



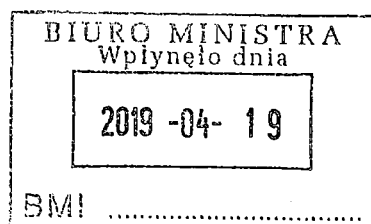
RPW/54800/2019 P  
Data: 2019-04-19



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KBF.410.001.13.2019  
P/19/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Teresa Czerwińska, Minister Finansów, od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów
<i>Podstawa prawna</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.</li><li>2. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2019 z dnia 2 stycznia 2019 r.</li></ol> <p>(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2018 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 (BŚE),
- obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich,
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich,
- planowanie i wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich.

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

- analizy planowania wysokości dochodów budżetu środków europejskich,
- analizy wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz operacji na rachunku dochodów budżetu środków europejskich,

<sup>1</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 489.

- 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 (BGK), związanych z realizacją planu wydatków budżetu środków europejskich,
  - analizy planowania i 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 deficytu.
- Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

### III. Charakterystyka kontrolowanych obszarów

Dysponentem części 87 – Dochody budżetu środków europejskich jest minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych<sup>2</sup>. Minister Finansów<sup>3</sup>:

- realizował zadania dotyczące wykonywania i sprawozdawczości budżetu środków europejskich,
- zapewniał środki finansowe na rachunkach do obsługi płatności środków europejskich, prowadzonych przez BGK w celu realizacji płatności na rzecz beneficjentów, a w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – na rzecz agencji płatniczej,
- dokonywał rozliczenia przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Dochody części 87 budżetu państwa wyniosły 63.328,2 mln zł, tj. 97,8% planu (64.782,8 mln zł). Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66.852,7 mln zł, tj. 83,3% planu określonego w ustawie budżetowej (80.243,0 mln zł).

### IV. Ocena

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>4</sup> wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację w Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.**

W toku wymienionych powyżej działań kontrolnych w żadnym z obszarów wskazanych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Planując dochody budżetu środków europejskich na rok 2018, uwzględniono planowaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym

<sup>2</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1177, ze zm.

<sup>3</sup> Do 9 stycznia 2018 r. Minister Rozwoju i Finansów.

<sup>4</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 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.

i formalno-rachunkowym. Dane wykazane przez dysponentów w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR były weryfikowane z zapisami księgowymi, a różnice były na bieżąco wyjaśniane. Płatności zrealizowane przez BGK oraz informacje o zwrotach środków były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych.

Plan wydatków budżetu środków europejskich określony w ustawie budżetowej na rok 2018 opracowany został zgodnie z art. 138 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> (ufp), na podstawie materiałów przekazanych Ministrowi Rozwoju i Finansów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Zdaniem NIK, zaplanowanie 44,5% wydatków budżetu środków europejskich w rezerwach celowych budżetu, mimo iż było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia.

Środki z rezerw celowych zostały rozdysponowane w 69,4% kwoty planowanej. Nie rozdysponowano 10,9 mld zł rezerw celowych. Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów i WPR dokonywał Minister Finansów zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych i obowiązującymi procedurami.

Minister Finansów zapewnił bieżącą realizację płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności w BGK zasilane były terminowo w wysokości zapewniającej realizację płatności. Zlecenia płatności zarejestrowane w systemie BGK-Zlecenia oraz na realizację WPR były realizowane prawidłowo. Stany środków na rachunkach do obsługi płatności i dochodów budżetu środków europejskich były na bieżąco monitorowane, a odsetki od lokat overnight terminowo przekazywane na dochody budżetu państwa.

Na podstawie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2018 według stanu na dzień 12 marca 2019 r., deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.524,5 mln zł. Był on niższy od planowanego o 11.935,7 mln zł. Na wielkość deficytu wpłynął przede wszystkim niższy od planowanego poziom wykonania wydatków budżetu środków europejskich.

Ministerstwo Finansów opracowało zasady uregulowania narastających od 2010 r. rozliczeń budżetu środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych, a w ramach ich realizacji dokonano rozliczenia trzech krajowych programów operacyjnych oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

Przy określeniu deficytu budżetu środków europejskich nie zostały uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010-02017, które wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w roku 2018 w wysokości 1.074,2 mln zł, co skutkowało zawyżeniem deficytu o tę kwotę. Na konieczność uwzględnienia tych zwrotów, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego NIK zwracała uwagę w latach poprzednich, w tym po raz pierwszy w wystąpieniu pokontrolnym po kontroli P/13/033 – *Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków*

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

*europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.*

W 2018 r. nie wprowadzono zmian w funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, zmierzających do tego aby – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu – zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich.

## **V. Wyniki kontroli**

### **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 2018 z dnia 11 stycznia 2018 r.<sup>6</sup> określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 64.782,8 mln zł, w tym 20.166,1 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR. Dochody w zakresie perspektywy finansowej (PF) 2014-2020 zaplanowano w łącznej kwocie 44.602,2 mln zł, uwzględniając planowaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 39.937,0 mln zł z refundacji wydatków oraz 2.392,5 mln zł w ramach zaliczki rocznej do przekazania w 2018 r. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji WPR została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych w formularzach planistycznych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 7-10, 24-61, 88-117, 130-132, 138-145, 1557-1560, 1573-1609, 1614-1628, 1906-1911, 2127-2131, 2221-2222 plik 5-6)

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 63.328,2 mln zł, tj. 97,8% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2017 r. (47.591,4 mln zł) były wyższe o 33,1%. Największy udział miały dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 (62,3%) oraz dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR (28,1%). Dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 wyniosły 39.443,9 mln zł, tj. 88,4% planu, w tym w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych zrealizowano 19.236,4 mln zł (80,2% planu) oraz z tytułu regionalnych programów operacyjnych 17.120,6 mln zł (96,8% planu). Dochody z realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 17.809,4 mln zł, tj. 88,3% planu. Niższe od planowanego wykonanie dochodów wynikało z niższego od zakładanego wykonania wydatków zgłoszonych przez dysponentów na etapie planowania ustawy budżetowej na rok 2018, a także z potrzeby przekazania w trakcie roku z budżetu państwa środków w łącznej kwocie 8.085,0 mln zł na realizację wydatków PF 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 1560-1561, 1718-1719, 2132-2135, 2192)

Na łączne wykonanie dochodów wpływ miały nieplanowane dochody z programów operacyjnych PF 2007-2013 w kwocie 5.923,5 mln zł oraz w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy w kwocie 151,2 mln zł. Wynikały one głównie z operacji dokonanych w ramach rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013. Po poprzednich kontrolach wykonania budżetu państwa w części 87, NIK wniosowała o opracowanie ramowych zasad uregulowania narastających od 2010 r. rozliczeń budżetu środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych. W dniu 13 lipca 2018 r. podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów

<sup>6</sup> Dz.U. poz. 291.

zaakceptował *Procedurę rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013*, regulującą zasady rozliczania budżetu środków europejskich wobec budżetu państwa dla pięciu krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych oraz dla mechanizmów finansowych. Zgodnie z procedurą, po wpływie środków z Komisji Europejskiej następuje weryfikacja ich wysokości w stosunku do poniesionych wydatków w ramach danego programu operacyjnego. Analizy w tym zakresie dokonywane są sukcesywnie w miarę otrzymywania środków z Komisji Europejskiej oraz informacji w kwestii zakończenia rozliczeń w ramach poszczególnych programów z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju oraz Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej. Następnie środki są przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich (część 87 budżetu państwa), a z rachunku dochodów części 87 – jako częściowa spłata zaciągniętego deficytu w latach ubiegłych – na rachunek przychodów i rozchodów krajowych w ramach części 98 – Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa.

Na podstawie przyjętej procedury w 2018 r. zostały dokonane płatności na łączną kwotę 5.991,8 mln zł w ramach trzech krajowych programów operacyjnych oraz w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Po dokonaniu rozliczenia budżetu środków europejskich z budżetem państwa, dla trzech powyższych programów operacyjnych w ramach rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów pozostawiono środki w łącznej kwocie 79,3 mln euro na zabezpieczenie ewentualnych dodatkowych płatności na rzecz beneficjentów oraz Komisji Europejskiej, w szczególności w ramach projektów, w których trwają obecnie postępowania administracyjne lub sądowe. W ramach pozostałych programów operacyjnych i mechanizmów prowadzone były prace zmierzające do ich rozliczenia po dokonaniu uzgodnień określonych w przyjętej procedurze.

(dowód: akta kontroli str. 1561, 1565-1566, 1650-1652, 1978-1982, 2095-2124, 2136-2186)

Dochody budżetu środków europejskich w 2018 r. pozwoliły na sfinansowanie 94,7% wydatków tego budżetu. Budżet środków europejskich zamknął się deficytem, mimo iż Minister Finansów dysponował wystarczającymi środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych na pokrycie całości wydatków budżetu środków europejskich. Na koniec 2018 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego pozostawały środki w kwocie ponad 3,0 mld euro (na koniec 2017 r. ponad 2,5 mld euro). Deficyt budżetu środków europejskich nie wynikał więc z rzeczywistego braku środków na wydatki tego budżetu, lecz był wynikiem przyjętego przez Ministra Finansów sposobu dysponowania środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej. Ponadto dochody budżetu środków europejskich w 2018 r. w zakresie PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020 nie były tożsame z odpowiednimi wpływami z budżetu Unii Europejskiej. W ramach PF 2007-2013 w 2018 r. z rachunku konsolidacyjnego przekazano na dochody głównie środki w wysokości 1.314,3 mln euro, które napłynęły z UE już w roku 2017 w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Natomiast ze środków, które wpłynęły z UE w ramach PF 2007-2013 w 2018 r. w łącznej wysokości 1.335,8 mln euro, na dochody budżetu środków europejskich przekazano kwotę 79,7 mln euro, pozostawiając resztę w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego. W ramach PF 2014-2020 wpływy z budżetu UE wyniosły w 2018 r. 10.190,2 mln euro, podczas gdy na dochody przekazano łącznie 9.644,9 mln euro (w tym na dochody budżetu środków europejskich 9.323,5 mln euro, a 321,4 mln euro na dochody w ramach części 77 budżetu państwa). W trakcie

2018 r. na dochody nie przekazano kwoty 545,1 mln euro, która wpłynęła z UE w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1563-1564, 1628, 1631-1641, 1651, 2221-2222 plik 5-6)

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. w części 87 zwracała uwagę, że celowe jest prowadzenie prac i analiz, aby środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich. W 2018 r. w Ministerstwie Finansów nie prowadzono prac i analiz w kierunku wprowadzenia postulowanej przez NIK zmiany podejścia Ministra Finansów do kwestii zgodności realizacji dochodów budżetu środków europejskich z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych. Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej wyjaśniła, że rachunki, o których mowa w art. 202 ust. 1 ustawy o finansach publicznych nie są określone przez ustawodawcę jako rachunki dochodów oraz że zgodnie z art. 111 tej ustawy, środki europejskie stają się dochodami po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa, a zgodnie z art. 117 ustawy, w budżecie środków europejskich ujmuje się dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Jednocześnie, podobnie jak w trakcie poprzedniej kontroli wykonania budżetu państwa w części 87, nie podano jednoznacznych argumentów, wskazujących na brak możliwości wprowadzenia postulowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli zmiany podejścia Ministra Finansów do kwestii zgodności realizacji dochodów budżetu środków europejskich z zasadą kasowego ujęcia budżetu. Podano argumenty wskazujące na legalność obecnego sposobu postępowania Ministra Finansów w przedmiotowym zakresie, a także stwierdzono, że funkcjonujące obecnie mechanizmy zapewniają efektywny system finansowania wdrażania środków europejskich.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Tomasz Robaczyński również wskazał, że obecny sposób postępowania ze środkami europejskimi jest zgodny z ustawą o finansach publicznych. Podał także, że proces przekazywania środków z UE jest uregulowany, ponieważ przekazanie środków na rachunek dochodów BŚE jest przede wszystkim uzależnione od wystąpienia zapotrzebowania na środki i złożenia odpowiednich zleceń płatności w systemie BGK-Zlecenia. Z wyjaśnień podsekretarza stanu wynika, że przekazywanie wszystkich środków z UE od razu na dochody budżetu środków europejskich spowodowałoby generowanie nadwyżek BŚE w pierwszym okresie realizacji programów w wyniku otrzymywania zaliczek z UE przy niskim poziomie wydatkowania środków, oraz odwrotną sytuację, tj. deficyt BŚE w końcowych latach realizacji programów. Spowodowałoby to również obniżenie stanu środków walutowych w zarządzaniu Ministra Finansów, a także ryzyko zachwiania równowagi na rynku walutowym i ryzyko strat w związku z koniecznością przewalutowywania dużych kwot w momencie wpływu środków, w tym również po niekorzystnym kursie. Ponadto w momencie wpływu środków brak jest możliwości określenia, jaka część wpływów będzie dotyczyła dochodów części 77 budżetu państwa, przeznaczanych na pokrycie wydatków związanych z pomocą techniczną w ramach poszczególnych programów.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przy dotychczasowych zasadach również występują znaczne zmiany wyniku BŚE w poszczególnych latach. I tak, w 2013 r. wystąpiła nadwyżka 6,2 mld zł, w roku 2014 i 2017 deficyt był na poziomie około 300-400 mln zł, w roku 2015 i 2018 deficyt wyniósł 3,2 i 3,5 mld zł, a w roku 2016 przekroczył 12 mld zł. Ponadto zdaniem NIK, w przypadku takiej konieczności, należałoby również w ramach postulowanych przez NIK prac, rozważyć wprowadzenie zasady, aby wszystkie środki z UE były

dochodami BSE. W ocenie NIK, projektując nowe rozwiązanie w zakresie zgodności z zasadą kasową, należy również zapewnić możliwość efektywnego zarządzania środkami walutowymi przez Ministra Finansów, w szczególności nie narzucając Ministrowi konieczności ich natychmiastowego przewalutowywania w momencie wpływu z UE. NIK podtrzymuje zatem uwagę, że celowe jest prowadzenie dalszych prac i analiz, aby po wprowadzeniu ewentualnych niezbędnych zmian w obecnie funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 2187-2190, 2223-2234)

## **1.2. Sprawozdanie Rb-27 UE za 2018 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich**

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich rocznego sprawozdania za 2018 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27 UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1569-1572, 1718-1737, 1912-1927)

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 18 operacji dotyczących dochodów budżetu środków europejskich na łączną kwotę 12.160,0 mln zł, w tym 10 operacji na kwotę 5.621,6 mln zł w ramach WPR. Próba została dobrana z uwzględnieniem kryterium istotności kwot i stanowiła 19,2% zrealizowanych dochodów w części 87 budżetu państwa. Stwierdzono, że odpowiednie zapisy na koncie 138 *Rachunek budżetu środków europejskich* były zgodne z zapisami na koncie 905 *Dochody budżetu środków europejskich* i wynikały z wyciągów bankowych do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Przekazywanie środków z rachunku przychodów i rozchodów na rachunek dochodów budżetu środków europejskich odbywało się na podstawie dyspozycji Departamentu Instytucji Płatniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1561, 1629)

## **1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich**

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, wyniosła w 2018 r. 63.328,2 mln zł, w tym 63.168,2 mln zł stanowiły środki z rachunków programowych przekazane przez Departament Długu Publicznego za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów. Środki zostały przekazane na finansowanie zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym 17.809,4 mln zł przeznaczono na realizację zadań w ramach WPR, 39.443,9 mln zł na płatności w ramach PF 2014-2020 oraz 82,8 mln zł na płatności w ramach PF 2007-2013. Kwotę 5.991,8 mln zł przekazano na rachunek przychodów i rozchodów krajowych zgodnie z *Procedurą rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013*, po rozliczeniu płatności końcowych w ramach PF 2007-2013 oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 1561-1563, 1630, 1928-1952, 1972-1977)

Ustalone  
nieprawidłowości

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



Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2018 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów budżetu środków europejskich.

Planując dochody budżetu środków europejskich uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na podstawie badania próby, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania dochodów budżetu środków europejskich. NIK zwraca jednak uwagę, że w 2018 r. w Ministerstwie Finansów nie prowadzono prac i analiz w celu zapewnienia postulowanej przez NIK zgodności realizacji dochodów budżetu środków europejskich z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych.

## **2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich**

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

Opis stanu faktycznego

W 2018 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności w BGK (PF 2007-2013, PF 2014-2020, WPR) Minister Finansów przekazał łącznie 66.968,9 mln zł, z tego z rachunku dochodów budżetu środków europejskich 56.330,4 mln zł i z rachunku finansowania deficytu budżetowego 10.638,5 mln zł. W 2018 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego zwrócone zostały środki w kwocie 8.030,0 mln zł, z tego 6.997,8 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich i 1.032,2 mln zł z rachunków do obsługi płatności. Kwoty te nie obejmują operacji okresu przejściowego, o których mowa w § 13 ust. 9 i 10 oraz § 21 ust. 3 i 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>7</sup>. Finansowanie płatności z rachunku do finansowania deficytu budżetowego następowało w sytuacji niewystarczającej ilości środków PF 2014-2020 oraz WPR, będących w zarządzie konsolidacyjnym Departamentu Długu Publicznego.

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki niezbędne do dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na kwotę 15.301,4 mln zł, tj. 22,5% zrealizowanych w 2018 r. płatności, w tym 10 zapotrzebowań ARiMR w ramach WPR na kwotę 5.260,2 mln zł.

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.

(dowód: akta kontroli str. 525-1175, 933 plik 1-23, 1240-1245, 1313-1332, 1460, 1486, 1504, 1972, 2237-2238)

Minister Finansów na bieżąco monitorował ilość i wartość złożonych do BGK zleceń płatności w podziale na programy operacyjne oraz stany środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności. Minister analizował zapotrzebowania Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na środki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

W dniu 31 grudnia 2018 r. łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności wynosił 235,5 mln zł, z tego 53,4 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 180,6 mln zł na rachunku PF 2014-2020 oraz 1,5 mln zł na rachunku WPR. Środki te w całości ulokowane były na lokacie overnight.

<sup>7</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2225.

Monitoringiem objęte były także odsetki od lokat overnight, które w 2018 r. wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w łącznej kwocie 3,7 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane, w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, na rachunek dochodów części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 1474-1501, 1515-1520, 1535-1538, 1894-1905)

W 2018 r. w ramach *Procedury przekazania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r., z rachunków do obsługi płatności na rachunek do obsługi pożyczkowych potrzeb budżetu państwa przekazane zostały środki w łącznej kwocie 1.032,2 mln zł. Dotyczyły one zwrotów wydatków z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2018 r. i były przekazywane raz na kwartał z rachunków do obsługi płatności PF 2007-2013 i PF 2014-2020. Wolne środki z tytułu WPR przekazane zostały w dniu 9 maja 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1334, 1460, 1486, 1504, 1535-1538)

## **2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich**

W ustawie budżetowej na rok 2018 zaplanowane zostały wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 80.243,0 mln zł, z tego u dysponentów poszczególnych części budżetowych 44.522,8 mln zł i w części 83 – Rezerwy celowe 35.720,2 mln zł. Rezerwy celowe stanowiły 44,5% limitu wydatków budżetu środków europejskich na rok 2018 (w 2017 r. – 51,5%).

Wydatki budżetu środków europejskich określone w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2018 ustalone zostały na podstawie materiałów przekazanych Ministrowi Rozwoju i Finansów przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Zaplanowanie 44,5% wydatków budżetu środków europejskich na rok 2018 w rezerwach celowych było według Ministerstwa Finansów uzasadnione wieloma czynnikami. Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej nie można było dokonać podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej lub w pełni określić potrzeb dysponentów. Umieszczenie części wydatków w rezerwie celowej miało także na celu sprawniejszą i bardziej elastyczną realizację projektów, prowadzącą do lepszej absorpcji środków unijnych, z zachowaniem bieżącej kontroli Ministra Finansów w zakresie celowego i oszczędnego wydatkowania środków. W kwocie rezerw celowych uwzględniono również wydatki określone w decyzjach o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia. W zakresie WPR, planowanie środków w rezerwie celowej umożliwia reagowanie w sytuacji niewystarczającego wykonania dochodów w stosunku do prognozowanych wydatków.

NIK zwraca uwagę, że mimo iż zaplanowanie przez Ministra Finansów środków w rezerwach celowych było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ufp, to jednak argumenty Ministerstwa Finansów nie stanowią wystarczającego uzasadnienia, aby poziom rezerw celowych w ramach budżetu środków europejskich stanowił ponad 40% planowanych wydatków. W ocenie NIK, brak możliwości podziału wszystkich wydatków na poszczególne pozycje klasyfikacji budżetowej powinien, zgodnie z art. 140 ust. 2 pkt 3 ufp, dotyczyć relatywnie niewielkiej kwoty planowanych wydatków, która nie przekracza 5% planowanych wydatków budżetu państwa. Również w przypadku budżetu środków europejskich poziom niepewności

w zakresie przypisania wydatków do pozycji klasyfikacji budżetowej nie powinien istotnie przekraczać powyższego limitu. Mechanizmem umożliwiającym zapewnienie sprawności i elastyczności realizacji projektów jest natomiast możliwość dokonywania przeniesień planowanych wydatków na różnych poziomach budżetu środków europejskich. Na brak zasadności planowania w rezerwie celowej wydatków określonych w decyzjach o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia NIK zwracała już uwagę w ramach kontroli P/18/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2017 r. w Ministerstwie Finansów obejmującej między innymi planowanie wydatków budżetu państwa na rok 2017, w tym w częściach 81 – Rezerwa ogólna i 83 – Rezerwy celowe<sup>8</sup>. Kontrola w zakresie celowego i oszczędnego wydatkowania środków dokonywana powinna być przez dysponentów części budżetowych na podstawie art. 175 ufp. Ponadto, zgodnie z art. 176 Minister Finansów może dokonać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych. Z kolei zgodnie z art. 177 ufp, między innymi w przypadku stwierdzenia niegospodarności może być podjęta decyzja o blokowaniu planowanych wydatków budżetowych. Ponadto zgodnie z art. 195 ufp, właściwi ministrowie sprawują nadzór i kontrolę nad realizacją programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Odpowiednie reagowanie w sytuacji niewystarczającego wykonania dochodów budżetu środków europejskich w stosunku do prognozowanych wydatków powinny zapewnić przepisy ufp dotyczące na przykład blokowania planowanych wydatków (art. 179 ufp) oraz art. 193 ust. 3 ufp, umożliwiające wstrzymanie zaciągania zobowiązań w ramach danego programu w przypadku zagrożenia wykonania planu dochodów budżetu z tytułu realizacji programów finansowanych ze środków europejskich, określonych w ustawie budżetowej.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wskazał między innymi, że Minister Finansów na etapie planowania i realizacji ustawy budżetowej, w celu zapewnienia jej prawidłowej i sprawnej realizacji, wykorzystuje przysługujące mu różnorodne instrumenty i możliwości, a planowanie środków w rezerwach celowych nie oznacza, że instrumenty te są nieefektywne.

(dowód: akta kontroli str. 5-155, 257-268, 517-524, 2223-2234)

Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich rozdysponowano w wysokości 24.800,0 mln zł, tj. 69,4% kwoty planowanej.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej odnosząc się do poziomu rozdysponowania środków z rezerw wskazała między innymi na zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów i przesunięcia tych płatności na kolejny rok budżetowy, oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy, w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce roku 2018.

(dowód: akta kontroli str. 257-264, 284)

Uruchomienie środków z rezerw celowych 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%. Badaniem objęto próbę 12 wniosków dobranych w sposób celowy według największej wartości na łączną kwotę 17.055,1 mln zł. Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów dokonywał Minister Finansów na wniosek Ministra Inwestycji i Rozwoju

<sup>8</sup> Pkt 1.5 wystąpienia nr KBF.410.001.11.2018 z 23 kwietnia 2018 r.

oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wszystkie wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów monitorowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez poszczególne Instytucje Zarządzające. W zakresie WPR informacje o wydatkowaniu środków Minister Finansów pozyskiwał ze sprawozdań Rb-28 UE WPR. W badanych sprawach wykorzystano 93,9% środków z uruchomionych rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 156-256, 274-516)

W 2018 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66.852,7 mln zł<sup>9</sup> i stanowiły 83,3% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2018 oraz 96,4% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. były one o 39,3% wyższe.

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 44.124,8 mln zł, tj. 95,0% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 24.472,9 mln zł, na regionalne programy operacyjne (RPO) 19.651,9 mln zł, co stanowiło odpowiednio 95,9% i 93,8% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 82,6% (RPO Województwa Świętokrzyskiego) do 96,8% (RPO Województwa Opolskiego).

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 19.380,8 mln zł i stanowiły 100,0% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2017 r. wydatki na WPR były wyższe o 2.223,2 mln zł, tj. o 13,0%.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano odpowiednio w kwotach 2.568,1 mln zł i 334,1 mln zł, tj. 99,9% i 99,5% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 360,3 mln zł, tj. 73,9% planu po zmianach. Wydatki te były o 253,6% wyższe od wydatków budżetu środków europejskich na wspólną politykę rybacką poniesionych w roku 2017.

Wydatki na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wyniosły 82,8 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej podała, że na niższe wykonanie wydatków na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wpłynęły głównie czasochłonny proces weryfikacji dokumentacji złożonej przez beneficjentów oraz zawieranie aneksów do umów o dofinansowanie, które zmieniały harmonogramy finansowe umów i przesunęły terminy składania wniosków o płatność.

(dowód: akta kontroli str. 265-268, 1539-1544)

Na etapie realizacji ustawy budżetowej Minister Finansów sprawował ogólną kontrolę wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA między innymi poprzez bieżącą analizę prognoz płatności przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ustawy o finansach publicznych. Prognozowane wydatki analizowane były w kontekście szacunkowego napływu dochodów budżetu środków europejskich, co umożliwiało kontrolowanie deficytu budżetu środków europejskich.

<sup>9</sup> Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2018 według stanu na 12 marca 2019 r.

Kontrola środków uruchomionych w ramach budżetu środków europejskich na programy operacyjne odbywała się poprzez ewidencję zapotrzebowań złożonych w systemie BGK-Zlecenia, analizę zrealizowanych płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian, monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi płatności. Kontrola środków uruchomionych w ramach WPR odbywa się poprzez ewidencję zapotrzebowań agencji płatniczej, analizę zrealizowanych płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej, monitorowanie kwot na rachunku bankowym do obsługi płatności WPR, jak również na podstawie informacji przekazywanych przez agencję płatniczą dotyczących rozliczeń środków WPR.

Informacje o stopniu wykorzystania środków były uzyskiwane również poprzez analizę otrzymanych od dysponentów sprawozdań budżetowych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR oraz comiesięczne sporządzanie sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 269-273, 1254-1312, 1549)

W 2018 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2007–2013 oraz PF 2014–2020 wpłynęły zwroty na łączną kwotę 2.195,7 mln zł<sup>10</sup>. Wszystkie zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28 UE za grudzień. Kwota zwrotów dotyczących WPR w 2018 r. wyniosła 21,1 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 1240, 1250-1253, 1541 plik 3 i 4, 1547-1548, 2240)

Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2018 deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 15.460,2 mln zł wyniósł 3.524,5 mln zł. Rozbieżność między zaplanowanym a zrealizowanym deficytem wynikała przede wszystkim z wykonania wydatków budżetu środków europejskich na poziomie 83,3% planu określonego w ustawie budżetowej.

Zdaniem NIK rzeczywisty deficyt budżetu środków europejskich był niższy o wartość dokonanych w 2018 r. zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych. Zwroty te, zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych<sup>11</sup> oraz § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, wpłynęły na rachunki do obsługi płatności. Według danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2018, według stanu na dzień 12 marca 2019 r., wyniosły one 1.074,2 mln zł, w tym 20,2 mln zł z tytułu WPR.

Zwroty płatności dokonanych w poprzednich latach budżetowych wykazywane były w sprawozdaniach Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, zgodnie z wzorem sprawozdań i instrukcją ich sporządzenia określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej<sup>12</sup> (załączniki nr 15, 16 i 35). Wartość tych zwrotów nie pomniejszała kwoty wydatków budżetu środków europejskich. Kwoty zwrotów nie były również przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, nie zostały więc zakwalifikowane do dochodów budżetu środków europejskich.

<sup>10</sup> Na podstawie rocznych danych o zwrotach w 2018 r. według stanu na 12 marca 2019 r. (kwota należności głównej).

<sup>11</sup> Dz.U. z 2015 r. poz. 1542, ze zm.

<sup>12</sup> Dz.U. poz. 109, ze zm.

Zdaniem NIK, zwroty płatności dokonanych w latach ubiegłych, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, powinny zostać uwzględnione w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

Z wyjaśnień podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wynika, że przypisanie do dochodów BŚE zwrotów z lat poprzednich wiązałoby się z utratą przejrzystości dochodów oraz brakiem możliwości ich prawidłowego planowania. Informacja o zwrotach jest prezentowana w ramach sprawozdania operatywnego budżetu państwa. Podsekretarz stanu wyjaśnił także, że zwroty z lat ubiegłych są systematycznie przekazywane i zaliczane do całościowego rozliczenia salda wykonania budżetu środków europejskich na przestrzeni lat.

NIK nie kwestionuje, że dostępna jest informacja o zwrotach dotyczących płatności z lat ubiegłych. Zwraca jednak uwagę, że przyjęty sposób ewidencjonowania i przekazywania tych zwrotów na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa związanych z finansowaniem deficytu BŚE, nie zapewniają uwzględnienia tych zwrotów w wyniku BŚE bieżącego roku budżetowego.

(dowód: akta kontroli str. 1541 plik 1 i 2, 1718-1719, 2223-2234, 2240)

### **2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską i Unią Europejską**

W 2018 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 15.758,9 mln euro. W tym okresie Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 4.481,6 mln euro, w tym zwroty wyniosły 15,5 mln euro. Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie i wyniosło 11.277,3 mln euro, tj. o 48,5% więcej niż w 2017 r. (7.593,2 mln euro).

(dowód: akta kontroli str. 1567-1569, 1628, 1631-1641, 1653-1717, 1735-1905, 2221-2222 plik 5 i 6)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonywaną w 2018 r. przez Ministra Finansów obsługę płatności z budżetu środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności zasilane były terminowo, w wysokości zapewniającej realizację płatności. Podziału rezerw celowych dokonano zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych i obowiązującymi procedurami. NIK zauważa jednak, że zaplanowanie 44,5% wydatków budżetu środków europejskich w rezerwach celowych budżetu, mimo iż było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Zwraca również uwagę na konieczność uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

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

Opis stanu  
faktycznego

Ministerstwo Finansów terminowo otrzymywało sporządzane przez BGK informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności<sup>13</sup>, 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 zapisów księgowych

<sup>13</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 1011.

obejmujących miesiące wrzesień i listopad 2018 r. na łączną kwotę 9.009,0 mln zł stwierdzono, że dane dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były 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-28 UE oraz Rb-28 UE WPR za wrzesień i listopad 2018 r. były weryfikowane z zapisami konta 906, a różnice były na bieżąco wyjaśniane.

(dowód: akta kontroli str. 1391-1419, 1564-1565, 1610-1613, 1642-1649, 1955-1971, 2220, 2221-2222 plik 9-12 i 15-27)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa wyniosła na koniec 2018 r. łącznie 34.402,4 mln zł i była wyższa od stanu na koniec 2017 r. o 2.595,4 mln zł. Obejmowała ona 20.484,4 mln zł z tytułu programów operacyjnych i mechanizmów finansowych w ramach perspektyw finansowych 2007-2013 i 2014-2020 oraz 13.918,0 mln zł z tytułu WPR. Odnotowany w 2018 r. wzrost kwoty środków europejskich do rozliczenia z budżetem państwa wynikał głównie z przekazania w trakcie roku z budżetu państwa środków w łącznej kwocie 8.085,0 mln zł na sfinansowanie płatności w ramach PF 2014-2020, z powodu braku środków europejskich na rachunku konsolidacyjnym Ministra Finansów dla PF 2014-2020, a także z przekazania środków na sfinansowanie płatności w ramach WPR (2.553,5 mln zł). W związku z wnioskiem przez NIK, opracowaniem zasad uregulowania narastających od 2010 r. rozliczeń środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych, w 2018 r. z rachunku dochodów BŚE w ramach *Procedury rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007-2013* przekazano do budżetu państwa kwotę 5.991,8 mln zł, która stanowiła 18,8% kwoty środków europejskich do rozliczenia z budżetem państwa na dzień 1 stycznia 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1566-1567, 1650-1652, 1978-2126, 2136-2186)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Ocena częściowa

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

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość ewidencjonowania operacji. Operacje dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich 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. Ministerstwo Finansów zrealizowało wniosek NIK o opracowanie zasad uregulowania rozliczeń środków europejskich z budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych.

## VI. Uwagi

NIK w dalszym ciągu wskazuje na potrzebę:

- wprowadzenia zmian w funkcjonującym systemie dochodów budżetu środków europejskich, zmierzających do tego aby – zgodnie z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych – środki, które wpłynęły do Polski były już z datą ich wpływu – zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich,
- uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

NIK zwraca również uwagę, że brak jest wystarczającego uzasadnienia dla umieszczenia ponad 40% wydatków budżetu środków europejskich w części 83 – Rezerwy celowe.

## 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. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

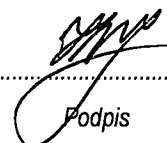
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag

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.

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 19 kwietnia 2019 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski



.....  
Podpis



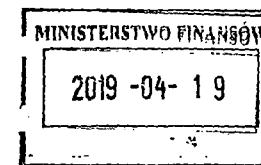


PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

KBF. 410.001.13.2019

Pani  
Jewszu Czernwińska  
Minister Finansów



Za zwrótnym  
potwierdzeniem odbioru

1919  
2019

NAJWYŻSZA  
IZBA  
KONTROLI