



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Michał Jędrzejczyk

KB.F.410.1.12.2025

Pan
Andrzej Domański
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/001 Wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Domański, Minister Finansów, od 13 grudnia 2023 r. ¹
Okres objęty kontrolą	1 stycznia – 31 grudnia 2024 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	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. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/13/2025 z 2 stycznia 2025 r. 2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2025 z 8 stycznia 2025 r. 3. Arkadiusz Madura, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/21/2025 z 7 stycznia 2025 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-3)

¹ M. P. z 2023 r. poz. 1383.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2024 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 87 - Dochody budżetu środków europejskich w związku z realizacją dochodów w ramach tej części budżetu państwa oraz zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich, a także badanie prowadzonej przez Ministerstwo Finansów dokumentacji dotyczącej przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich (dalej także: BŚE),
- obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich,
- sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,
- wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich.

Zakres kontroli Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych:

- analizy planowania dochodów budżetu środków europejskich,
- analizy wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz operacji na rachunku dochodów budżetu środków europejskich,
- badania prawidłowości ewidencjonowania dochodów budżetu środków europejskich,
- analizy stosowanych przez dysponenta procedur kontroli zarządczej dotyczących sporządzania sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,
- analizy prawidłowości sporządzenia rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,
- badania zasilania i monitorowania rachunków bankowych w Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej także: BGK), związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich,
- kontroli zgodności uruchamiania środków z rezerw celowych z obowiązującymi procedurami,
- analizy prawidłowości ewidencjonowania operacji na rachunkach do obsługi płatności środków europejskich,
- analizy wykonania wydatków BŚE oraz prawidłowości wyliczenia wyniku budżetu środków europejskich.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności.*

III. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2024 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 Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W planie dochodów na 2024 rok w ramach budżetu środków europejskich, uwzględniono planowane wydatki w poszczególnych programach operacyjnych, planowany napływ środków z Komisji Europejskiej oraz przewidywany stan środków na rachunku konsolidacyjnym na koniec 2023 r.

Niemniej jednak Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w ustawie budżetowej na 2024 rok blisko 64% wydatków budżetu środków europejskich (77 067,1 mln zł) zostało zaplanowanych w części 83 – Rezerwy celowe.

W ocenie Izby proces planistyczny powinien być ukierunkowany na jak najpełniejsze i najbardziej precyzyjne przyporządkowanie planowanych wydatków do poszczególnych części budżetu. Izba wskazuje także, że podobnie jak w 2023 r., poziom rozdysponowania kwoty w poz. 97 rezerwy celowej odbiegał istotnie od wielkości zaplanowanej w ustawie i wyniósł jedynie 25,7%.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, prezentowane w latach poprzednich, stanowisko o potrzebie podwyższenia precyzji planowania wydatków BŚE, w celu ograniczenia poziomu wydatków BŚE planowanych w rezerwach celowych.

Minister Finansów, stosownie do art. 154 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (dalej także: ufp) oraz obowiązujących procedur, dokonywał uruchomienia rezerw celowych zaplanowanych na realizację programów i Wspólną Politykę Rolną (dalej także: WPR).

Roczne sprawozdanie Rb-27UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Dane wykazane przez dysponentów części budżetu w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich Rb-28UE i Rb-28UE WPR były weryfikowane. Nie stwierdzono rozbieżności w tym zakresie. Płatności zrealizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz informacje o zwrotach środków były prawidłowo ewidencjonowane w księgach rachunkowych.

Minister Finansów zapewnił prawidłową obsługę płatności z budżetu środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności były zasilane na bieżąco, w wysokości zapewniającej terminową realizację płatności.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwraca uwagę na zasadność uwzględniania zwrotów wydatków z lat ubiegłych w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywania ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje przyjętej procedury przeznaczania środków, które wpłynęły z Komisji Europejskiej do Polski na dochody budżetu środków europejskich. Zwraca jednak uwagę, że zarówno ten mechanizm, jak i oceniony negatywnie w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r* przyjęty sposób zarządzania środkami budżetu środków europejskich na realizację Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej także: Krajowy Plan Odbudowy lub KPO)⁵ nie sprzyja

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 1530.

⁵ Dotyczy części grantowej.

przejrzystości i powoduje, iż sprawozdania nie odzwierciedlają pełnego obrazu pozyskanych i wydatkowanych środków w ramach KPO.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że w 2024 r. nie dokonano spłaty zobowiązania Skarbu Państwa wobec PFR z tytułu poniesionych przez tę spółkę wydatków na realizację KPO w latach 2022-2023. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych przez PFR na finansowanie planu rozwojowego nastąpi po zakończeniu jego realizacji.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Opracowanie i wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2024 określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 88 151,7 mln zł, w tym 37 213,4 mln zł z Krajowego Planu Odbudowy oraz 24 620,3 mln zł w ramach WPR. Dochody dotyczące perspektyw finansowych (dalej także: PF) 2014-2020 i 2021-2027 zaplanowano odpowiednio w kwotach 10 640,8 mln zł i 14 749,1 mln zł. Planowane dochody obejmowały także środki na realizację zadań w ramach Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej także: MF EOG) 2014-2021, Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej także: NMF) 2014-2021 i Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy II (dalej także: SPPW II) - w łącznej kwocie 928 mln zł.

Planowane dochody na realizację WPR i KPO zostały ustalone na podstawie danych przekazanych odpowiednio przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej o przewidywanych wpływach środków z budżetu UE. Planując dochody w ramach PF 2014-2020 ujęto szacowane środki na rachunku skonsolidowanym na koniec 2023 r. (10 396,1 mln zł) oraz planowany napływ środków z tytułu Instrumentu „Łącząc Europę” (244,7 mln zł). W kwocie planowanych dochodów PF 2021-2027 uwzględniono szacowany napływ środków z budżetu UE z tytułu refundacji wydatków (15 235,7 mln zł) i zaliczki za 2024 r. (1697 mln zł), oraz szacowane środki na rachunku skonsolidowanym dla PF 2021-2027 (1210,4 mln zł), a także przewidywaną kwotę zwrotu do budżetu Unii Europejskiej z tytułu rozliczenia zaliczki z 2022 r. (3394 mln zł). Napływy z tytułu refundacji wydatków zostały zaplanowane w oparciu o prognozowany poziom certyfikacji wydatków oraz dotychczasowe tempo refundacji środków związane z weryfikacją wydatków przez Komisję Europejską. Dochody z tytułu mechanizmów finansowych i SPPW II przyjęto w wysokości odpowiadającej planowanym wydatkom.

(akta kontroli: tom II str. 1-7, str. 119 pliki 1-11)

Dochody budżetu środków europejskich w 2024 r. wyniosły 53 749,1 mln zł i stanowiły 61% planu określonego w ustawie budżetowej. Były one o 29,3%

⁶ Oceny częstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

niższe niż w 2023 r. Na niski poziom wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich w 2024 r. wpłynęły dochody osiągnięte w ramach KPO w wysokości 9547,2 mln zł - o 27 666,2 mln zł, tj. o 74,3% niższej od planowanej.

Największy udział stanowiły dochody z tytułu realizacji Wspólnej Polityki Rolnej (38,2%), które wyniosły 20 558,4 mln zł (83,5% planu).

Istotną pozycję w strukturze dochodów stanowiły także dochody z tytułu realizacji programów PF 2021-2027 – 30,1%. Zrealizowane dochody wyniosły 16 179,4 mln zł, tj. 109,7% planu, w tym:

- 8005,5 mln zł (131,8% planu) z tytułu realizacji programów regionalnych; dochody w ramach poszczególnych programów kształtowały się pomiędzy 120,9 mln zł (województwo opolskie), a 1174,3 mln zł (województwo dolnośląskie); najwyższy wskaźnik wykonania dochodów odnotowano dla województw: kujawsko-pomorskiego, dolnośląskiego i świętokrzyskiego odpowiednio: 298,4%, 238,5% i 234,1% planu,
- 7384,2 mln zł (101,2% planu) z tytułu programów krajowych; najwyższe dochody uzyskano w ramach programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027 – 4060,8 mln zł; najwyższe wykonanie 137,8% i 125,1% w stosunku do planu dotyczyło odpowiednio programów Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy 2021-2027 i Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021-2027.

Dochody z realizacji zadań w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 wyniosły 438,1 mln zł, tj. 36,5% planu; Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową 2021-2027 wyniosły 273,3 mln zł, tj. 215,7% planu oraz Fundusze Europejskie dla Rybactwa na lata 2021-2027 – 78,4 mln zł (158,4% planu).

Dochody dotyczące perspektywy finansowej 2014-2020 wyniosły łącznie 7024,5 mln zł, tj. 66% planu. Dochody z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano w kwocie 3943 mln zł (66,1% planu), a z tytułu regionalnych programów operacyjnych w kwocie 2654,4 mln zł (60,6% planu). Dochody w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i PO Rybactwo i Morze 2014-2020 wyniosły odpowiednio 382,3 mln zł (156,2% planu) i 44,8 mln zł, (83% planu).

Dochody z realizacji zadań w ramach III edycji NMF i MF EOG wyniosły 437,2 mln zł, i były o blisko połowę niższe od planowanych. Nie wykonano żadnych dochodów z SPPW II (plan 21,3 mln zł). Dochody uzyskane w ramach PF 2007-2013 wyniosły 2,3 mln zł (nie były one planowane).

W złożonych wyjaśnieniach wykonania planu dochodów Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej w szczególności wskazała, że środki przekazane na dochody cz. 87 wynikały z zapotrzebowań na płatności składanych przez poszczególne instytucje w systemie BGK-Zlecenia/ BGK-Zlecenia 2 oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych dla PF 2014-2020 oraz PF 2021-2027. Saldo na rachunkach skonsolidowanych, czyli wysokość dostępnych środków, wynika z kolei z tempa wydatkowania, certyfikacji oraz refundacji dokonywanych przez Komisję Europejską. Ostateczne kwoty wydatków w ramach poszczególnych programów kształtują się zatem często na poziomie znacząco odbiegającym od pierwotnych założeń, co z kolei ma przełożenie na kwoty zrealizowanych dochodów. Niższe od planowanego wykonanie dochodów z tytułu WPR wynikało przede wszystkim z niższego od zakładanego poziomu wydatków na realizację WPR w 2023 i 2024 roku, co w istotnym stopniu przełożyło się na uzyskane w 2024 r. refundacje i

jednocześnie dochody budżetu środków europejskich. Kwota dochodów budżetu środków europejskich z tytułu KPO, wynikała z niższego zapotrzebowania na te środki składanego przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej. Było to związane z tempem realizacji reform i inwestycji przez instytucje odpowiedzialne za ich wdrażanie.

Zgodnie z wewnętrzną procedurą w sprawie zasad prognozowania dochodów BŚE w ramach przygotowania prognozy dochodów do ustawy budżetowej przyjęto zasadę, że dochody w poszczególnych programach są równe wydatkom w tych programach, które z kolei są zgłaszane przez poszczególnych dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej. W przypadku, gdy prognozowane przepływy z Komisji Europejskiej środków w ramach zaliczek oraz refundacji wydatków są niższe niż zgłoszone łączne wydatki w danym programie operacyjnym, a na koncie walutowym brak jest dostępnych środków, wówczas występuje deficyt BŚE. W przypadku, gdy występuje nadwyżka środków w stosunku do zgłoszonych wydatków, wówczas środki te znajdują się na koncie walutowym w ramach konsolidacji środków będących w dyspozycji Ministra Finansów.

Z informacji przekazanych przez Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej na etapie planowania (aktualizacja prognozy 18.12.2023 r.) w 2024 r. Polska miała otrzymać z tytułu KPO środki w wysokości 7751,9 mln euro. Ostatecznie w 2024 r. na rachunek konsolidacyjny w ramach KPO wpłynęły środki w wysokości 6750,1 mln euro. Na rachunku tym, według stanu na 1 stycznia 2024 r., pozostawały również środki w kwocie 551,2 mln euro przekazane Polsce przez Komisję Europejską w ramach KPO w grudniu 2023 r.

W 2024 r. z tytułu KPO wykonane dochody BŚE wyniosły 9547,2 mln zł i były równe poniesionym wydatkom BŚE. Na rachunku konsolidacyjnym na koniec 2024 r. pozostała, z tytułu KPO, kwota 5061,4 mln euro.

(akta kontroli: tom II str. 1-7, 77-82, 112, 119 pliki 6 i 7, 120 plik 32)

Na koniec 2024 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki przekazane z Komisji Europejskiej w łącznej kwocie 6509,9 mln euro, tj. o 3007,8 mln euro (o 85,9%) wyższej niż na koniec 2023 r. oraz 0,37 mln franków szwajcarskich.

W 2024 r. w ramach KPO (część grantowa) z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły środki w wysokości 6750,1 mln euro, a na dochody cz. 87 przekazano 2239,9 mln euro. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym zwiększył się z 551,2 mln euro na koniec 2023 r. do 5061,4 mln euro na koniec 2024 r.

Wpływy z budżetu UE na WPR w 2024 r. wyniosły 4777,7 mln euro. Na dochody cz. 87 przekazano 4818,3 mln euro, a na dochody cz. 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa kwotę 6,4 mln euro. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym z tytułu WPR na początku 2024 r. wynosił 47 mln euro, a na koniec roku nie wystąpił.

Na realizację programów PF 2014-2020 i PF 2021-2027 Komisja Europejska przekazała odpowiednio 1770,1 mln euro i 3493,6 mln euro. Na dochody cz. 87 rozdysponowano 1642 mln euro z tytułu PF 2014-2020 oraz 3806,5 mln euro w ramach PF 2021-2027. Na dochody budżetu państwa cz. 77 przeznaczono łącznie 438,6 mln euro, z tego 118 mln euro z tytułu PF 2014-2020 i 320,6 mln euro na PF 2021-2027. Do budżetu UE zwrócono łącznie 825,8 mln euro, z tego 624,4 mln euro z rachunków programowych PF 2014-2020 ze względu na to, że Instytucje Zarządzające nie poświadczyły

wystarczającej ilości wydatków do rozliczenia płatności zaliczkowych otrzymanych w latach 2014-2016 oraz 201,4 mln euro z rachunków programowych PF 2021-2027 w związku z rozliczeniem płatności zaliczkowych za lata 2021-2022 r. i wystawieniem przez KE not debetowych. W trakcie roku, z uwagi na brak wystarczających środków na rachunku konsolidacyjnym z tytułu PF 2014-2020 na pokrycie not debetowych KE, ze środków perspektywy finansowej PF 2021-2027 „przesunięto” 367,3 mln euro. Rozliczenie powyższych środków PF 2021-2027 przewidziano po zamknięciu programów PF 2014-2020 i ich rozliczeniu z KE. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym na początku 2024 r. wynosił 1094,4 mln euro w ramach PF 2014-2020 i 1445,1 mln euro dotyczący PF 2021-2027, a na koniec roku odpowiednio 847,3 mln euro i 243 mln euro.

W 2024 r. z budżetu UE w ramach PF 2007-2013 nie wpłynęły żadne środki, natomiast z rachunku konsolidacyjnego na dochody cz. 87 przekazano środki w kwocie 0,5 mln euro dotyczące PO Rozwój Polski Wschodniej. Na koniec 2024 r. na rachunku konsolidacyjnym stan środków wynosił 356,3 mln euro.

Wpływy na rachunek III edycji NMF i MF EOG w 2024 r. wyniosły 104,6 mln euro. Na dochody przekazano 110,3 mln euro, z tego 102,7 mln euro na dochody cz. 87 i 7,5 mln euro – cz. 77. Na koniec 2024 r. na rachunku konsolidacyjnym pozostały środki w kwocie 1,8 mln euro, a na początku roku 7,5 mln euro.

(akta kontroli: tom II str. 22-38, 113-118, 119 pliki 18-29)

1.2. Sprawozdanie Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich* rocznego sprawozdania za 2024 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Roczne sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 20 operacji dotyczących wykonania dochodów budżetu środków europejskich w 2024 r. na łączną kwotę 12 820,8 mln zł, z tego 10 operacji na kwotę 7173,3 mln zł w ramach PF 2014-2020 i PF 2021-2027 oraz 10 operacji na kwotę 5647,5 mln zł w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem kryterium istotności kwot (dochody zrealizowane w związku z największymi zapotrzebowaniami na środki z BŚE) i stanowiła 23,9% zrealizowanych w 2024 r. dochodów w części 87. Kontrola wykazała, że odpowiednie zapisy na koncie 138 *Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87* były zgodne z zapisami na koncie 905 *Dochody budżetu środków europejskich* i wynikały z wyciągów bankowych do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I str. 210-218 pliki 123-330, str. 242-515; tom II str. 8-21, 48-49, 105-111, 120 plik 33; tom III str. 305 pliki 112-116)

1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa⁷, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, w 2024 r. wyniosła 53 749,1 mln zł, z tego w ramach WPR – 20 558,4 mln zł, PF 2021-2027 – 16 179,4 mln zł, KPO (część grantowa) – 9 547,2 mln zł, PF 2014-2020 – 7 024,5 mln zł, III edycja funduszy norweskich – 437,2 mln zł, PF 2007-2013 – 2,3 mln zł. Środki te zostały przekazane przez Departament Długu Publicznego z rachunków programowych za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów.

W 2024 r. saldo początkowe i końcowe konta 138 wyniosło zero zł. Kwoty wpływów oraz ich przeznaczenie były tożsame z celami i wielkościami środków otrzymanych.

(akta kontroli: tom II str. 111, 119 plik 26, tom III str. 305 pliki 112-116)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie planowania i wykonania dochodów budżetu środków europejskich.

Dochody budżetu środków europejskich zostały zaplanowane w oparciu o planowane wydatki z uwzględnieniem przewidywanej kwoty wpływów z Komisji Europejskiej. Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie Finansów zasadą przekazywania środków na dochody w związku z zapotrzebowaniem na konkretne wydatki - większość środków, które wpłynęły z Komisji Europejskiej pozostała na rachunku konsolidacyjnym Ministra Finansów. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W badanej próbie dochodów budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości w ich ewidencjonowaniu.

OBSZAR

2. Wydatki

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

Opis stanu
faktycznego

W 2024 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020, PF 2007-2013, KPO oraz WPR, w związku z dokonywanymi płatnościami, Minister Finansów przekazał łącznie 65 291,1 mln zł (52 616,5 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich i 12 674,6 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego). Zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, Minister Finansów przekazał z centralnego rachunku budżetu państwa kwotę 35,5 mln zł na rachunek bankowy do obsługi płatności WPR. Zgodnie z § 9 i 10 powyższego rozporządzenia w ramach PF 2014-2020 przekazano z rachunku budżetu państwa na rachunek płatności tej perspektywy kwotę 203,1 tys. zł.

(akta kontroli: tom I str. 4-26, 31-105, 210-218 pliki 1-9, 47-52)

⁷ W ewidencji księgowej jest to konto 138 *Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87*.

W 2024 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 2366,4 mln zł, z tego:

- 1132,6 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach spłaty tymczasowego finansowania WPR w 2024 r.,
- 1099,7 mln zł z rachunków do obsługi płatności w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r. (w tym 35,5 mln zł dotyczyło WPR). Środki te dotyczyły zwrotów płatności z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2024 r. i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013. Kwota dotycząca WPR została przekazana w dniu 8 maja 2024 r.,
- 134,1 mln zł z rachunków do obsługi płatności (§ 13 ust. 9 i 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa) – z budżetu środków europejskich do budżetu państwa – jako ostateczne rozliczenie wyniku za rok 2023.

(akta kontroli: tom I str. 31-105, 210-218 pliki 47-87)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także: ARiMR) w celu dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 14 872,3 mln zł. Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem płatności najistotniejszych kwotowo i stanowiła 22,5% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2024 r.

W wyniku badania stwierdzono, że Minister Finansów zasiliał rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację złożonych zleceń. Zapisy księgowe na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* dotyczące płatności objętych badaniem były zgodne z wyciągami bankowymi BGK.

Minister Finansów monitorował stany środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności oraz ilość i wartość złożonych do BGK zleceń płatności w podziale na programy operacyjne. Weryfikował także zapotrzebowania na środki składane przez ARiMR na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

(akta kontroli: tom I str. 235-242, str. 210-218 pliki 123-330, str. 242-515)

Łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności na dzień 31 grudnia 2024 r. wyniósł 251,7 mln zł, z tego: 86,3 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 135,4 mln zł na rachunku PF 2014-2020, 29,6 mln zł na rachunku PF 2021-2027, 0,2 mln zł na rachunku WPR oraz 0,2 mln zł na rachunku KPO. Środki ulokowane były na lokatach *overnight*.

(akta kontroli: tom I str. 235-243)

W 2024 r. z tytułu odsetek od lokat *overnight* na rachunki do obsługi płatności wpłynęły środki w łącznej kwocie 15 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane na rachunek dochodów części 19 - *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 123-183)

2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 65 295 mln zł⁸ i stanowiły 54,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2024. Na tak niski wskaźnik wykonania wydatków BŚE ogółem w znacznym zakresie wpływ miał poziom realizacji wydatków na Krajowy Plan Odbudowy – 25,7% (zaplanowano 37 213,4 mln zł, natomiast wydatkowano 9547,2 mln zł). W porównaniu do wykonania w 2023 r. wydatki budżetu środków europejskich były w 2024 r. o 9787 mln zł, tj. o 13% niższe.

(akta kontroli: tom I str. 116-122, 210-218 pliki: 115-122)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż rok 2024 był kolejnym, w którym odnotowano istotny udział wydatków budżetu środków europejskich planowanych w rezerwach celowych. W ustawie budżetowej na 2024 rok blisko 63,9% wydatków budżetu środków europejskich (77 067,1 mln zł) zostało zaplanowanych w części 83 – Rezerwy celowe (vide załącznik nr 4 do ustawy budżetowej)⁹, z czego:

- 37 213,4 mln zł w poz. 97. *Finansowanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności - część grantowa* (48,3% środków BŚE zaplanowanych w cz. 83),
- 39 785,4 mln zł w poz. 98. *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* (51,6%),
- 68,3 mln zł w poz. 99. *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich* (0,1%).

W wyjaśnieniach odnoszących się do wysokiego udziału zaplanowanych wydatków BŚE w cz. 83 – Rezerwy celowe Dyrektor Departamentu IP wskazała, że podziału środków pomiędzy dysponentów i rezerwy celowe w ramach BŚE dokonano w uzgodnieniu z ministrami nadzorującymi programy. Podczas ustalania podziału środków pomiędzy dysponentów i rezerwy celowe poz. 98 *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* i poz. 99 *Finansowanie wynagrodzeń z budżetu środków europejskich*, wzięto pod uwagę:

- wydane zapewnienia finansowania,
- planowane do podpisania umowy/porozumienia o dofinansowaniu,
- stan zaawansowania programów (projektów) realizowanych przez poszczególnych dysponentów.

Dyrektor Departamentu IP wskazała także, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej, co do zasady nie można dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne podziałki klasyfikacji budżetowej. W rezerwach tych ujęto również wydatki na umowy, których podpisanie było dopiero planowane. W odniesieniu do rezerwy celowej poz. 97 na KPO – część grantowa, zgodnie z obowiązującym stanem prawnym finansowanie tej części ze środków BŚE może mieć miejsce wyłącznie do wysokości napływów środków z UE. Z tego powodu całość środków została zaplanowana w rezerwie celowej.

⁸ Zgodnie z bazami wydatków Rb-28 UE, Rb-28 UE WPR oraz Rb-28 UE KPO wg stanu na dzień 7 marca 2025 r.

⁹ W 2023 r. – 58,4% (36,6% bez KPO), w 2022 r. – 37,8%, a w 2021 r. – 42,8%

Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2024 uruchomiono 24 088,9 mln zł tj. 31,3% kwoty planowanej. W ramach rezerwy na finansowanie KPO (poz. 97) rozdysponowano 9 547,2 mln zł (25,7% środków zaplanowanych w tej pozycji rezerw), na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 14 524,2 mln zł (36,5%), a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) – 17,5 mln zł (25,6%).

(akta kontroli: tom III str. 1-21, 303-311 pliki: 77-82)

Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu IP na poziom rozdysponowania rezerw celowych poz. 98 i 99 w 2024 r. wpływ miały również następujące czynniki:

- 1) Zgodnie z obowiązującą procedurą podziału rezerwy celowej poz. 98 i 99 w pierwszej kolejności wykorzystywane są środki ujęte w budżetach dysponentów, a w dalszej kolejności uruchamiane są środki z rezerw celowych, co do zasady po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70%. Ze względu na specyfikę realizacji projektów unijnych, ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość przesuwania wydatków między częściami, działami i rozdziałami (na podstawie art. 194 ufp), ale tylko w odniesieniu do wydatków finansowanych z udziałem środków europejskich. Pozwala to na bardziej racjonalne wykorzystanie środków ujętych w budżetach dysponentów, zgodnie z zasadą oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.
- 2) Przesunięcia płatności na kolejny rok budżetowy wynikające ze zmian w harmonogramach płatności (zwłaszcza te dokonywane w IV kwartale roku budżetowego), realizacja zadań wymagających postępowań przetargowych, przesunięciu ulegały również refundacje dla beneficjentów i rozliczenia projektów w związku z kosztami poniesionymi w końcówce roku.
- 3) Zapotrzebowanie poszczególnych dysponentów na środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu UE było niższe niż zaplanowano.

W odniesieniu do rezerwy celowej poz. 97, Dyrektor Departamentu IP wskazała, że środki były uruchamiane zgodnie z zapotrzebowaniem składanym przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, które odpowiada za realizację i wykorzystanie środków w ramach KPO jako Instytucja koordynująca ten instrument. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła także, iż za realizację programów finansowanych ze środków rezerwy celowej poz. 98 i poz. 99 odpowiadają odpowiednie Instytucje Zarządzające poszczególnymi programami (w szczególności Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej). Powyższe Instytucje posiadają bardziej szczegółowe informacje dotyczące wykorzystania środków, a Minister Finansów jest odpowiedzialny przede wszystkim za zapewnienie niezbędnych środków do realizacji poszczególnych programów.

(akta kontroli: tom III str. 208-267)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znaczna część z powyższych okoliczności występowała także w latach poprzednich. Nie kwestionując planowania części środków w rezerwach celowych oraz zmieniających się warunków w trakcie roku, które mają wpływ na ich rozdysponowanie niezależnych od Ministra Finansów nie sposób uznać, że tak istotne odchylenia wartości zrealizowanych od planowanych wynikają wyłącznie z tych okoliczności. W ocenie Izby proces planistyczny powinien być ukierunkowany na jak

najpełniejsze i najbardziej precyzyjne przyporządkowanie planowanych wydatków do poszczególnych części budżetu. Zaznaczyć przy tym należy, że poziom rozdysponowania środków ujętych w poz. 98 i 99 rezerw celowych, w latach 2021-2023 wyniósł odpowiednio 69,6%, 49,7% oraz 58,1%, a w 2024 r. – 36,5%. Z poz. 97 odnoszącej się do KPO w 2023 r. nie rozdysponowano żadnych środków, a w 2024 r. niespełna 26%.

Tym samym Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje, prezentowane w latach poprzednich, stanowisko o potrzebie podwyższenia precyzji planowania wydatków BŚE.

Najwyższa Izba kontroli podtrzymuje również wyrażone w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r* stanowisko, iż mechanizm przekazywania środków z części grantowej KPO do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A., a nie bezpośrednio do instytucji i beneficjentów realizujących zadania z KPO nie sprzyja przejrzystości procesu zarządzania tymi środkami i powoduje, że sprawozdania nie odzwierciedlają pełnego obrazu pozyskanych i wydatkowanych środków w ramach KPO.

W latach 2022-2024 z tytułu części grantowej KPO do Polski wpłynęły środki w wysokości 7301,3 mln euro¹⁰, z czego 2239,9 mln euro, tj. 9547,2 mln zł przekazano w 2024 r. na dochody budżetu środków europejskich¹¹, a następnie do Polskiego Funduszu Rozwoju S.A. (dalej także: PFR) na realizację płatności z KPO, co potwierdzają dane ze sprawozdania Rb-28 UE KPO sporządzanego przez dysponenta części 34 – *Rozwój regionalny*.

Z kolei według danych prezentowanych przez PFR wynika, iż do końca grudnia 2024 r. na inwestycje realizowane w ramach KPO (część grantowa) 14 455,9 mln zł, z czego 9542,7 mln zł¹² w 2024 r. w ramach BŚE i 4913,2 mln zł w latach 2022-2023 ze środków PFR.

Z kolei ze sprawozdań poszczególnych dysponentów z wykonania planu finansowego wydzielonego rachunku dochodów państwowej jednostki budżetowej, o którym mowa w art. 141p ust. 8 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³ wynika, że na realizację KPO przekazano do dysponentów części budżetu państwa, realizujących inwestycje 577,1 mln zł. Na koniec 2023 r. na rachunkach tych jednostek pozostawały niewykorzystane środki w kwocie 32,5 mln zł.

Z ustaleń kontroli P/24/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2023 r.* wynika, że zobowiązanie Skarbu Państwa wobec PFR z tytułu poniesionych przez tę spółkę wydatków na „prefinansowanie” KPO na koniec 2023 r. wyniosło 5183,8 mln zł i pozostało w 2024 r. niespłacone.

W wyjaśnieniach odnoszących się do powyższego Zastępcą Dyrektora Departamentu IP poinformowała, że ostateczne rozliczenie wydatków poniesionych przez PFR na finansowanie planu rozwojowego nastąpi po zakończeniu jego realizacji.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 decyzji o uruchomienie środków z rezerw celowych poz. 97 i poz. 98 na łączną kwotę 12 272,2 mln zł. Dobór próby

¹⁰ W 2023 r. kwota 551,2 mln euro, w 2024 r. – 6750,1 mln euro.

¹¹ W 2023 r. na dochody BŚE nie przekazano z tego tytułu żadnych środków.

¹² Z przekazanej PFR kwoty 9547,2 mln zł, PFR wydatkował 9542,7 mln zł, a pozostałe 4,5 mln zł pozostawało na rachunku PFR.

¹³ Dz.U. z 2025 r. poz.198.

został dokonany w sposób celowy z uwzględnieniem najwyższych kwotowo decyzji.

(akta kontroli: tom III str. 30-162)

W wyniku badania stwierdzono, że wydanie przez Ministra Finansów decyzji o przeniesieniu środków z rezerwy celowej do właściwej części budżetu państwa na finansowanie programów z budżetu środków europejskich następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70% lub uzasadnionym domniemaniu przekroczenia tego progu w najbliższym okresie po złożeniu wniosku.

Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi¹⁴. Wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów weryfikowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Instytucje Zarządzające. Poziom wydatkowania środków w zakresie WPR ustalano na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28UE WPR. W sprawach objętych badaniem wykorzystano 99,9% środków z uruchomionych rezerw. Decyzje o uruchomieniu środków z rezerwy celowej były w większości przypadków wydawane w przeciągu kilku dni.

(akta kontroli: tom III str. 279-285)

Na realizację krajowych i regionalnych programów w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 wydatkowano 16 229,1 mln zł, tj. 89% planu po zmianach. Na programy krajowe wydatkowano 8050,3 mln zł, tj. 87,6% planu po zmianach, a na regionalne 8178,9 mln zł, co stanowiło 90,5% planu po zmianach. Dla poszczególnych programów regionalnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 79,7% (Fundusze Europejskie dla Pomorza) do 97,2% (Fundusze Europejskie dla Lubelskiego).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” 2021-2027 wyniosły 438,1 mln zł, co odpowiadało 100% planu po zmianach. W ramach Funduszy Europejskich na Pomoc Żywnościową 2021-2027 wydatkowano 273,3 mln zł, a na realizację zadań w ramach Funduszy Europejskich dla Rybactwa 2021-2027 – 85,5 mln zł, tj. odpowiednio 99,1% i 96% planu po zmianach.

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych (dalej także: RPO) w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 13 517,7 mln zł, tj. 98,2% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 8620,7 mln zł, a na regionalne programy operacyjne – 4896,9 mln zł, co stanowiło odpowiednio 99,3% i 96,5% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 76,5% (RPO Województwa Mazowieckiego) do 100% (RPO Województw Lubelskiego, Opolskiego oraz Lubuskiego).

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” zrealizowano w kwocie 928,2 mln zł, co stanowiło 97,3% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 70,8 mln zł, tj. 94,3% planu po zmianach.

¹⁴ Dotyczy badanej próby dokumentowej.

Wydatki w ramach NMF 2014-2021 oraz MF EOG 2014-2021 wyniosły odpowiednio 363,1 mln zł oraz 360,3 mln zł, tj. 88,2% i 86,7% planu po zmianach.

Na SPPW II wydatkowano 6,4 mln zł, a na PF 2007-2013 - 2,3 mln zł. W obu przypadkach wydatki te stanowiły 100% planu po zmianach.

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 23 473 mln zł i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2023 r. wydatki na WPR były wyższe o 3674,9 mln zł, tj. o 18,6%.

W ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności – część grantowa, w 2024 r. z budżetu środków europejskich wydatkowano 9547,2 mln zł, tj. 100% planu po zmianach, jednakże stanowiło to jedynie 25,7% kwoty zaplanowanej w ustawie budżetowej (37 213,4 mln zł).

(akta kontroli: tom I str. 116-122, 210-218 pliki: 115-122)

Minister Finansów, realizując obowiązki wynikające z art. 174 pkt 3 ufp, sprawował ogólną kontrolę wykorzystania środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (dalej także: EFTA).

Na etapie planowania i przygotowania projektu ustawy budżetowej Minister Finansów w pismach limitowych przekazywał, poszczególnym ministrom nadzorującym programy unijne, maksymalne kwoty w ramach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich wraz z propozycją podziału tych kwot na budżety dysponentów i rezerwy celowe oraz formułował wytyczne dotyczące ich planowania. W Ministerstwie Finansów dokonywano weryfikacji kwot zgłoszonych przez ministrów nadzorujących poszczególne programy finansowane z udziałem środków europejskich oraz środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA, a korekty wydatków budżetu środków europejskich dokonywane były w trybie uzgodnień z odpowiednimi ministrami nadzorującymi programy, którzy przekazywali do Ministerstwa Finansów skorygowane materiały planistyczne.

Na etapie realizacji ustawy budżetowej w Ministerstwie Finansów prowadzona była bieżąca kontrola wydatków poprzez analizę prognoz płatności, przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ufp, w kontekście szacunkowych wpływów środków na dochody budżetu środków europejskich. Kontrola dokonywana była także poprzez analizę złożonych zapotrzebowań na środki pod mające nastąpić płatności, pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian oraz poprzez monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi płatności.

Ogólna kontrola realizacji ustawy budżetowej sprawowana była także poprzez:

- formalną i merytoryczną analizę wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych wraz z dołączoną do nich dokumentacją,
- analizę cyklicznych informacji¹⁵ na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w danym roku budżetowym z rezerwy celowej sporządzonych przez Instytucje Zarządzające, Koordynatora Krajowego lub Instytucje Koordynujące dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA,

¹⁵ Informacje w układzie narastającym - co miesiąc oraz roczna informacja podsumowująca.

- uwzględnienie wydatków budżetu środków europejskich w budżecie dysponenta i w rezerwie celowej umożliwiało sprawowanie przez MF bieżącej kontroli w zakresie celowego i oszczędnego wydatkowania środków.

(akta kontroli: tom III str. 22-29)

Odnosząc się do powyższego Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że celem ujęcia środków w rezerwach celowych nie może być kontrola Ministra Finansów.

W ustawie budżetowej na rok 2024 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 32 508,4 mln zł, natomiast zrealizowano w wysokości 11 545,9 mln zł. Osiągnięcie znacznie niższego deficytu wynikało ze zrealizowania zarówno dochodów, jak i wydatków, w kwotach znacząco niższych od planowanych, przy czym dochody były niższe o 39%, a wydatki o 45,9%.

(akta kontroli: tom I str. 116-122, str. 210-218 pliki 115-117 i 120-122 oraz 516-517)

W 2024 r. na rachunek bankowy do obsługi płatności PF 2021-2027, PF 2014-2020 oraz PF 2007-2013, łącznie wpłynęły zwroty dotyczące wydatków roku bieżącego i poprzednich lat budżetowych na kwotę 1855,6 mln zł¹⁶. Zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28UE za grudzień 2024 r. Kwota zwrotów dotycząca WPR wyniosła 38,8 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 116-122, str. 210-218 pliki 115-119)

Zgodnie ze stanowiskiem NIK prezentowanym w latach ubiegłych, rzeczywisty wynik danego roku budżetu środków europejskich winien obejmować zwroty wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej także: zwroty z lat ubiegłych)¹⁷. Stanowisko to nie zostało dotychczas uwzględnione przez Ministerstwo Finansów.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła między innymi, że zwroty te nie dotyczą wydatków określonych w ramach limitów BŚE dotyczących roku bieżącego. W ocenie Dyrektora Departamentu IP w bilansie budżetu państwa w pozycji „wynik budżetu środków europejskich za dany rok” wykazana jest kwota dochodów za dany rok pomniejszona o wydatki za dany rok, natomiast skumulowany wynik BŚE przedstawia wynik narastająco i uwzględnia oprócz dochodów i wydatków rocznych również wszystkie operacje mające wpływ na wynik z lat poprzednich. Dyrektor wyjaśniła także, że kwoty zwrotów otrzymanych jako niewykorzystane środki z płatności lat poprzednich są rozliczane i przekazywane do budżetu państwa w ramach procedury „wolne środki” i zaliczane na spłatę deficytu za lata poprzednie. Dyrektor Departamentu IP wskazała, że sprawozdanie operatywne z wykonania budżetu państwa zawiera także załącznik z kwotami zwrotów z lat ubiegłych (Tabela 20). Informacja o zwrotach i ich kwotach jest dostępna i uwzględniana w rozliczeniach pomiędzy budżetem państwa a budżetem środków

¹⁶ Kwota zwróconych należności głównych płatności, według stanu na dzień 7 marca 2025 r.

¹⁷ Powyższe nie obejmuje zwrotów dokonywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Odnośnie WPR prawodawca określił odmienny sposób rozliczeń, w którym, co do zasady, zwroty kwot z poprzednich lat budżetowych są przeznaczane na finansowanie bieżących wydatków w ramach budżetu środków europejskich (§ 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa oraz § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 2235).

europejskich. Zgodnie z wprowadzoną procedurą wykorzystania tzw. „wolnych środków”, zwroty z lat ubiegłych są przekazywane i zaliczane do całosciowego rozliczenia salda wykonania BŚE, w tym do rozliczenia dotychczasowego salda finansowania BŚE z budżetu państwa.

W 2024 r. łączna kwota zwrotów z lat ubiegłych wyniosła 1079,9 mln zł¹⁸, z czego:

- na PF 2007-2013 przypadła kwota 52,2 mln zł,
- na PF 2014-2020 przypadła kwota 794,8 mln zł,
- na PF 2021-2027 przypada kwota 232,8 mln zł.

W trakcie kontroli P/22/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2021 r.* Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła kompleksową i pogłębioną argumentację uzasadniającą konieczność uwzględniania zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych w wyniku roku bieżącego. W szczególności podniesiono, iż obecny sposób ich ewidencjonowania:

- jest niezgodny z metodą kasową, stanowiącą fundamentalną zasadę rachunkowości budżetowej¹⁹;
- pozostaje niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości²⁰;
- skutkuje niezgodnością pomiędzy skumulowanym wynikiem finansowym BŚE a sumą jednostkowych wyników BŚE za poszczególne lata;
- prowadzi do sytuacji, w której dane ze sprawozdawczości budżetowej nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu zdarzeń²¹.

Na kwestię ujmowania zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych oraz zmian wynikających z korekt sprawozdań wydatków oraz z realizacji nadpłat dotyczących lat ubiegłych Najwyższa Izba Kontroli zwróciła także uwagę w toku kontroli I/24/001/KBF²².

(akta kontroli: tom III str. 196-207, str. 303-311 pliki: 125-128 i 131)

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli ponownie wskazuje, że nieujmowanie zwrotów dotyczących płatności z lat ubiegłych w wyniku roku bieżącego, jak również nieuwzględnianie ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych prowadzi do sytuacji, iż nie odzwierciedlają one rzeczywistego przebiegu zdarzeń.

¹⁸ Na podstawie rejestru zwrotów BKG, według stanu na dzień 31.12.2024 r.

¹⁹ W przypadku BŚE jej normatywną podstawę stanowią: art. 40 ust. 2 pkt 1 ufp oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

²⁰ Art. 40 ust. 1 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) księgowania na koncie „zysk (strata) z lat ubiegłych” (w przypadku BŚE jest to konto 964 „Skumulowany wynik wykonania budżetu środków europejskich”), co do zasady, dotyczą następujących zdarzeń: zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości (art. 8 ust. 2 i 3), straty powstałe w wyniku zbycia bądź umorzenia akcji własnych lub udziałów niepokrytych kapitałem zapasowym (art. 36a ust. 1 i 2), podział lub pokrycie wyniku finansowego (art. 53 ust. 3-5), skutki istotnego błędu popełnionego w latach ubiegłych, ale ujawnionych w bieżącym roku obrotowym lub przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego za ten rok obrotowy (art. 54 ust. 3).

²¹ Zwroty z lat ubiegłych nie są wykazywane w sprawozdaniu Rb-27UE. Prezentowane są one jedynie w tabeli uzupełniającej do sprawozdania Rb-28UE, która nie zawiera się w tabeli głównej.

²² *Sporządzanie bilansu budżetu państwa za rok 2023 oraz prawidłowość prowadzenia ewidencji, stanowiącej podstawę sporządzenia bilansów budżetu państwa za lata 2021-2023*

2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską a Unią Europejską

Opis stanu
faktycznego

W 2024 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 16 882,9 mln euro. Wpływy ogółem były o 2861,5 mln euro wyższe niż w 2023 r.²³.

W 2024 r. Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 8452,6 mln euro (6528,3 mln euro w 2023 r.).

Saldo bieżących rozliczeń wyniosło 8430,3 mln euro i było o 937,2 mln euro wyższe niż w 2023 r. (7493,1 mln euro)²⁴.

(akta kontroli: tom II str. 39-44, 116, 119-120 pliki 27-31)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu środków europejskich w 2024 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

Mając na uwadze znaczną skalę planowania wydatków budżetu środków europejskich w rezerwach celowych oraz niski stopień ich rozdysponowania, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli konieczne jest przeprowadzenie pogłębionych analiz procesu planowania tych wydatków. Ujmowanie w rezerwach celowych tak istotnej części planowanych wydatków BŚE świadczy o nadmiernej ostrożności lub niewystarczającej precyzji w planowaniu potrzeb poszczególnych dysponentów.

Minister Finansów zasilał rachunki bankowe do obsługi płatności w kwotach i terminach umożliwiających prawidłową realizację zleceń płatności złożonych przez upoważnione instytucje.

Niezależnie od powyższego Najwyższa Izba Kontroli podtrzymuje stanowisko dotyczące konieczności wprowadzenia zmian w zasadach ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej zwrotów z lat ubiegłych tak, aby były one uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywane w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

OBSZAR

3. Ewidencjonowanie operacji gospodarczych oraz rozliczenie środków europejskich z budżetem państwa

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Finansów terminowo otrzymywało sporządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności²⁵, obejmujące między innymi zestawienia zrealizowanych przez BGK płatności oraz informacje o zwrotach środków otrzymanych na rachunki płatności. Informacje zawierały wszystkie wymagane przepisami dane.

Na podstawie analizy zapisów księgowych obejmujących sierpień i październik 2024 r. na łączną kwotę 11 923,2 mln zł stwierdzono, że dane dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były

²³ W 2023 r. wpływy z budżetu UE w ramach KPO (części grantowej) wyniosły 551,2 mln euro.

²⁴ Uwzględniono wpływy z tytułu KPO (części grantowej).

²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2081, ze zm.

prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych. Kwoty wykazane na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* były zgodne z odpowiednimi danymi wynikającymi z informacji otrzymanych z BGK. Dane przekazywane przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach Rb-28UE oraz Rb-28UE WPR za sierpień i październik 2024 r. były weryfikowane z zapisami konta 906. Różnic w badanej próbie nie stwierdzono.

(akta kontroli: tom III str. 163-184, str. 303-311 pliki: 35-42, 44-49, 85-109)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa na koniec 2024 r. wyniosła 36 554,5 mln zł²⁶ i była wyższa od stanu na koniec 2023 r. o 10 344 mln zł. Wzrost ten wynikał z faktu, iż w 2024 r. operacje wpływające na zmniejszenie deficytu budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa wyniosły 2330,6 mln zł²⁷, a operacje związane z jego zwiększeniem 12 674,6 mln zł²⁸.

(akta kontroli: tom III str. 270-278)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie prawidłowość ewidencjonowania operacji związanych z płatnościami i zwrotami dokonywanymi na rachunek płatności środków europejskich. Przedmiotowe operacje były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych, a dane wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w wykonaniu budżetu państwa w 2024 r. w części 87 - Dochody budżetu środków europejskich. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nadal aktualna pozostaje uwaga dotycząca nieujmowania w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego, zwrotów dotyczących płatności lat ubiegłych, jak również nieuwzględnianie ich w głównych tabelach sprawozdań budżetowych, w wyniku czego sprawozdania te nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu i charakteru zdarzeń.

²⁶ Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała: 18 376,3 mln zł z tytułu WPR, 6715,7 mln zł z tytułu PF 2007-2013, 9717,8 mln zł z tytułu PF 2014-2020 oraz 1744,8 mln zł z tytułu PF 2021-2027.

²⁷ Na tę kwotę przypadało 1132,6 mln zł z tytułu spłaty deficytu WPR, 1064,3 mln zł z tytułu rozliczeń w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków* (232,7 mln zł dotyczyło PF 2021-2027, 781,8 mln zł PF 2014-2020, a 49,8 mln zł PF 2007-2013 – suma tych trzech kwot bez zaokrągleń to 1 064 186 849,20 wg pisma IP4.0811.9.2025 z 19.03.2025 r.), 133,8 mln zł z tytułu rozliczenia rocznego z BP z budżetem państwa (z tego 1,0 mln zł PF 2021-2027 i 132,8 mln zł PF 2014-2020).

²⁸ Na tę kwotęłożyło się: 882 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2021-2027, 4011,6 mln zł z tytułu tymczasowego finansowania deficytu WPR oraz 7781 mln zł z tytułu finansowania deficytu PF 2014-2020.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁹ 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, 14 kwietnia 2025 r.

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Michał Jędrzejczyk

/podpisano elektronicznie/

²⁹ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub przy wykorzystaniu publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego na adres do doręczeń elektronicznych NIK. W przypadku zaś doręczania przesyłki listowej z zastrzeżeniami przez operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia.