



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.16.2020

Pan Tadeusz Kościński
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. – Rozliczenie wykonania budżetu państwa

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa (dalej także: MF lub Ministerstwo)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">– Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.– Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.– Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.– Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/39/2020 z 20 kwietnia 2020 r.2. Dariusz Starnowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/40/2020 z 20 kwietnia 2020 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2019. W kontroli przyjęto następujące kryteria oceny: legalność, celowość, rzetelność i gospodarność. Ocenie podlegały w szczególności:
Zakres kontroli	<ul style="list-style-type: none">– rzetelność przeniesienia danych sprawozdawczych do systemu ewidencji stanowiącej podstawę do sporządzenia przez Ministerstwo Finansów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2019,– kompletność tego sprawozdania. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy porównawczej danych za rok 2019 ze <i>sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27)</i> i <i>sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28)</i> sporządzonych przez dysponentów części budżetowych z kwotami dochodów i wydatków budżetu państwa ujętych w ewidencji Ministerstwa Finansów;– porównania danych ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2019 z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej:

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Dz.U. z 2019 poz. 869, ze zm.

ustawa o finansach publicznych), określonych w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy;

- kontrola zgodności treści sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2019 z wymogami określonymi w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego.*

III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie rzetelność i kompletność sporządzenia *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.*

Uzasadnienie oceny ogólnej

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 2019 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 2019 r. zawierało elementy określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1. Rzetelność i kompletność sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej

Na podstawie analizy danych zawartych w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Tom I i II wraz z Omówieniem, Informacją o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2019 r. oraz Informacją o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r.* przygotowanym przez Ministra Finansów i przekazanym Radzie Ministrów, stwierdzono, że zostało ono sporządzone w sposób rzetelny i zawiera wszystkie elementy określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

(akta kontroli str. 264-300,314-319, 348-374)

2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Badanie zgodności danych ujętych w bazie dochodów i bazie wydatków budżetu państwa oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za rok 2019 z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wybranych losowo 16 części spośród 155, których dysponenci złożyli sprawozdania w zakresie dochodów i/lub wydatków budżetu państwa, nie wykazało rozbieżności. Ponadto kwoty dochodów i wydatków ujęte w powyższych sprawozdaniach były zgodne z kwotami wykazanymi

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 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 w formie opisowej.

w sprawozdaniach za rok 2019 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

W bazie wydatków, poza kwotami wynikającymi ze sprawozdań Rb-28 złożonych przez dysponentów części budżetowych, uwzględniono także kwotę 1,2 mln zł, stanowiącą różnicę pomiędzy kwotą wydatków niewygasających określoną w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019⁴ (138,3 mln zł) a kwotą środków na zadania zgłoszone w systemie TREZOR przez dysponentów części (137,1 mln zł).

(akta kontroli str. 139-169, 348-374)

Dochody budżetu państwa w 2019 r. wyniosły 400 535,3 mln zł i stanowiły 103,3% prognozy określonej w ustawie budżetowej na rok 2019⁵. W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2018 r. dochody te były wyższe o 20 487,1 mln zł, tj. o 5,4%.

Dochody podatkowe zrealizowano w kwocie 367 290,7 mln zł, tj. wyższej od planowanej o 7559,4 mln zł (o 2,1%). Na wyższe od prognozy wykonanie tych dochodów wpłynęło głównie wyższe wykonanie dochodów z podatku dochodowego od osób prawnych o 5184,7 mln zł (tj. o 14,9%), podatku od towarów i usług o 1291,8 mln zł (o 0,7%) i podatku dochodowego od osób fizycznych o 1144,9 mln zł (o 1,8%).

W porównaniu do wykonania 2018 r. dochody podatkowe były wyższe o 17 936,9 mln zł (o 5,1%), w tym: z podatku od towarów i usług o 5944,7 mln zł (o 3,4%), podatku dochodowego od osób fizycznych o 5886,2 mln zł (o 9,9%), a podatku dochodowego od osób prawnych o 5343,9 mln zł (o 15,4%).

Dochody niepodatkowe wyniosły 31 379 mln zł i były wyższe od planowanych o 5573 mln zł (o 21,6%). Wyższe od prognozy wykonanie dochodów niepodatkowych wynikało głównie z uzyskania wyższych od zakładanych, o 4614,5 mln zł (o 28,4%), dochodów państwowych jednostek budżetowych i innych dochodów niepodatkowych, w tym wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, które były wyższe od planowanych o 2048,6 mln zł (o 67,6%).

W 2019 r. dochody niepodatkowe były o 2491,1 mln zł (o 8,6%) wyższe niż w roku poprzednim. Wzrosły dochody z cła, dywidend i wpłat z zysku, wpłat jednostek samorządu terytorialnego oraz dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe. W 2019 r., podobnie jak w 2018 r., nie wystąpiły dochody z tytułu wpłaty z zysku Narodowego Banku Polskiego.

Dochody budżetu państwa pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 1865,5 mln zł i od zaplanowanych w ustawie budżetowej były niższe o 331,7 mln zł (o 15,1%), a od wykonanych w 2018 r. – wyższe o 59,1 mln zł (o 3,3%).

W strukturze zrealizowanych dochodów w 2019 r. największy udział miały dochody podatkowe (91,7%). Dochody niepodatkowe stanowiły 7,8% dochodów budżetu państwa, a środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi – 0,5%. Struktura dochodów nie uległa istotnym zmianom w stosunku do 2018 r. W ramach dochodów podatkowych nieco zmniejszył się udział podatków pośrednich, a zwiększył udział podatków dochodowych.

(akta kontroli str. 34-37, 48, 170-199, 348-374)

⁴ Dz.U. poz. 2490.

⁵ Ustawa budżetowa na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r. (Dz.U. poz. 198).

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. wyniosły 414 273 mln zł⁶ i stanowiły 99,5% limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2019. W porównaniu do wykonania w 2018 r.⁷ były wyższe o 23 818,7 mln zł, tj. o 6,1%. Największy udział w wydatkach budżetu państwa miały wydatki w grupach ekonomicznych dotacje i subwencje – 56,3% i wydatki bieżące jednostek budżetowych – 18,9%.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 13 737,8 mln zł, tj. 48,2% limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 (28 500 mln zł).

Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. zrealizowano w kwocie 73 549,1 mln zł, co stanowiło 105,5% planu. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70 906,6 mln zł i były niższe od planu w ustawie budżetowej o 14 375,1 mln zł (o 16,9%). W budżecie środków europejskich wystąpiła nadwyżka w kwocie 2642,5 mln zł, wobec planowanego deficytu do wysokości 15 565,3 mln zł.

(akta kontroli str. 11-33, 38-60, 170-174, 200-227, 348-374)

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 załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2019 zostały zamieszczone plany finansowe 10 agencji wykonawczych. Na koniec 2019 r. funkcjonowało również 10 agencji wykonawczych (tyle samo, co na koniec 2018 r.).

Agencje wykonawcze uzyskały przychody w łącznej kwocie 8509,2 mln zł (94,7% planu po zmianach). W porównaniu do wykonania w 2018 r. przychody były niższe o 3,7%. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 5885,7 mln zł i były o 8,8% niższe niż w 2018 r. Suma kosztów agencji wykonawczych wyniosła 8164,4 mln zł, co stanowiło 91,8% planu po zmianach i 95,9% wykonania roku poprzedniego. Łączny wynik finansowy brutto agencji wykonawczych wyniósł 344,7 mln zł i był prawie czterokrotnie wyższy od planowanego (stanowił 391% planu po zmianach).

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2019 zostały zamieszczone plany finansowe 10 instytucji gospodarki budżetowej. Na koniec 2019 r. funkcjonowało również 10 instytucji gospodarki budżetowej (o cztery mniej niż na koniec 2018 r.).

Instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w kwocie 1112,3 mln zł, tj. niższej od planu po zmianach o 3,6% i wyższej o 3,6% niż w 2018 r. W 2019 r. dotacje z budżetu państwa przekazane tym instytucjom wyniosły 167 mln zł i były o 10% wyższe niż w 2018 r. Suma kosztów wyniosła 1098,1 mln zł i stanowiła 94,8% planu po zmianach oraz 104,5% kwoty zrealizowanej w roku poprzednim. Łączny wynik finansowy brutto instytucji gospodarki budżetowej był dodatni i wyniósł 14,1 mln zł (w 2018 r. był również dodatni i wyniósł 22,6 mln zł).

W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2019 zostały określone plany finansowe 29 państwowych funduszy celowych. Ich łączne przychody wyniosły 295 818,2 mln zł i były wyższe o 1,7% od planu po zmianach i o 3,1% wyższe od wykonanych w 2018 r. Dotacje z budżetu państwa przekazane do funduszy wyniosły 58 183,6 mln zł i były o 7,3% wyższe niż w 2018 r. Łączne koszty ujętych w ustawie budżetowej 29 państwowych funduszy celowych wyniosły 297 998,8 mln zł, tj. 97,8% planu po zmianach i 109,8% wykonania z roku 2018.

⁶ Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego, o których mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2019, w kwocie 138,3 mln zł.

⁷ Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2346), oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383), w łącznej kwocie 5117,4 mln zł.

Na koniec 2019 r. funkcjonowały 34 państwowe fundusze celowe. Pod koniec 2018 r. oraz w 2019 r. utworzono sześć funduszy celowych⁸: Fundusz Dróg Samorządowych, Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny, Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej, Fundusz Inwestycji Kapitałowych, Fundusz Dostępności oraz Fundusz Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji. Ostatni z wymienionych funduszy nie został uwzględniony w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2019* z uwagi na fakt, że pierwszy plan finansowy Funduszu miał zostać sporządzony na 2020 r.⁹

W 2019 r. łączne przychody 34 państwowych funduszy celowych wyniosły 304 277,2 mln zł i były wyższe o 1,3% od planu po zmianach i jednocześnie o 6% wyższe od wykonanych w 2018 r. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 58 683,6 mln zł i były o 8,2% wyższe niż w 2018 r. Suma kosztów państwowych funduszy celowych wyniosła 307 930,9 mln zł, tj. 97,9% planu po zmianach i 113,4% wykonania z roku 2018.

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2019 zostały zamieszczone plany finansowe 60 państwowych osób prawnych, w tym 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego i 23 parków narodowych. Łączne przychody tych jednostek wyniosły 13 800,9 mln zł i były o 5,4% wyższe od planu po zmianach i o 38,9% wyższe od osiągniętych w 2018 r. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 1492,2 mln zł i były o 27,7% wyższe niż w 2018 r. Suma kosztów wyniosła 11 807,8 mln zł, tj. 90,6% planu po zmianach i 136,5% wykonania w 2018 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły łącznie dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 1993,1 mln zł, tj. o 54,8% więcej niż w 2018 r.

W *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za rok 2019* Ministerstwo Finansów uwzględniło wykonanie planów finansowych 67 państwowych osób prawnych, w tym siedmiu podmiotów, których plany finansowe nie zostały ujęte w ustawie budżetowej na rok 2019¹⁰, tj. Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Instytutu Europy Środkowej, Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Agencji Badań Medycznych, Polskiego Laboratorium Antydopingowego, Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego i Centrum Łukasiewicz.

W 2019 roku łączne przychody 67 państwowych osób prawnych wyniosły 14 278,8 mln zł i były o 4,8% wyższe od planu po zmianach i o 43,7% wyższe od osiągniętych w 2018 r. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 1599,4 mln zł i były o 36,9% wyższe niż w 2018 r. Suma kosztów wyniosła 12 220,7 mln zł, tj. 90,7% planu po zmianach i 141,3% wykonania w 2018 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły łącznie dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 2058,1 mln zł, tj. o 59,8% więcej niż w 2018 r.

Badanie zgodności danych¹¹ ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych poszczególnych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych z danymi wykazanymi

⁸ Wymienione państwowe fundusze celowe zostały utworzone na mocy ustaw, których data uchwalenia oraz wejścia w życie nastąpiła po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2019 do Sejmu.

⁹ Zgodnie z art. 37 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (Dz. U. poz. 1532, ze zm.), plan finansowy Funduszu na rok 2020 sporządza się w terminie 60 dni od dnia wejścia w życie ustawy.

¹⁰ Wymienione państwowe osoby prawne zostały utworzone na mocy ustaw, których data uchwalenia oraz wejścia w życie nastąpiła po przekazaniu projektu ustawy budżetowej na rok 2019 do Sejmu, za wyjątkiem Polskiego Instytutu Ekonomicznego, który, do czasu zakończenia likwidacji Instytutu Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury - Państwowego Instytutu Badawczego, działał na podstawie projektu planu finansowego opracowanego przez Dyrektora Instytutu.

¹¹ W przypadku państwowych funduszy celowych sprawdzano wielkość przychodów, kosztów, stanu na początek i na koniec roku, agencji wykonawczych instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych – wielkość przychodów, kosztów, wyniku brutto i wyniku netto. W przypadku jednej państwowej osoby prawnej wysokość wyniku finansowego netto została skorygowana po przekazaniu sprawozdania Radzie Ministrów, na podstawie informacji przekazanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wielkość ta została uwzględniona w ostatecznym sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.

w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przekazanym Radzie Ministrów przez Ministra Finansów nie wykazało rozbieżności.

(akta kontroli str. 228-263, 301-313, 348-374)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie¹² umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, dnia 1 czerwca 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

¹² Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.