,7% należności pozostałych do zapłaty na kwotę 10.624,8 tys. zł. Poza uwagą do opisanych poniżej działań egzekucyjnych wobec należności z tytułu wyroku Trybunału Arbitrażowego, NIK nie stwierdziła nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2326-2450)

Zrealizowany został wniosek pokontrolny po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. dotyczący wyznaczenia komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.

(dowód: akta kontroli str. 2292-2298, 2332-2337)

1. Należność w kwocie 10.546,9 tys. zł, wynikająca z wyroku Trybunału Arbitrażowego z siedzibą w Paryżu zasądzonego na rzecz Rzeczypospolitej

Polskiej zwrot kosztów postępowania, została ujęta w ewidencji księgowej Ministerstwa Finansów dopiero w maju 2016 r., tj. po upływie ponad czterech miesięcy od daty doręczenia i uprawomocnienia się wyroku, co było niezgodne z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości i skutkowało zaniżeniem należności w sprawozdaniach Rb-27 i Rb-N za I kwartał 2016 r.

Trybunał Arbitrażowy wydał w dniu 24 listopada 2015 r. wyrok w sprawie *Vincent J. Ryan, Schooner, Capital LLC i Atlantic Investment Partners LLC* przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w którym oddalił wszystkie roszczenia zgłoszone przez stronę powodową oraz zasądził na rzecz Rzeczypospolitej Polskiej koszty postępowania. Strona powodowa domagała się od Rzeczypospolitej Polskiej ponad 500 mln zł odszkodowania w związku z jej inwestycją w prywatyzację Nadodrzańskich Zakładów Przemysłu Tłuszczowego w Brzegu (znanych jako Kama Foods). Pełnomocnikiem procesowym strony pozwanej była Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa oraz Kancelaria K&L Gates.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli Skarbowej (KS) wynika, że głównym powodem opóźnienia przekazania wyroku do Departamentu Finansów i Księgowości (FK), a w konsekwencji opóźnienia w ujęciu należności wynikającej z tego wyroku w ewidencji księgowej były wątpliwości Departamentu KS dotyczące ustalenia daty prawomocności¹¹ wyroku oraz konieczność przetłumaczenia wyroku na język polski.

W ocenie NIK, działania Departamentu KS związane z przekazaniem wyroku do Departamentu FK były zbyt długotrwałe. Zaznaczyć należy również, że Departament KS przekazując wyrok do Departamentu FK w maju 2016 r. nadal nie ustalił daty jego prawomocności.

(dowód: akta kontroli str. 2514-2723)

2. Działania Ministerstwa Finansów mające na celu wyegzekwowanie od podmiotów zobowiązanych należności wynikającej z wyżej wskazanego wyroku były niewystarczające i podejmowane z opóźnieniem.

W konsekwencji długotrwałych działań związanych z ustaleniem daty prawomocności wyroku, Departament KS dopiero pismem z dnia 17 maja 2016 r. wezwał dłużników do dobrowolnej zapłaty. Następnie pismem z dnia 30 sierpnia 2016 r. wnioskował do Departamentu Prawnego o wszczęcie postępowania egzekucyjnego oraz ponownie dnia 19 grudnia 2016 r. wezwał dłużników do uiszczenia zapłaty.

Wszczęcie postępowania egzekucyjnego wymagało uprzedniego uzyskania stwierdzenia wykonalności wyroku. Czynności związane z wykonaniem i egzekucją wyroku podlegają prawu miejsca wykonania tych czynności, tj. prawu położenia aktywów dłużników, w tym wypadku terytorium Stanów Zjednoczonych. Ministerstwo Finansów nie wystąpiło ani o stwierdzenie wykonalności wyroku, ani nie zwróciło się z wnioskiem do Prokuratury Generalnej o przejęcie zastępstwa w sprawie stwierdzenia wykonalności wyroku.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Kontroli i Analiz Ekonomicznych wynika, że wielowątkowy charakter sprawy (wyrok wydany przez Trybunał Arbitrażowy w Paryżu z powodztwa strony ze Stanów Zjednoczonych Ameryki) wymagał podejmowania przez Departament Kontroli Skarbowej jednoczesnych działań na

¹¹ Ministerstwo Finansów, Departament KS (po konsultacjach z Departamentem Prawnym) przyjęło w czerwcu 2016 r., że wyrok Trybunału Arbitrażowego z dnia 24 listopada 2015 r. uprawomocnił się z dniem 26 grudnia 2015 r. bowiem z informacji uzyskanych od Prokuratury Generalnej wynikało, że do dnia 25 grudnia 2015 r. mogła być wniesiona skarga o uchylenie wyroku.

kilku płaszczyznach. Uwzględnienie przepisów prawa międzynarodowego powodowało konieczność przeprowadzenia konsultacji lub uzyskania opinii osób mających doświadczenie w tym zakresie. Na dzień otrzymania wyroku Departament KS nie posiadał jakiegokolwiek informacji, czy skarżący skorzystali z przysługującego im prawa i wnieśli do sądu francuskiego skargę o uchylenie wyroku.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Prawnego wynika, że postępowanie egzekucyjne nie zostało wszczęte, ponieważ w ocenie Departamentu Prawnego, podmiotem właściwym do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie wykonalności wyroku, jako czynności poprzedzającej wszczęcie postępowania egzekucyjnego była Prokuratura Generalna Skarbu Państwa, tj. podmiot zastępujący Rzeczpospolitą Polską w sprawie przed Trybunałem Arbitrażowym w Paryżu.

Zdaniem NIK jednostki organizacyjne Ministerstwa Finansów powinny ściślej i bardziej efektywnie współpracować ze sobą, a także z Prokuraturą Generalną w celu podjęcia odpowiednich działań zmierzających do wyegzekwowania należności wynikającej z wyroku, w tym określenia podmiotu właściwego do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie wykonalności wyroku.

(dowód: akta kontroli str. 2514-2723)

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu państwa w 2016 r. w części 19 wyniosły 6.772.314,0 tys. zł, co stanowiło 97,1% kwoty planowanej w ustawie budżetowej oraz 96,5% planowanych wydatków po zmianach. W porównaniu do 2015 r. wydatki wzrosły o 475.773,8 tys. zł (7,6%).

Wydatki niższe od planowanych o 107.322,0 tys. zł (23,9%) zrealizowano w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości*, głównie z powodu niższej od prognozowanej wartości wypłat z gwarancji w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego”¹², a także w rozdziale 55003 *Bary mleczne* o 6.736,7 tys. zł (33,7%), głównie z powodu zaplanowania wyższych wydatków na dotacje do posiłków w barach mlecznych w stosunku do potrzeb zgłoszonych w 2015 r. przez izby skarbowe.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 27.758,5 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach. W związku z zakończeniem finansowania przedsięwzięć realizowanych w ramach programów operacyjnych z lat 2007-2013, wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2015, zmniejszyły się o 120.233,1 tys. zł (81,2%).

(dowód: akta kontroli str. 22-24, 64-71, 108-112, 1245-1291, 1495-1502)

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2016 r. zostały poniesione głównie na wypłaty wynagrodzeń dla pracowników izb i urzędów skarbowych oraz funkcjonariuszy Służby Celnej, realizację rządowego programu gwarancji *de minimis*, realizację 85 zadań inwestycyjnych, a także zakupy inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1591, 3193-3205)

W wyniku poniesionych w 2016 r. wydatków majątkowych zakończono między innymi budowę skanera wraz z infrastrukturą towarzyszącą do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu, budowę nowej siedziby dla dwóch urzędów skarbowych, przebudowę budynków dla dwóch

¹² Dalej: gwarancje *de minimis*.

urzędów skarbowych i jednego urzędu celnego, przebudowę ośrodka szkoleniowego, zakupiono dwa budynki w Warszawie na potrzeby urzędu skarbowego i izby administracji skarbowej. Ponadto zakupiono 145 samochodów służbowych, 486 sztuk sprzętu komputerowego i 232 sztuki sprzętu biurowego.

(dowód: akta kontroli str. 1584-1591, 1651)

Zobowiązania ogółem na koniec 2016 r. wyniosły 399.346,3 tys. zł i były niższe o 41.698,0 tys. zł (9,5%) niż na koniec 2015 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń. Zobowiązania wymagalne na koniec 2016 r. wyniosły 1.480,1 tys. zł i były o 45,2% niższe niż w roku poprzednim. Dotyczyły one, podobnie jak w roku poprzednim, głównie kosztów postępowań sądowych i prokuratorskich, co wynikało z faktu, iż jednostki ujmują zobowiązania wynikające z zasądzonych wyroków sądowych jako wymagalne. 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. Wyniki kontroli wykonania planów finansowych izb administracji skarbowej w 2016 r. nie wskazywały na nieprawidłowości w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1788, 1792, 1794, 1806-1807, 1816-1866, 3193-3205)

Wydatki budżetu państwa na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali Ministerstwa Finansów stanowiły 4,8% wydatków części 19 i wyniosły 326.015,9 tys. zł (94,6% planu po zmianach i 107,3% wydatków roku poprzedniego). Wydatki budżetu środków europejskich centrali Ministerstwa Finansów wyniosły 791,9 tys. zł (2,9% wydatków części 19), co stanowiło 96,7% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 108-112)

Szczegółowym badaniem objęto:

- przekazywanie dotacji dla partii politycznych i do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych,
- realizację wydatków bieżących jednostek budżetowych i wydatków majątkowych kontrolowanej jednostki,
- zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej,
- decyzje o blokowaniu planowanych wydatków,
- stosowanie procedur określonych w ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ (dalej: upzp),
- efektywność realizacji dwóch zadań w ramach budżetu zadaniowego.

Badaniem objęto przekazywanie dotacji dla partii politycznych i komitetów wyborczych (dalej: dotacje podmiotowe) w kwocie 63.376,5 tys. zł oraz do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w kwocie 13.263,3 tys. zł. Stwierdzono, że dotacje podmiotowe były przekazywane w prawidłowych kwotach oraz we właściwym terminie, zgodnie z art. 150 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁴.

Ponadto Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb skarbowych między innymi w zakresie zrealizowanych

¹³ Dz.U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 15.

wydatków i działań sprawdzających wykorzystanie środków przez dotowane podmioty. Stwierdzono jednak, że zaplanowane na ten cel wydatki były wyższe niż potrzeby zgłoszone w 2015 r. przez izby skarbowe.

(dowód: akta kontroli str. 1121-1515)

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 36.180,7 tys. zł (11,1% wydatków centrali MF). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom dysponenta III stopnia – centrali MF w 2016 r. Badaniem objęto 155 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 11 zapisów na kwotę 5.832,1 tys. zł, w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 142 zapisy na kwotę 29.993,5 tys. zł. W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 1921-2069, 2202-2203)

Ponadto w ramach doboru celowego, zbadano wydatek dysponenta części na pokrycie kapitału zakładowego utworzonej w 2016 r. spółki celowej Skarbu Państwa, uznając że wysokość kapitału zakładowego spółki na poziomie 20.000 tys. zł nie została poprzedzona szczegółowymi analizami w zakresie potrzeb, o czym mowa w dalszej części wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 350-353)

Szczegółową kontrolą objęto dobrane w sposób celowy wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponenta części 19 na łączną kwotę 421,2 tys. zł, co stanowiło 4,3% wydatków kontrolowanej jednostki poniesionych w 2016 r. Skontrolowane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone porozumieniami o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności.

(dowód: akta kontroli str. 2070-2148, 2178-2184, 2191-2195)

Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich objęte szczegółowym badaniem poniesiono na realizację następujących zadań: 4.1.W *Realizacja należności budżetu państwa* (32.585,1 tys. zł), 4.2.W *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków* (21.510,2 tys. zł) oraz 4.3 *Nadzór nad rynkiem finansowym* (2.506,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1930-2070)

Plan wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2016 r. środkami z rezerw celowych łącznie o 64.119,5 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 62.547,1 tys. zł (97,5%). Szczegółowym badaniem objęto zwiększenia planu wydatków środkami z rezerwy celowej na łączną kwotę 24.735,1 tys. zł, co stanowiło 38,6% kwoty zwiększeń planu. W wyniku badania stwierdzono, że wnioskowanie o środki z rezerw wynikało z faktycznych potrzeb i było celowe, oraz że wykorzystano je zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 96-272)

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków w budżecie państwa na rok 2016 na łączną kwotę 122.299,5 tys. zł (24 decyzje). Do szczegółowego badania wybrano dziewięć decyzji o blokowaniu planowanych wydatków na łączną kwotę 121.157,8 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono opóźnienia w podejmowaniu

przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków, w sytuacji gdy znacznie wcześniej wiedział, że dany wydatek nie zostanie zrealizowany.

(dowód: akta kontroli str. 578-582)

Badanie wydatków pod kątem prawidłowości trybu udzielania zamówień publicznych oraz wyłączenia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przeprowadzono na próbie wydatków dysponenta III stopnia (centrali Ministerstwa Finansów) wybranej metodą monetarną o wartości 36.180,7 tys. zł. W 78 przypadkach wydatki zostały poprzedzone udzieleniem zamówienia publicznego (dalej: zamówienia) w oparciu o przepisy upzp, z zastosowaniem prawidłowego trybu. W pozostałych przypadkach zachodziły przesłanki wyłączenia stosowania upzp.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania przeprowadzone przez kontrolowaną jednostkę, w wyniku których udzielono zamówień i poniesiono wydatki o łącznej wartości 4.893,9 tys. zł, w tym na:

- dostawę środków transportu – udzielonego w trybie przetargu nieograniczonego na kwotę 1.481,9 tys. zł;
- zakup opinii biegłego – udzielonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na kwotę 1.812,0 tys. zł;
- zakup czasu antenowego na kwotę 1.600,0 tys. zł, do którego nie miały zastosowania przepisy upzp.

W wyniku badania przebiegu postępowań nie stwierdzono naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców. Skontrolowane zamówienia służyły realizacji zadań jednostki. W przypadku postępowania, do którego nie stosowano upzp stwierdzono, że przestrzegane były odpowiednie uregulowania wewnętrzne.

(dowód: akta kontroli str. 497-577)

W ramach budżetu zadaniowego dysponent części 19 w 2016 r. realizował trzy zadania, na które wydatkował łącznie 6.670.285,7 tys. zł, w tym z budżetu środków europejskich 27.758,5 tys. zł, a także trzy działania na łączną kwotę 129.786,8 tys. zł w ramach zadań, dla których nie był on dysponentem wiodącym. Szczegółowym badaniem objęto dwa zadania na łączną kwotę 6.307.804,1 tys. zł. Stwierdzono, że przyjęte dla nich cele i mierniki były adekwatne i wystarczające do oceny skuteczności realizacji tych zadań. Dysponent osiągnął zakładane poziomy mierników realizując zamierzone cele, obejmujące zapewnienie dochodów dla budżetu państwa, budowanie przyjaznej administracji podatkowej oraz ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usunięcie barier biurokratycznych w ramach zadania *Realizacja należności budżetu państwa*, a także zapewnienie realizacji planu finansowego państwa, zgodnie z zasadami gospodarowania środkami publicznymi oraz przepisami prawa w ramach zadania *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*.

(dowód: akta kontroli str. 2204-2291)

Minister Finansów zrealizował trzy z pięciu wniosków sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 w obszarze wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich dotyczące:

- zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków uruchomionych w danym roku,

- rzetelnego planowania wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*,
- wprowadzenia zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu gwarancji *de minimis* umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.

(dowód: akta kontroli str. 22, 72-95, 2292-2316, 3267-3274)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. W 2016 r. Ministerstwo Finansów wydatkowało kwotę 20.000,0 tys. zł na pokrycie kapitału zakładowego spółki celowej Skarbu Państwa, utworzonej na podstawie ustawy o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej. W czerwcu 2016 r., przed zawarciem umowy spółki, określającej między innymi wysokość kapitału zakładowego, Ministerstwo Finansów nie sporządziło szczegółowych wyliczeń i analiz zawierających planowane wykorzystanie przez spółkę środków wniesionych na pokrycie kapitału zakładowego. Natomiast faktyczne koszty działalności operacyjnej spółki w 2016 r. wyniosły 2.913,0 tys. zł, w tym wynagrodzenia członków zarządu i pracowników 1.888,0 tys. zł. Na koniec 2016 r. stan środków na rachunku bankowym spółki wynosił 17.089,5 tys. zł, co oznacza, że środki w tej wysokości nie zostały wykorzystane na realizację zadań, a tym samym nie były jej niezbędne. Zdaniem NIK w sytuacji braku szczegółowych planów co do potrzeb finansowych spółki w momencie tworzenia spółki i dokonywania wydatku na pokrycie kapitału zakładowego, wystarczające byłoby określenie wysokości kapitału zakładowego w minimalnej ustawowo wymaganej wysokości (5.000 tys. zł), a w miarę potrzeb dokonanie zwiększenia tego kapitału lub zasilenie spółki w inny dopuszczalny sposób.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Administracji Podatkowej wynika, że w momencie powoływania spółki znane były jedynie cele spółki określone w ustawie i ogólne założenia co do zakresu zadań, jakimi spółka powinna się zająć, natomiast nie były znane zadania szczegółowe i docelowy model współpracy ze spółką. Ostateczne określenie zadań, jakimi powinna zająć się spółka oraz docelowy model współpracy przewidujący dostarczanie przez Ministerstwo Finansów niezbędnej infrastruktury teleinformatycznej na potrzeby budowanych przez spółkę aplikacji przyjęto dopiero przy podpisywaniu umowy z dnia 15 września 2016 r. o powierzeniu wykonywania niektórych zadań z zakresu informatyzacji działalności organów administracji podatkowej, Służby Celnej i kontroli skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 350-496)

2. Nieprecyzyjne zaplanowano wydatki budżetu państwa na kwotę 47.924,2 tys. zł dotyczące:

- dotacji do posiłków w barach mlecznych, które w ustawie budżetowej na 2016 r. ujęto w wysokości 20.000,0 tys. zł, tj. o 4.803,2 tys. zł wyższej w stosunku do potrzeb zgłoszonych w 2015 r. przez izby skarbowe,
- wydatku na stworzenie Centralnego Rejestru Faktur bez wystarczająco szczegółowej analizy potrzeb i możliwości realizacji, co skutkowało ostatecznym przeznaczeniem znacznej części tych środków na inne zadania i wydatki majątkowe.

W 2016 r. wydatki z tytułu dotacji do posiłków w barach mlecznych wyniosły 13.263,3 tys. zł i nie przekroczyły kwoty zgłoszonej przez izby skarbowe. W konsekwencji dysponent części trzykrotnie dokonał blokady zaplanowanych wydatków na ten cel na łączną kwotę 6.343,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1245-1291, 1380, 1413-1494)

Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości wskazał, że dotacje do posiłków w barach mlecznych stanowią ważny element polityki społecznej państwa. Podał również, że w 2016 r. dotacje wzrosły o 2.757 tys. zł w porównaniu do roku poprzedniego. W celu urealnienia tych wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 środki te zostały zabezpieczone w rezerwie celowej poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych*. Zaplanowanie wydatków na przedmiotowe dotacje w rezerwie celowej ma pozwolić na bardziej elastyczne ich wykorzystanie i nie zakłóci prawidłowej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1516-1520)

W ocenie NIK, planując wydatki na przedmiotowe dotacje, w sytuacji braku innych przesłanek, należało w większym stopniu oprzeć się na zapotrzebowaniach składanych przez izby skarbowe. Na potrzebę usprawnień w zakresie planowania wydatków na dotacje do posiłków w barach mlecznych, NIK zwracała uwagę już po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2014 i 2015 roku.

Na realizację zadania informatycznego Centralny Rejestr Faktur zaplanowano wydatki w wysokości 62.079,0 tys. zł, natomiast w trakcie roku część tych środków (co najmniej 28.121,0 tys. zł) przeznaczono na inne zadania, w tym na zakupy i przebudowę nieruchomości, roboty budowlane, zakupy samochodów służbowych. Ponadto 20.000 tys. zł przeznaczono na sfinansowanie kapitału zakładowego spółki celowej Skarbu Państwa (o czym mowa w pkt 1 uwag). Z powyższego wynika, że na Centralny Rejestr Faktur zaplanowano wydatki wyższe niż faktyczne potrzeby w tym zakresie.

Dysponent części 19 w grudniu 2015 r. podjął działania w celu zmniejszenia planu wydatków na 2016 r. o kwotę 62.079,0 tys. zł, wynikającą z ponownej jego analizy. Środki te ostatecznie Departament Budżetu Państwa (BP) pozostawił w budżecie części 19 z przeznaczeniem na realizację Centralnego Rejestru Faktur.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu Informatyzacji wynika, że koszty zadania oszacowano z dużym przybliżeniem, ponieważ w momencie planowania, prace nad realizacją zadania były na wczesnym etapie powstawania koncepcji. W trakcie jego realizacji podjęto natomiast decyzje między innymi o ograniczeniu zakresu przetwarzanych danych, realizacji tańszych rozwiązań, niż pierwotnie zakładano, w tym z wykorzystaniem posiadanego już systemu.

(dowód: akta kontroli str. 307, 421-422, 1689-1690, 1693-1787)

Dyrektor Departamentu BP wyjaśnił między innymi, że zmniejszenie kwoty zaplanowanej na subwencje dla partii politycznych i przeznaczenie ich na realizację Centralnego Rejestru Faktur, wynikało z podjętej przez Ministra Finansów decyzji o przeznaczeniu tych środków na stworzenie narzędzi i instrumentów w związku z koniecznością realizacji priorytetowego celu, jakim jest odbudowa dochodów budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1691-1692)

Najwyższa Izba Kontroli nie neguje podejmowania działań w celu odbudowy dochodów budżetu państwa, zwraca jednak uwagę, że planowanie wydatków na to zadanie powinno odzwierciedlać faktyczne potrzeby, nie zaś opierać się na wstępnych i niezweryfikowanych koncepcjach.

3. Cztery decyzje o blokowaniu wydatków zostały podjęte z co najmniej kilkunastodniowym opóźnieniem, w sytuacji gdy Departament FK znacznie

wcześniej wiedział, że wydatki na łączną kwotę 84.354,9 tys. zł nie zostaną zrealizowane, w tym:

- a) na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w kwocie 5.039,2 tys. zł; zgłaszanie nadwyżek środków na dotacje przez izby skarbowe trwało do 26 sierpnia 2016 r., a propozycję blokady Departament FK złożył dysponentowi dopiero 28 września 2016 r., tj. po ponad 30 dniach od wpływu informacji z izb skarbowych (decyzja z dnia 29 września 2016 r.);
- b) na realizację rządowego programu gwarancji de minimis w kwocie 63.000,0 tys. zł; wniosek departamentu merytorycznego o dokonanie blokady z 4 listopada 2016 r. został zatwierdzony przez kierownictwo Departamentu FK dopiero 29 listopada 2016 r., tj. po 25 dniach, co miało najistotniejszy wpływ na opóźnienie w wydaniu decyzji z dnia 7 grudnia 2016 r. o blokadzie środków, w stosunku do otrzymania informacji o takiej możliwości;
- c) na realizację zadania w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 w kwocie 561,7 tys. zł; wnioski departamentu merytorycznego o dokonanie blokady z 3 listopada 2016 r. zostały zatwierdzone przez kierownictwo Departamentu FK dopiero 21 grudnia 2016 r., tj. po 48 dniach, co miało najistotniejszy wpływ na opóźnienie w wydaniu decyzji z dnia 28 grudnia 2016 r. o blokadzie środków.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FK wynika, że powyższe opóźnienia wynikały głównie z dużego obciążenia komórki ds. planowania budżetu w Departamencie FK, w tym w miesiącach letnich, pracami nad planowaniem budżetu na następny rok, analizowaniem aktualnych potrzeb i wniosków jednostek podległych. Pod koniec roku nastąpił natomiast duży wpływ wniosków oraz trwały intensywne prace nad projektem planu finansowego dla dysponenta III stopnia na rok 2017, w które włączeni byli wszyscy pracownicy komórki ds. planowania budżetu. W związku z powyższym ustalono priorytety realizacji poszczególnych zadań i w konsekwencji wnioski dotyczące środków do zablokowania weryfikowano po zabezpieczeniu realizacji pilniejszych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 578-598, 607-617)

Biorąc pod uwagę, że NIK zwracała już uwagę na opóźnienia w podejmowaniu decyzji o zablokowaniu środków przez Departament FK po kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2014, zasadne jest, zdaniem NIK, podjęcie właściwych działań organizacyjnych w celu ich wyeliminowania.

- d) na dotacje dla partii politycznych i komitetów wyborczych w wysokości 15.754,0 tys. zł; środki postawione do dyspozycji dysponenta części przez Biuro Administracyjne w dniu 5 września 2016 r. zostały zablokowane dopiero decyzją z dnia 10 listopada 2016 r.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FK wynika, że wniosek Biura Administracyjnego stawiający te środki do dyspozycji dysponenta obejmował pierwotnie 49 pozycji. Niezbędna była ich szczegółowa analiza i w konsekwencji późniejsza korekta i aktualizacja wniosku.

Zdaniem NIK, w tej sytuacji należało w pierwszej kolejności podjąć działania w celu zablokowania kwoty z tytułu dotacji dla partii politycznych i komitetów wyborczych, gdyż stanowiła ona ponad 96% kwoty wskazanej we wniosku Biura Administracyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 578-579, 599-606, 618-651)

4. W wystąpieniach pokontrolnych po kontrolach wykonania budżetu państwa w 2014¹⁵ i 2015¹⁶ r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe,

¹⁵ KBF.410.001.06.2015 z 17 kwietnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli zwracała uwagę na konieczność dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami.

Z wyjaśnień Dyrektora Generalnego MF wynika, że 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, a także że kierownictwo MF otrzymało informację o stopniu wykonania wydatków oraz realizacji mierników budżetu w układzie zadaniowym, w tym że osiągnięto zadowalające wartości mierników.

(dowód: akta kontroli str. 652-654, 677-679, 2268-2291)

Dysponent części 19 monitorował realizację budżetu państwa w ujęciu zadaniowym, w szczególności w zakresie wartości mierników zadań, w okresach półrocznych. W ocenie NIK, z punktu widzenia skuteczności i efektywności zarządzania realizacją działań, pożądanym jest prowadzenie monitoringu na bieżąco, co najmniej w okresach miesięcznych lub kwartalnych.

(dowód: akta kontroli str. 653, 666-677)

W wyniku szczegółowego badania realizacji przez dysponenta części 19 dwóch zadań realizowanych w ramach budżetu zadaniowego stwierdzono znaczące zmiany zakresu i mierników zadań.

W 2016 r. zmienił się zakres zadania *Realizacja należności budżetu państwa*, ponieważ do zadania tego włączono dwa inne zadania, realizowane dotychczas odrębnie. Były to zadania: *Działania kontrolne realizowane przez służby skarbowe i celne* oraz *Wykonywanie czynności z zakresu ochrony oraz praw własności intelektualnej*. Spowodowało to zwiększenie wydatków na to zadanie z 3.904.328,6 tys. zł i 3.909.047,8 tys. zł w latach 2014-2015 do kwoty 6.127.399,7 tys. zł. Zmianie uległ również miernik realizacji tego zadania, który określono w 2014 r. jako *Wysokość kwoty wpływów z tytułu należności stanowiących dochód budżetu państwa w stosunku do wysokości kwoty należności budżetowych*, a w 2015 r. i 2016 r. jako *Wskaźnik realizacji wpływów*, tj. stosunek zrealizowanych dochodów z tytułu podatków i należności niepodatkowych do dochodów planowanych w ustawie budżetowej. Ponadto w 2016 r., oprócz powyższego miernika, do zadania włączono dwa inne mierniki, tj.: *Czas trwania postępowań wszczętych na wniosek podatnika* oraz *Indeks ułatwień celnych*, przy czym były to inne mierniki niż określone dla tych zadań w latach ubiegłych.

Zadanie *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*, w poprzednich dwóch latach, było realizowane jako podzadanie *Budżet państwa i budżet środków europejskich – planowanie i realizacja* w ramach zadania *Realizacja polityki finansowej państwa*. Miernik służący ustaleniu poziomu jego realizacji, określono jako *Relacja osiągniętego na koniec roku deficytu budżetu państwa do jego maksymalnego limitu planowanego w ustawie budżetowej*, podczas gdy w 2014 i 2015 r. jako *Średnioroczne odchylenie wykonania wydatków w stosunku do harmonogramu*.

(dowód: akta kontroli str. 2204-2241)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FK wynika, że zmiana struktury budżetu zadaniowego w 2016 r. dla części 19 służyła ujęciu wszystkich działań realizowanych przez jednostki podległe Ministrowi Finansów w jednym zadaniu *Realizacja należności budżetu państwa*, co pozwoliło podkreślić odrębność

podmiotową realizowanych zadań. W przypadku zadania *Budżet państwa i realizacja wybranych wydatków*, zmiany miały na celu jak najlepsze dopasowanie do nowej struktury układu zadaniowego, wprowadzanej przez Departament Polityki Wydatkowej w uzgodnieniu z poszczególnymi dysponentami części budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 2245-2262)

NIK nie neguje możliwości dostosowywania układu zadaniowego do zmieniających się potrzeb dysponenta części, zwraca jednak uwagę, że ciągle dokonywanie istotnych zmian w zakresie powyższych zadań i określania ich mierników powoduje, iż budżet zadaniowy nie stanowi w perspektywie wieloletniej skutecznego narzędzia wspomagającego dysponenta w ocenie efektywności dokonywanych wydatków w powiązaniu ze stopniem realizacji zamierzonych celów.

5. NIK ponownie zwraca uwagę na występujące w 2016 r. zjawisko tworzenia w planie finansowym dysponenta części rezerwy na wydatki jednostek podległych.

W planie dysponenta części na rok 2016 r. ujęto kwotę 38.991 tys. zł, którą zaplanowano do realizacji przez jednego lub więcej dysponentów podległych dysponentowi części. Kwota ta uległa zmniejszeniu w porównaniu do roku poprzedniego, gdy wyniosła ona 110.792 tys. zł. W 2016 r. środki dla jednostek podległych zaplanowano głównie na wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia na etapie planowania, które są rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych (odprawy pośmiertne, awarie, odtworzenie mienia, przechowywanie dowodów rzeczowych w postępowaniu karnym skarbowym, ewentualne dodatkowe potrzeby wynikłe w trakcie roku, w tym także w zakresie limitu wynagrodzeń bezosobowych), a także na wydatki zaplanowane na realizację zadań resortu, dla których na etapie planowania nie podjęto decyzji o wyznaczeniu konkretnej jednostki/jednostek do ich realizacji. NIK zwraca uwagę, że wskazane wyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki dla jednostek podległych, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości planowane przez te jednostki, a ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie jednostek podległych. Ponadto sytuacja, w której planowane są zadania, co do których nie określono jednostki je realizującej świadczy o niewystraczającym przygotowaniu do ich realizacji. NIK zaznacza jednocześnie, że w przypadku nieprzewidzianej konieczności zmiany realizatora zadania, istnieje możliwość przesunięcia środków pomiędzy jednostkami w sposób przewidziany w obowiązujących przepisach. W związku z powyższym aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych.

(dowód: akta kontroli str. 273-349)

6. Aktualny pozostaje także inny wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 o ujednolicenie przepisów prawa 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 europejskimi, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.

Ministerstwo nie wprowadziło zmian w powyższym zakresie, ponieważ analiza przeprowadzona przez Departament Instytucji Płatniczej (IP) wskazywała, że potrącenie kar umownych z wynagrodzenia wykonawcy oraz wzajemne

uregulowanie zobowiązań przez wykonawcę (z tytułu kary umownej) i zamawiającego (z tytułu realizacji umowy) nie mają takiego samego charakteru ekonomicznego. Różnica między potrąceniem a obustronnym zrealizowaniem zobowiązania jest taka, że aby możliwe było potrącenie muszą być spełnione określone przesłanki, to znaczy umorzenie zobowiązań wzajemnych następuje jednocześnie i istnieje jednorodność rodzajowa zobowiązania. Ponadto Dyrektor Departamentu IP wskazał, że w przypadku potrącenia kary umownej, na konto jednostki nie wpływają dodatkowe środki i w związku z tym nie dochodzi do uzyskania dochodu, a co najwyżej do zmniejszenia planowanych wydatków.

W ocenie NIK analiza przeprowadzona przez Departament IP nie dostarczyła przekonujących argumentów wskazujących na niezasadność albo brak możliwości realizacji wniosku pokontrolnego. NIK nie kwestionuje, że aby było możliwe potrącenie kary umownej z należności wykonawcy muszą być spełnione określone warunki. Jednak nie oznacza to, że treść ekonomiczna potrącenia różni się od treści ekonomicznej obustronnego zrealizowania zobowiązań. NIK zauważa jednak, że skoro w analogicznej sytuacji – w przypadku realizacji z budżetu państwa wydatków nie stanowiących współfinansowania projektów z udziałem środków europejskich – kary umowne przekazuje się na dochody niezależnie od tego czy są one potrącone z należności wykonawcy, konieczne jest ujednolicenie przepisów w tym zakresie. NIK nadal podtrzymuje swoje stanowisko, że przyjęta w Ministerstwie Finansów interpretacja, zgodnie z którą 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, jest niespójna z § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁷. Przepis ten 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, ponieważ w ust. 12 tego przepisu wyłączono z obowiązku przekazywania na dochody środki z tytułu kar umownych pomniejszających kwotę wydatków kwalifikowalnych jedynie w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wyjaśniła, że w § 4 wyżej wymienionego rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa wskazano tryb postępowania z wpłaconymi, a nie potrąconymi karami umownymi i w związku z tym obu powyższych sposobów uregulowania kar nie można traktować tak samo. Wskazała ponadto, podobnie jak Departament IP, że według MF potrącenie kary umownej nie ma takiego samego charakteru ekonomicznego jak jej uregulowanie przez wykonawcę, a także że brak przepływów finansowych w przypadku potrącenia kary umownej, nie może być traktowany tak samo jak faktyczne wystąpienie tych przepływów. NIK zauważa, że w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa nie wskazano jednoznacznie, że dotyczy on postępowania tylko z wpłaconymi karami. Podsekretarz Stanu wskazała również na zasadność przyjętych przez MF rozwiązań w odniesieniu do budżetu środków europejskich, podczas gdy wniosek NIK dotyczył dochodów i wydatków budżetu państwa, które są ponoszone w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich.

¹⁷ Dz.U. z 2016 r. poz. 69.

Tym samym aktualny pozostaje wniosek sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 o ujednolicenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 1111-1120, 2292-2298)

3. Sprawozdania

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2016 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe i sprawozdań jednostkowych dysponenta części oraz 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) oraz
- sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2016 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 (własnych i podległych jednostek). Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał 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. 2733-3266)

Ustalone
nieprawidłowości
i uwagi

W działalności kontrolowanej jednostki dotyczącej sprawozdawczości nie stwierdzono nieprawidłowości.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w 2016 r. Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych. Zwraca jednak uwagę na zasadność:

- 1) zwiększenia nadzoru w zakresie windykacji należności oraz rzetelnego planowania wydatków na dotacje i realizację zadań informatycznych,
- 2) wyeliminowania opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków,

- 3) wprowadzenia rozwiązań umożliwiających kierownictwu MF bieżące monitorowanie realizacji budżetu zadaniowego w zakresie wartości mierników zadań oraz kompleksową analizę efektywności ponoszonych wydatków w odniesieniu do zrealizowanych celów.

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 kwietnia 2017 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis