



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.16.2018
P/18/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. Rozliczenie wykonania budżetu państwa
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska – Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r.; poprzednio Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. ¹ do dnia 9 stycznia 2018 r.
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/31/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. 2. Andrzej Eisenbart, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/32/2018 z dnia 24 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2017.

Ocenie podlegały:

- rzetelność przeniesienia danych sprawozdawczych do systemu ewidencji stanowiącej podstawę do sporządzenia przez Ministerstwo Finansów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2017,
- kompletność tego sprawozdania.

Podstawą sformułowania oceny były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza danych za rok 2017 ze *sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych* (Rb-27) i *sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa* (Rb-28) opracowanych przez dysponentów części budżetowych z kwotami dochodów i wydatków budżetu państwa ujętych w ewidencji Ministerstwa Finansów,
- porównanie danych ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2017 z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej

¹ Postanowienie Nr 1131.17.2016 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 942).

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (dalej: ustawie o finansach publicznych),

- kontrola zgodności treści sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2017 z wymogami określonych w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

III. Charakterystyka kontrolowanej działalności

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań w szczególności z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, a także sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej są między innymi:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa sporządzane przez dysponentów części budżetowych;
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych;
- sprawozdania dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej;
- sprawozdania organów wykonawczych agencji wykonawczych.

Minister Finansów opracowuje projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa wraz z projektem sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej.

IV. Ocena

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. zostało sporządzone w sposób rzetelny i kompletny.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴ funkcjonujące w Ministerstwie Finansów mechanizmy służące sporządzeniu tego sprawozdania.

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

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 2017 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.

³ Dz. U. z 2017, poz. 2077.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 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.

V. Wyniki kontroli

1. Rzetelność i kompletność sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie analizy *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Tom I i II wraz z Omówieniem, Informacją o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2017 r. oraz Informacją o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* przygotowanego przez Ministra Finansów i przekazanego Radzie Ministrów, stwierdzono, że zostało sporządzone w sposób rzetelny i zawiera wszystkie elementy określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 148-153)

2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Badanie zgodności danych ujętych w bazie dochodów i wydatków budżetu państwa z maja 2018 r. oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za rok 2017 z wykonania planów dochodów budżetowych (Rb-27) oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wybranych losowo 20 części spośród 157⁵ nie wykazało rozbieżności. Ponadto kwoty dochodów i wydatków ujęte w powyższych sprawozdaniach były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach za rok 2017 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

(dowód: akta kontroli str. 210-232, 235-250)

Dochody budżetu państwa w 2017 r. wyniosły 350.414,7 mln zł i stanowiły 107,7% prognozy określonej w ustawie budżetowej na rok 2017⁶. W odniesieniu do 2016 r. były wyższe o 35.731,1 mln zł, tj. o 11,4%.

Dochody podatkowe zrealizowane zostały w kwocie 315.257,4 mln zł, tj. wyższej od planowanej o 14.102,2 mln zł (o 4,7%). Na wyższe od prognozy wykonanie dochodów podatkowych wpłynęło głównie wyższe wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług o 13.318,2 mln zł, tj. o 9,3%. Wyższa od prognozy była także realizacja dochodów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych (o 3,3%), podatku od niektórych instytucji finansowych (o 10,3%). Jednocześnie nie zrealizowano zaplanowanych dochodów w podatku akcyzowym, podatku dochodowym od osób prawnych i podatku od gier odpowiednio o 1,1%, 0,2% i 4,0%.

W porównaniu do wykonania 2016 r. dochody podatkowe były wyższe o 42.119,0 mln zł (o 15,4%), w tym: w podatku od towarów i usług o 30.217,1 mln zł (o 23,9%), podatku dochodowym od osób fizycznych o 4.436,4 mln zł (o 9,2%).

Dochody niepodatkowe wyniosły 33.671,7 mln zł i były wyższe od planowanych o 11.195,4 mln zł (o 49,8%). Na wzrost ten wpłynęła głównie wyższa od planu wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego (o 8.113,3 mln zł) i zrealizowanie wyższych od przewidywanych dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 3.260,4 mln zł). W porównaniu do wykonanych w 2016 r. dochody niepodatkowe były niższe o 6.459,6 mln zł (o 16,1%), a podstawową przyczyną była niższa realizacja dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych (o 7.219,7 mln zł).

⁵ Składających sprawozdania budżetowe w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa.

⁶ Ustawa budżetowa na 2017 r. z dnia 16 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 108, ze zm.).

Dochody budżetu państwa pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 1.485,6 mln zł i od zaplanowanych w ustawie budżetowej były niższe o 310,9 mln zł (o 17,3%) a od wykonanych w 2016 r. wyższe o 71,7 mln zł (o 5,1%).

W strukturze zrealizowanych dochodów w 2017 r. największy udział miały dochody podatkowe (90,0%) i w odniesieniu do roku 2016 udział ten zwiększył się o 3,2 punktu procentowego. Dochody niepodatkowe stanowiły 9,6% dochodów budżetu państwa i w porównaniu do 2016 r. udział ten zmniejszył się o 3,2 punktu procentowego.

(dowód: akta kontroli str. 155-175)

Wydatki budżetu państwa w 2017 r. wyniosły 375.768,5 mln zł⁷ i stanowiły 97,7% limitu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania w 2016 r.⁸ były wyższe o 14.925,4 mln zł, tj. o 4,1%. Największy udział w wydatkach budżetu państwa miały wydatki w grupach ekonomicznych dotacje i subwencje – 54,7% i wydatki bieżące jednostek budżetowych – 18,6%.

Wydatki na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych wyniosły 36.750,1 mln zł i w porównaniu do wykonania w 2016 r. były wyższe o 2.158,5 mln zł (o 6,2%). Przeciętne zatrudnienie i miesięczne wynagrodzenie wyniosły odpowiednio 570.134 osoby oraz 5.371,6 zł i w porównaniu z rokiem ubiegłym były wyższe o 0,1% i o 6,1%.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 25.353,8 mln zł, tj. 42,7% kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2017 (59.345,5 mln zł).

Dochody budżetu środków europejskich w 2017 r. zrealizowane zostały w kwocie 47.591,4 mln zł, co stanowiło 79,0% planu. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 48.002,2 mln zł i od planu w ustawie budżetowej były niższe o 21.846,2 mln zł (o 31,3%). Wykonany deficyt budżetu środków europejskich w kwocie 410,8 mln zł stanowił 4,3% limitu z ustawy budżetowej (9.634,5 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 16, 88, 95-96, 100, 116-117)

3. 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

W 2017 r. przychody państwowych funduszy celowych⁹ wyniosły 305.023,1 mln zł i były wyższe o 2,0% od planu po zmianach i o 21,5% od wykonanych w 2016 r. Dotacje z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich wyniosły 60.954,0 mln zł i były niższe o 4,5% w porównaniu do 2016 r. W łącznej kwocie przychodów funduszy dotacje te stanowiły 20,0% (w 2016 r. – 25,4%). Koszty państwowych funduszy celowych wyniosły 260.882,4 mln zł, tj. 99,7% planu po zmianach i 104,8% wykonania w roku 2016.

⁷ Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2426).

⁸ Łącznie z wydatkami określonymi 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).

⁹ W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2017 zostały określone plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych. Na koniec 2017 r. funkcjonowało 27 państwowych funduszy celowych. W 2017 r. zlikwidowano Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Fundusz Skarbu Państwa oraz Fundusz Nauki i Technologii Polskiej natomiast powołano Fundusz Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Agencje wykonawcze¹⁰ uzyskały przychody w kwocie 8.459,4 mln zł (95,2% planu po zmianach). W porównaniu do wykonania 2016 r. były wyższe o 67,3 mln zł (o 0,8%). Dotacje budżetu państwa wyniosły 5.749,5 mln zł i były wyższe o 4,7% niż w 2016 r. Koszty agencji wykonawczych wyniosły 7.734,8 mln zł, co stanowiło 92,0% planu po zmianach i 100,6% wykonania roku poprzedniego. Wynik finansowy brutto agencji wykonawczych wyniósł 724,6 mln zł, tj. 151,2% planu po zmianach.

Instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w kwocie 927,1 mln zł, tj. wyższej od planu po zmianach o 2,8% i osiągniętej w 2016 r. o 14,6%. W 2017 r. dotacje z budżetu państwa stanowiły 11,5% przychodów, a w 2016 r. 14%. Koszty wyniosły 913,7 mln zł, tj. stanowiły 100,4% planu po zmianach oraz 112,1% kwoty zrealizowanej w roku poprzednim. Wynik finansowy brutto instytucji gospodarki budżetowej był dodatni i wyniósł 13,3 mln zł, w 2016 r. był ujemny (-6,1 mln zł).

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych¹¹ uzyskały przychody w kwocie 8.418,1 mln zł. Były one wyższe od planu po zmianach (o 5,4%) i wyższe od osiągniętych w 2016 r. (o 4,9%). W 2017 r. dotacje budżetu państwa były źródłem 3,6% przychodów państwowych osób prawnych (w 2016 r. - 3,3%). Koszty wyniosły 7.021,9 mln zł, tj. 88,6% planu po zmianach i 99,6% wykonania w 2016 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 1.396,2 mln zł, tj. o 417,9 mln zł (o 42,7%) lepszy niż w 2016 r.

Badanie zgodności danych¹² ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych poszczególnych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przekazanymi Radzie Ministrów przez Ministra Finansów nie wykazało rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 176-209, 234)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

VI. Uwagi i wnioski

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

¹⁰ W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2017 zostały zamieszczone palny finansowe 10 agencji wykonawczych. Na koniec 2017 r. funkcjonowało 9 agencji wykonawczych. Z dniem 1 września 2017 powołano Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa w miejsce zniesionych agencji: Agencji Rynku Rolnego i Agencji Nieruchomości Rolnych.

¹¹ W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2017 zostały zamieszczone plany finansowe 39 państwowych osób prawnych. W wystąpieniu uwzględniono również wykonanie planu finansowego Krajowego Zasobu Nieruchomości powstałego na podstawie ustawy z dnia 11 sierpnia 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz. U. poz. 1529), Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej utworzonej na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2017 r. o Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (Dz. U. poz. 1530) oraz Polskiej Agencji Antydopingowej utworzonej na podstawie ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o zwalczaniu dopingu w sporcie (Dz. U. poz. 1051).

¹² W przypadku państwowych funduszy celowych – przychodów, kosztów, stanu na początek i na koniec roku, agencji wykonawczych instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych – przychodów, kosztów, wyniku brutto i wyniku netto.

VII. 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.

Warszawa, dnia 30.05.2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....
Podpis