



KBF.430.010.2020

Nr ewid. 88/2020/P/20/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

Wykonanie budżetu państwa w 2019 r.
w części 19 – Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe
oraz wykonanie planu finansowego
Funduszu Reprywatyzacji

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarda

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 28.05.2020

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE	4
2. OCENA OGÓLNA.....	7
3. UWAGI I WNIOSKI	10
4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	11
4.1. DOCHODY BUDŻETOWE	11
4.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH	12
4.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ	21
4.4. KSIĘGI RACHUNKOWE.....	22
5. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU REPRYWATYZACJI.....	23
5.1. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO.....	23
5.2. SPRAWOZDANIA.....	26
6. INFORMACJE DODATKOWE	27
7. ZAŁĄCZNIKI	28
7.1. DOCHODY I WYDATKI JEDNOSTEK FUNKCJONUJĄCYCH W RAMACH CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	28
7.2. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK	29
7.3. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	30
7.4. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ FUNDUSZU REPRYWATYZACJI	31
7.5. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	32
7.6. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	33
7.7. ZATRUDNIENIE I WYNAGRODZENIA W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	35
7.8. WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE	37
7.9. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU REPRYWATYZACJI	38
7.10. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI	41
7.11. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI	42

1. WPROWADZENIE

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części budżetowej 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz ocena wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa.

Celem kontroli było również dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Repywatyzacji pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta Funduszu.

Zakres kontroli

Ocenie podlegały w szczególności:

- realizacja dochodów budżetowych,
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich,
- prawidłowość i rzetelność sprawozdań,
- realizacja planu finansowego i zadań Funduszu Repywatyzacji oraz prawidłowość sprawozdań tego Funduszu.

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Finansów, Izby Administracji Skarbowej w Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze

Dysponentem części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe jest minister właściwy do spraw budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych (dalej: Minister Finansów lub Minister).

Część 19 budżetu państwa obejmuje tylko niektóre dochody i wydatki związane z realizacją zadań Ministra Finansów, w tym głównie dochody z tytułu odsetek od rachunków i lokat środków budżetu państwa w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego (dalej: BGK) oraz dochody izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi jako jednostek budżetowych. Wydatki części 19 obejmowały głównie zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, w tym poboru podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa, postępowań egzekucyjnych w zakresie zaległości podatkowych i niepodatkowych, a także działania kontrolne realizowane przez Krajową Administrację Skarbową (dalej: KAS). Wydatki te umożliwiały przede wszystkim działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi (82,1% wydatków części) i urzędu obsługującego Ministra Finansów (tzw. centrali Ministerstwa Finansów – 12,6%). W ramach wydatków centrali MF ponoszone były również wydatki na realizację programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* (4,3% wydatków części). Wydatki w układzie zadaniowym realizowane były w ramach czterech funkcji, sześciu zadań, ośmiu podzadań i 20 działań.

Większość dochodów (99,8%) i wydatków (93,5%), za realizację których odpowiada Minister Finansów, ujęta była w odrębnych częściach budżetowych. Dochody podatkowe pobierane przez Krajową Administrację Skarbową ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa w części 79 *Obsługa długu Skarbu Państwa*, a wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego w części 82 *Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego*. Minister Finansów jest również dysponentem części 84 *Środki własne Unii Europejskiej* i 87 *Dochody budżetu środków europejskich*, w których ewidencjonowane były odpowiednio wydatki przeznaczone na sfinansowanie polskiego wkładu do budżetu Unii Europejskiej oraz dochody budżetu środków europejskich.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2019 pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* oraz oceny wykonania planów finansowych jednostek finansowanych w ramach tej części budżetu państwa. Ocenie podlegały w szczególności:

- działania związane z pobieraniem i egzekucją dochodów budżetowych;
- realizacja wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym rzeczowe efekty uzyskane w wyniku realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych;
- sporządzenie rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych;
- system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań;
- nadzór i kontrola sprawowane przez dysponenta części budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. finansach publicznych¹ (dalej: ufp), w tym:
 - a) nadzór nad wykonaniem planów finansowych podległych jednostek,
 - b) nadzór nad wykorzystaniem i rozliczeniem dotacji wypłaconych z budżetu państwa w części 19.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

Do oceny wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe wykorzystano również wyniki kontroli wykonania planów finansowych na rok 2019 pięciu Izb Administracji Skarbowej (dalej: IAS) w: Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

Szczegółowy wykaz kontrolowanych jednostek przedstawiono w załączniku nr 7.2 do niniejszej Informacji.

W 2019 r. w części 19 dochody wyniosły 768 264,1 tys. zł, w tym 746 402,9 tys. zł (97,2%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowane jednostki. Wydatki budżetu państwa zrealizowano w wysokości 7 631 830,4 tys. zł. Wydatki kontrolowanych jednostek w kwocie 3 731 952,6 tys. zł stanowiły 48,9% wydatków części 19. Ponadto z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 56 710,7 tys. zł, w tym 34 067,8 tys. zł (60,1%) w ramach kontrolowanych jednostek.

Zrealizowane w kontrolowanej części dochody budżetu państwa stanowiły 0,2% łącznej kwoty dochodów budżetu państwa, a wydatki – 1,8% wydatków budżetu państwa oraz 0,1% wydatków budżetu środków europejskich.

Budżet części 19 realizowany był w 2019 r. przez 21 dysponentów, w tym dysponenta części 19 (jako równocześnie dysponenta III stopnia w zakresie pobierania dochodów i dokonywania wydatków ujętych w planie finansowym jednostki) oraz 20 dysponentów III stopnia, bezpośrednio podległych dysponentowi części, tj.: Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów, 16 dyrektorów izb administracji skarbowej, Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej, Dyrektora Centrum Informatyki Resortu Finansów oraz Dyrektora Krajowej Szkoły Skarbowości. Szczegółowe informacje dotyczące dochodów budżetowych, wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich realizowanych przez poszczególnych dysponentów oraz ich procentowy udział w zrealizowanych wydatkach w części 19 budżetu państwa zostały przedstawione w załączniku nr 7.1 do niniejszej Informacji.

Minister Finansów od 1 stycznia 2017 r. jest również dysponentem Funduszu Reprywatyzacji. Do 31 grudnia 2016 r. dysponentem Funduszu był Minister Skarbu Państwa.

Celem działania Funduszu Reprywatyzacji (dalej: Fundusz) jest zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, poprzez:

- 1) wypłatę odszkodowań wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia;
- 2) wypłatę odszkodowań przyznanych na podstawie art. 10 ustawy z dnia 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu Państwa Polskiego²;
- 3) realizację porozumień zawieranych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz jednostki samorządu terytorialnego w sprawie dotacji celowych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego przeznaczonych na dofinansowanie zaspokajania przez te jednostki roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa, w szczególności przez wydanie rzeczy lub wypłatę świadczeń wynikających z prawomocnych wyroków i ugód sądowych oraz ostatecznych decyzji administracyjnych wydanych w związku z nacjonalizacją mienia;
- 4) pokrycie kosztów postępowania sądowego i egzekucyjnego, w tym wynagrodzeń biegłych sądowych za sporządzanie ekspertyz, których koszty w wyroku ponosi pozwany – Skarb Państwa;
- 5) pokrycie kosztów zastępstwa procesowego w sprawach prowadzonych poza granicami kraju;

² Dz. U. z 2018 r. poz. 2099, ze zm.

- 6) pokrycie kosztów wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów cywilnoprawnych w zakresie specjalistycznych opinii i analiz, w ramach realizacji powyższych zadań.

Postępowania administracyjne i sądowe związane z odszkodowaniami za znacjonalizowane mienie prowadzone są przez organy, które wydawały decyzje nacjonalizacyjne (lub następców tych organów). Dysponent Funduszu wypłaca odszkodowania wraz z odsetkami i innymi kosztami na podstawie prawomocnych wyroków sądowych, przesyłanych wraz z wnioskiem o wypłatę przez organy prowadzące sprawę (organy reprezentujące Skarb Państwa we właściwym postępowaniu sądowym lub administracyjnym). Także należności z tytułu niezasadnie wypłaconych odszkodowań ze środków Funduszu dochodzone są przez te organy, a wyegzekwowane kwoty wpłacane są na konto Funduszu.

Zasady tworzenia i działania Funduszu uregulowane są w ustawie z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników³ (dalej: ustawa o komercjalizacji).

Do 28 marca 2019 r. ustawa o komercjalizacji dopuszczała możliwość wydatkowania środków Funduszu na zakup lub objęcie akcji i udziałów niektórych spółek (spółek publicznych lub spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym). Z dniem 29 marca 2019 r. zmienione zostały przepisy ustawy o komercjalizacji regulujące zasady dokonywania wydatków ze środków Funduszu na nabycie lub objęcie udziałów i akcji w spółkach (m.in. w art. 56 uchylono ust. 4c, dodano art. 69h), w tym poszerzono zakres spółek oraz ograniczono możliwość wydatkowania środków Funduszu na ten cel do końca 2020 roku.

Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania w 2019 r. planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji pod względem legalności, celowości, rzetelności i gospodarności podejmowanych działań przez dysponenta funduszu. Ocenie podlegały w szczególności:

- planowanie i realizacja przychodów Funduszu,
- planowanie i wykonanie kosztów oraz efekty realizowanych zadań, w tym stopień ich realizacji,
- gospodarowanie wolnymi środkami,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych oraz sprawozdań za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości ich sporządzania.

Stan Funduszu na początek roku 2019 wynosił 5 247 843,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4 896 690,8 tys. zł, należności 351 330,5 tys. zł, a zobowiązania 177,4 tys. zł. Przychody zrealizowane w 2019 r. wyniosły 85 098,1 tys. zł, a koszty 1 337 589,0 tys. zł. Stan Funduszu na koniec roku wyniósł 3 995 352,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 3 357 363,2 tys. zł, należności 637 990,9 tys. zł, zobowiązania 1,2 tys. zł.

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2181, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego w 2019 r. Funduszu Reprywatyzacji

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

Dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2019 r.⁵

Na podstawie szczegółowego badania dochodów w kwocie 334 744,4 tys. zł, tj. 43,6% dochodów części 19, stwierdzono, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych były ustalane oraz dochodzone prawidłowo i terminowo, ustalone przypadki nieprawidłowości miały charakter incydentalny i w większości nie miały wpływu na skuteczność egzekucji należności Skarbu Państwa. W Ministerstwie Finansów stwierdzono jeden przypadek zwłoki w podejmowaniu przez Ministerstwo Finansów działań zmierzających do wyegzekwowania należności z tytułu kary umownej. W IAS w Szczecinie stwierdzono przypadki przekazywania z opóźnieniem na dochody budżetu państwa kwot, wobec których prawomocnie orzeczono przepadek na rzecz Skarbu Państwa. Ponadto w Izbach Administracji Skarbowej w Szczecinie i Zielonej Górze stwierdzono przypadki przekazywania z opóźnieniem dokumentów do służb finansowo-księgowych oraz podejmowania z opóźnieniem decyzji o odpisaniu przedawnionej należności, w wyniku czego należności były nieprawidłowo wykazywane w sprawozdaniach budżetowych. W IAS w Zielonej Górze ustalono, że nie wszczęto postępowań egzekucyjnych wobec dwóch dłużników, pomimo nadanej orzeczeniem sądowym klauzuli wykonalności. Stwierdzone nieprawidłowości ze względu na jednostkowy oraz nieistotny kwotowo charakter nie miały wpływu na ocenę realizacji dochodów.

Zaplanowane w części 19 wydatki zostały wykonane w 99,5% planu po zmianach. Szczegółowym badaniem objęto realizację wydatków budżetu państwa w kwocie 574 247,9 tys. zł, tj. 7,5% wydatków części 19, oraz realizację wydatków budżetu środków europejskich w kwocie 23 203,5 tys. zł, tj. 40,9% wydatków części 19. Stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego lub niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Stwierdzone w Ministerstwie Finansów nieprawidłowości dotyczące ustalenia wartości zamówienia w ramach umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych oraz nieopublikowania w formie obwieszczenia wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje celowe z budżetu państwa w części 19, nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności nie spowodowały również nieprawidłowości dotyczące postępowań o udzielenie zamówień publicznych w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie, polegające na sporządzeniu protokołu postępowania według nieaktualnego wzoru oraz niezawarcie w umowie obligatoryjnych postanowień dotyczących zasady zmiany wynagrodzenia wykonawcy ze względu na zmianę określonych kosztów wykonania zadania.

Dysponent części prawidłowo sprawował nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu, według zasad określonych w art. 175 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzenia łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponenta części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, i sprawozdań jednostkowych urzędu obsługującego Ministra Finansów oraz kontrolowanych izb administracji skarbowej. Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych

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

podległych dysponentów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej⁶, sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych⁷, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym⁸.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli ksiąg rachunkowych Izby Administracji Skarbowej w Zielonej Górze, stanowiących podstawę sporządzenia sprawozdań tej Izby, stwierdzono, że organizacja rachunkowości i przyjęty system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych oraz prawidłowość i rzetelność sporządzonych sprawozdań. Sprawozdania przedstawiają wiarygodne dane o dochodach i wydatkach oraz związanych z nimi należnościach i zobowiązaniach. Na podstawie badania dowodów księgowych o łącznej wartości 10 417,3 tys. zł ustalono, że księgi rachunkowe w zakresie obejmującym zapisy dotyczące dochodów i wydatków oraz związanych z nimi należności i zobowiązań prowadzone były, co do zasady, prawidłowo, a stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wiarygodność sprawozdań. Nieprawidłowości te nie pozwoliły na ocenę pozytywną prowadzonych ksiąg rachunkowych, jednak nie były na tyle istotne, by sposób prowadzenia ksiąg ocenić negatywnie.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe przedstawiona została w załączniku nr 7.3 do niniejszej Informacji.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.

Przychody i koszty Funduszu Reprywatyzacji zostały wykonane zgodnie z planem finansowym Funduszu. W wyniku szczegółowego badania kosztów w kwocie 1 257 781,0 tys. zł, tj. 94,0% kosztów Funduszu, stwierdzono, że zostały one poniesione na cele wymienione w przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

W toku kontroli ujawniono nieprawidłowość polegającą na utrzymywaniu zbyt wysokiego stanu wolnych środków pieniężnych Funduszu, co miało wpływ na uzyskanie niższych odsetek z lokowania wolnych środków. Nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę wykonania planu finansowego Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie zaopiniowała roczne sprawozdania za 2019 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji oraz sprawozdania za IV kwartał 2019 r. w zakresie operacji finansowych.

Sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzania sprawozdań.

Sprawozdania zostały sporządzone terminowo, stosownie do przepisów rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie: sprawozdawczości budżetowej,

⁶ Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2019 r. poz.1393, ze zm.).

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1773).

⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 704).

sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, a także sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji przedstawiona została w załączniku nr 7.4 do niniejszej Informacji.

3. UWAGI I WNIOSKI

Minister Finansów

Nie zostały wprowadzone zmiany w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹. Było to przedmiotem wniosku Najwyższej Izby Kontroli po kontroli wykonania budżetu państwa w cz. 19 w 2017 i 2018 r. Dyrektor Generalna MF wyjaśniła, że trwają prace nad przygotowaniem odpowiednich przepisów do ustawy o finansach publicznych i do rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa. Ich wprowadzenie zostanie zaproponowane przy kolejnej kompleksowej nowelizacji przepisów ustawy o finansach publicznych. W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli ponownie wnosi o dokonanie zmian tak, by z przepisów jednoznacznie wynikał sposób postępowania jednostek budżetowych (rozliczania w zakresie wydatków i dochodów), w przypadku dokonywanego w trybie kodeksu cywilnego potrącenia wzajemnych wierzytelności, w tym także w ramach realizowanych projektów finansowanych z udziałem środków europejskich (zarówno w części finansowanej z budżetu państwa, jak i w części finansowanej z budżetu środków europejskich).

Wyniki kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji wskazują na potrzebę zmiany treści art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych w zakresie możliwości zmiany planów finansowych państwowych funduszy celowych w trakcie roku budżetowego (bez uprzedniej konieczności nowelizacji ustawy budżetowej). Zmienione przepisy powinny określać przesłanki dopuszczające możliwość zwiększenia planowanych kosztów funduszu bez jednoczesnego adekwatnego zwiększenia prognozowanych przychodów (przesłanki dopuszczające możliwość jednoczesnego zwiększenia planowanych kosztów i zmniejszenia prognozowanego stanu środków funduszu na koniec roku).

Ponadto w wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Finansów NIK wskazała na konieczność:

- ustalania wartości zamówień dotyczących umów zleceń z zachowaniem należytej staranności,
- realizowania obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2225, ze zm.

4. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

4.1. DOCHODY BUDŻETOWE

4.1.1. REALIZACJA DOCHODÓW BUDŻETOWYCH

W części 19 w 2019 r. realizowane były głównie dochody izb administracji skarbowej jako jednostek budżetowych oraz dochody z odsetek od lokat środków budżetu państwa. Dochody podatkowe i celne pobierane przez administrację skarbową ujmowane były w części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Zrealizowane w 2019 r. w części 19 dochody wyniosły 768 264,1 tys. zł i były wyższe o 188 955,1 tys. zł (o 32,6%) od kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz wyższe o 132 474,0 tys. zł (o 20,8%) od uzyskanych w 2018 r. Wynikało to przede wszystkim z osiągnięcia wyższych dochodów z tytułu dywidendy od spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. Kwotę dochodów z tego tytułu zaplanowano na poziomie dywidendy wypłaconej za rok 2017, przewidując konieczność pozostawienia części zysku na działania rozwojowe spółki, podobnie jak w roku 2018. Z uzyskanych wyjaśnień wynika, że w 2019 r. nie było jednak potrzeby pozostawiania części zysku na rozwój spółki, co pozwoliło uzyskać wyższą dywidendę (o 102 000,0 tys. zł).

W 2019 r. największy udział w strukturze dochodów miały dochody uzyskane z tytułu odsetek w rozdziale 75814 *Różne rozliczenia finansowe* (469 846,0 tys. zł, tj. 61,2% dochodów części). Dochody te obejmują głównie odsetki od środków budżetu państwa lokowanych w Narodowym Banku Polskim i Banku Gospodarstwa Krajowego. Kolejną istotną pozycję stanowiły dochody z tytułu dywidendy od spółki Totalizator Sportowy sp. z o.o. w kwocie 122 000,0 tys. zł, tj. 15,9% dochodów.

Szczegółowe informacje o dochodach zrealizowanych w części 19 w 2019 r. przedstawiono w załączniku nr 7.5 do Informacji.

Zrealizowane w 2019 r. dochody centrali MF wyniosły 538 679,7 tys. zł i były niższe o 4914,6 tys. zł (o 0,9%) od uzyskanych w 2018 r. Wynikało to głównie z osiągnięcia niższych niż w 2018 r. dochodów z tytułu opłat za udzielenie koncesji na prowadzenie kasyn gry, zgodnie z ustawą z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych¹⁰ (o 17 733,4 tys. zł) oraz niższych wpływów z tytułu rozliczeń związanych z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (o 2950,0 tys. zł), przy wyższych wpływach w rozdziale 75001 *Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej*, głównie z tytułu opłat za zawarcie uprzednich porozumień cenowych (o 10 573,3 tys. zł).

Dochody zrealizowane przez pięć skontrolowanych izb administracji skarbowej wyniosły łącznie 10 711,7 tys. zł, co stanowiło 1,4% dochodów w części 19. Dochody te były o 4,5% niższe od zrealizowanych w 2018 r. przez kontrolowane izby. Spadek ten wynikał z osiągnięcia niższych niż w roku poprzednim dochodów w IAS w Warszawie (o 1613,6 tys. zł, co stanowiło spadek o 25,8%), głównie z tytułu odsetek i wpływów z tytułu konfiskaty mienia i przepadku przedmiotów na rzecz Skarbu Państwa.

Badaniem pod względem prawidłowości i terminowości ustalania należności objęto 369 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych na łączną kwotę 334 744,4 tys. zł (43,6% dochodów części), z czego:

- w centrali MF badaniem objęto 71 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych o łącznej wartości 133 598,6 tys. zł, tj. 17,4% dochodów części 19;
- u dysponenta części badaniem objęto otrzymane dochody z tytułu dywidendy (122 000,0 tys. zł), zwrotu dotacji (75 000,0 tys. zł) oraz odsetek (4,4 tys. zł), czyli 25,6% dochodów części 19;
- w pięciu kontrolowanych izbach administracji skarbowej badaniem objęto 292 dowody księgowe dotyczące dochodów budżetowych na łączną kwotę 4141,0 tys. zł, co stanowiło 0,5% dochodów części 19.

W wyniku badania stwierdzono, że należności ustalane były w odpowiedniej wysokości, określonej w przepisach prawa, decyzji lub umowie.

¹⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 847, ze zm.

4.1.2. NALEŻNOŚCI POZOSTAŁE DO ZAPŁATY

Na koniec 2019 r. dysponent części 19 wykazał należności do zapłaty w wysokości 287 714,0 tys. zł, w tym zaległości 261 459,5 tys. zł. W porównaniu do stanu na koniec roku 2018 należności spadły o 393 156,4 tys. zł, tj. o 57,7%, a zaległości o 375 491,8 tys. zł, tj. o 58,9%. Spadek stanu należności i zaległości wynikał przede wszystkim z wyśięgowania w Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach należności wynikającej z wyroku Sądu Apelacyjnego w Katowicach zasądzającego na rzecz Skarbu Państwa kwotę 319 197,0 tys. zł tytułem naprawienia szkody majątkowej wraz z odsetkami. Wynikało to z przekazania należności z Izby do właściwych urzędów skarbowych i tym samym przeniesienia należności z części 19 do części 77 *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*.

Szczegółowym badaniem objęto skuteczność i adekwatność działań podejmowanych w celu odzyskania 105 należności na łączną kwotę 95 547,2 tys. zł, co stanowiło 33,2% należności w części 19. Podejmowane działania oceniono pozytywnie w centrali MF oraz IAS w Katowicach, Poznaniu i w Warszawie. W Izbach Administracji Skarbowej w Szczecinie i w Zielonej Górze stwierdzono nieprawidłowości, które nie pozwoliły ocenić wykonania planu dochodów w tych jednostkach pozytywnie, jednak ich skala nie powodowała oceny negatywnej. W IAS w Szczecinie z opóźnieniem przekazywano środki z rachunku depozytów na rachunek dochodów, pomimo posiadania prawomocnych wyroków sądowych orzekających o przepadku środków w wysokości 79,8 tys. zł, a ponadto z wieloletnim opóźnieniem ujęto w księgach rachunkowych dwie należności w łącznej kwocie 9,0 tys. zł. W IAS w Zielonej Górze z wieloletnim opóźnieniem ujęto w księgach rachunkowych należność w kwocie 771,9 tys. zł (co nie wpłynęło jednak na terminowość i prawidłowość podjętych działań egzekucyjnych) oraz z opóźnieniem spisano należność przedawnioną. W Izbie tej nie wszczęto również działań egzekucyjnych w przypadku dwóch należności w łącznej kwocie 10,8 tys. zł, pomimo nadanej orzeczeniem sądowym klauzuli wykonalności w dniu 23 lipca 2013 r. i 21 lutego 2014 r.

Stwierdzone nieprawidłowości, ze względu na małą skalę, nie wpłynęły na ogólnie pozytywną ocenę prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19.

Skuteczność i adekwatność działań podejmowanych przez dysponenta III stopnia – centralę MF w celu odzyskania należności, sprawdzono na próbie należności pozostałych do zapłaty w kwocie 14 447,0 tys. zł od pięciu dłużników. Doboru dokonano metodą celową. W kontrolowanych pięciu izbach administracji skarbowej badaniem objęto w sumie 100 sald należności o łącznej wartości 81 100,3 tys. zł.

4.2. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA I BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

4.2.1. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA

Wydatki budżetu państwa w 2019 r. w części 19 wyniosły 7 631 830,4 tys. zł, co stanowiło 106,3% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 99,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2018 r. wydatki były niższe o 1 546 792,7 tys. zł (o 16,9%). Wynikało to głównie z jednorazowego przekazania w 2018 r. środków w kwocie 2 100 000,0 tys. zł na zasilenie Funduszu Reprywatyzacji. Środki te, stanowiące przychód Funduszu Reprywatyzacji, zostały w 2018 r. przekazane na podstawie art. 29e ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018¹¹ (dalej: ustawa o budżecie na rok 2018). Niższe niż w 2018 r. były również wydatki w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”. Wyniosły one 333 078,5 tys. zł i były niższe o 25,3% niż w 2018 r. ze względu na mniejsze zapotrzebowanie Banku Gospodarstwa Krajowego na wypłaty z gwarancji.

Wyższe o 8,9% niż w roku poprzednim oraz o 6,4% od planowanych w ustawie budżetowej były wydatki na działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi (rozdział 75008), które wyniosły 6 177 269,3 tys. zł. Wzrost wynikał przede wszystkim ze zwiększenia wydatków na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy. Dodatkowe środki, które pochodziły z rezerw celowych w części 83 budżetu państwa, przeznaczono głównie na podwyżki, co opisano szerzej w dalszej części Informacji. W porównaniu do roku 2018 wzrosły również wydatki izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi

¹¹ Dz. U. poz. 2371, ze zm. Art. 29e został dodany ustawą z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz. U. poz. 2383).

i urzędami celno-skarbowymi na usługi obce. Było to spowodowane głównie wzrostem kosztów opłat za przesyłki pocztowe, wzrostem cen usług utrzymania czystości, prowizji i opłat bankowych, a także wyższych wydatków na usługi transportowe, parkowania i przechowywania mienia, uwarunkowanych w szczególności ilością zatrzymanych przez funkcjonariuszy pojazdów, cystern, paliwa i automatów do gry.

Wydatki w rozdziale 75095 *Pozostała działalność* wyniosły 522 349,5 tys. zł. Były one wyższe o 36,6% niż w roku poprzednim oraz wyższe od planowanych w ustawie budżetowej o 28,6%. Wzrost wynikał głównie z udzielenia w 2019 roku dotacji w łącznej kwocie 91 858,7 tys. zł dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego, spółki celowej Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. oraz Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego. W porównaniu do roku 2018, w rozdziale 75095 wzrosły o 13,4% wydatki na usługi obce, co wynikało ze wzrostu wydatków w centrali Ministerstwa Finansów w wyniku zwiększonego zapotrzebowania na znaki akcyzy, realizacji nowych i kontynuowanych projektów informatycznych, prowadzenia kampanii promocyjno-informacyjnych, w tym usługi „Twój e-PIT”, pracowniczych planów kapitałowych oraz indywidualnych rachunków podatkowych.

Wydatki budżetu państwa poniesione na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów wyniosły 944 211,3 tys. zł, tj. 12,4% wydatków części 19. Stanowiło to 91,8% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 98,2% planu po zmianach. W porównaniu do roku poprzedniego wydatki były niższe o 8,5%. Zmniejszenie wydatków było spowodowane głównie niższymi wydatkami w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”.

Nadal aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po wcześniejszych kontrolach wykonania budżetu państwa, dotyczący zaprzestania utrzymywania środków w planie dysponenta części, zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych. Z wyjaśnień Dyrektor Generalnej MF wynika, że kontynuowano działania w celu ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części 19 na poziomie Ministerstwa Finansów. W 2019 r. na poziomie Ministerstwa pozostawiono jedynie wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które są rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych. Ustalono, że w ciągu 2019 roku przekazano z planu wydatków dysponenta części do planu wydatków dysponentów niższego stopnia kwotę 8576,4 tys. zł, z przeznaczeniem między innymi na naprawy, remonty, odtworzenie mienia jednostek oraz odprawy pośmiertne. Pomimo, że przekazana kwota była niższa niż w roku poprzednim (9400,1 tys. zł), NIK zauważa, że wskazane powyżej przyczyny nie upoważniają dysponenta części do tworzenia w swoim planie finansowym tzw. rezerwy na wydatki dla jednostek podległych, ponieważ wydatki te powinny być w miarę możliwości planowane przez te jednostki. Ewentualne niedobory środków w trakcie roku powinny być uzupełniane w sposób przewidziany w ustawie o finansach publicznych, w tym poprzez dokonywanie odpowiednich zmian w planie jednostek podległych. Środki na zadania jednostek podległych mogą być ujmowane wyłącznie w ich planach finansowych lub w części 83 – Rezerwy celowe, w przypadku gdy na etapie planowania wydatków na dany rok budżetowy dysponent nie jest w stanie określić, które jednostki będą ostatecznie realizowały określone wydatki.

W strukturze wydatków budżetu państwa w części 19 według grup ekonomicznych największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 94,3% (7 198 494,9 tys. zł). Wydatki na dotacje i subwencje oraz wydatki majątkowe stanowiły odpowiednio 2,1% (160 346,1 tys. zł) oraz 3,0% (227 782,1 tys. zł, w tym 11,2 tys. zł jako dotacja celowa na finansowanie kosztów realizacji inwestycji dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego), a świadczenia na rzecz osób fizycznych – 0,6% (45 207,3 tys. zł).

W 2019 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 160 357,3 tys. zł w tym:

- na subwencje dla partii politycznych – 49 516,7 tys. zł,
- na dotację podmiotową dla Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego – 75 000,0 tys. zł,
- na dotację podmiotową dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego – 600,0 tys. zł,
- na dotację celową dla Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego – 11,2 tys. zł,
- na dotację celową dla Instytutu Łączności-Państwowego Instytutu Badawczego – 1315,6 tys. zł,
- na dotację podmiotową dla spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. – 16 258,7 tys. zł,
- na dotacje przedmiotowe do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 17 623, 4 tys. zł,
- na wypłatę rekompensat (w ramach środków przeznaczonych na dotacje przedmiotowe) dla osób, które wniosły przedpłaty na zakup samochodów osobowych marki Fiat 126p lub FSO1500 – 31,6 tys. zł.

Szczegółowym badaniem pod kątem prawidłowości udzielania dotacji oraz sprawowanego przez dysponenta części nadzoru i kontroli nad jej wykorzystaniem objęto pięć dotacji o łącznej wartości 93 185,6 tys. zł (58,1% zrealizowanych wydatków na dotacje i subwencje w części 19). W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości. Przekazywanie i rozliczenie dotacji następowało zgodnie z zawartymi umowami oraz zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych i innymi obowiązującymi przepisami prawa. Dysponent części weryfikował prawidłowość wykorzystania dotacji na podstawie przedstawionych rozliczeń.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. NIK zwróciła uwagę, że Ministerstwo Finansów dokonując wyboru Instytutu Łączności, nie dokonało pełnego rozeznania na rynku komercyjnym, czy tego rodzaju usługę bez świadczenia usługi przewozu realizują inne podmioty. Tym samym MF nie zweryfikowało, czy przedmiotowe zadanie mogłoby zostać zlecone innemu podmiotowi za niższe wynagrodzenie. W tegorocznej kontroli ustalono, że wyżej wymieniona uwaga NIK będzie wykorzystana w sytuacji zmiany koncepcji biznesowej przetwarzania danych geolokalizacyjnych i kompleksowej przebudowy szeroko rozumianego systemu monitorowania przewozu.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Minister Finansów nie opublikował w formie obwieszczenia wykazu jednostek, którym w 2019 r. przyznano dotacje celowe z budżetu państwa w części 19, pomimo zamieszczenia w załączniku nr 8 do ustawy budżetowej danych w zakresie tej dotacji w formie zbiorczej¹², co stanowiło naruszenie art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych. Dotyczyło to dotacji celowej udzielonej w kwocie 1500 tys. zł Instytutowi Łączności – Państwowemu Instytutowi Badawczemu na przyjmowanie, przetwarzanie i analizę danych dotyczących przewozów towarów gromadzonych w rejestrze zgłoszeń, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi¹³.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. NIK sformułowała wniosek dotyczący przeprowadzenia bieżącej analizy funkcjonowania spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów stałych oraz realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów pod kątem gospodarności jej funkcjonowania oraz celowości zwiększenia jej kapitału. W 2019 r. Ministerstwo Finansów zmieniło sposób finansowania Spółki poprzez rezygnację z finansowania środkami z kapitału zakładowego na rzecz przekazywania Spółce środków w formie dotacji podmiotowych, o których mowa w art. 131 ustawy o finansach publicznych, w związku z art. 12 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji w zakresie działów administracji rządowej budżet i finanse publiczne¹⁴. W związku z powyższym od 2019 r. środki finansowe były przekazywane Spółce w transzach. Z wyjaśnień Dyrektora Generalnej MF wynika, że Spółka przedstawiała okresowe rozliczenia finansowe z wykorzystania środków finansowych, a także raporty dotyczące poziomu zaawansowania prac w ramach projektów powierzonych Spółce do wykonania. Po zakończonym roku obrotowym Spółka przedstawiła rozliczenie roczne z wykorzystania przekazanych jej środków finansowych. Stan realizacji prac zleconych, a także kwestia udzielenia kolejnych zleceń była przedmiotem cyklicznych spotkań Zespołu Oceny Inicjatyw Biznesowych oraz Komitetów Sterujących.

Dysponent części 19 wnioskował o przeniesienie do wydatków niewygasających z końcem 2018 r. środków na realizację 15 zadań w łącznej kwocie 69 477,2 tys. zł. Do 31 marca 2019 r. z łącznej kwoty środków przyznanych w powyższej wysokości, wydatkowano 60 991,7 tys. zł, tj. 87,8% planu wydatków, które w 2018 r. nie wygasły z upływem roku budżetowego. Nie wykorzystano kwoty 8 485,5 tys. zł, tj. 12,2% planu. Na realizację ośmiu z 15 zadań, środki wykorzystano w całości lub powyżej 90% w łącznej kwocie 59 449,5 tys. zł. W przypadku kolejnych czterech zadań wydatkowano 695,7 tys. zł, co stanowiło od 60% do 90% środków zaplanowanych na te zadania. Najniższe wydatkowanie środków dotyczyło pozostałych trzech zadań, tj. *Zakupów inwestycyjnych dla izb administracji skarbowej, Zakupu sprzętu informatycznego oraz oprogramowania na potrzeby Ministerstwa Finansów i jednostek podległych oraz Kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego*. Na ich realizację wydatkowano łącznie kwotę 846,5 tys. zł, co stanowiło 9,7% kwoty planowanej (8 711,6 tys. zł) na te zadania. Z wyjaśnień dyrektorów właściwych departamentów Ministerstwa Finansów wynika, iż głównymi przyczynami niezrealizowania wydatków były unieważnienia lub

¹² W załączniku nr 8 do ustawy budżetowej, w zakresie cz. 19, zaplanowano dotacje celowe w kwocie 1500 tys. zł dla jednostek określonych jako „Pozostałe jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych”.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2332, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 230. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 3 tej ustawy przychodami spółki celowej są dotacje podmiotowe na dofinansowanie jej działalności bieżącej.

opóźnienia postępowań niezależne od jednostek resortu finansów, związane z koniecznością uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę oraz uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy¹⁵.

Nie stwierdzono wydatkowania środków ujętych w wykazie wydatków niewygasających w 2018 r. w części 19 niezgodnie z przeznaczeniem. Ostatnie wydatki w ramach realizowanych zadań zostały dokonane 29 marca 2019 r., a więc przed upływem ostatecznego terminu ich dokonania. Dysponent części 19 w terminie i na właściwy rachunek bankowy zwrócił niewykorzystane środki na wydatki niewygasające z końcem roku 2018. Ewidencję tych środków prowadzono prawidłowo.

W związku z wnioskiem NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. o zapewnienie rozwiązań zapobiegających zgłaszaniu do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego wydatków nierealnych do wykonania we wnioskowanym terminie, w Ministerstwie wprowadzono wzór informacji dodatkowej do zgłoszeń wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, w którym m.in. zawarto wymóg wskazania stopnia zaawansowania realizacji prac oraz ryzyka niezrealizowania zadania w terminie do 31 marca roku następnego. W 2019 r. w części 19 nie przenoszono wydatków z roku 2019 na rok 2020.

W trzech z pięciu objętych kontrolą NIK izb administracji skarbowej wystąpiły wydatki budżetu państwa, które w 2018 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego, tj.:

- w IAS w Poznaniu wydatki niewygasające z końcem 2018 r. w kwocie 2000,0 tys. zł przeznaczono w 100% na realizację zadania *Budowa, przebudowa oraz modernizacja nieruchomości izb administracji skarbowej*;
- w IAS w Szczecinie wydatki niewygasające z końcem 2018 r. w kwocie 303,6 tys. zł przeznaczono na realizację zadania *Budowa, przebudowa oraz modernizacja nieruchomości izb administracji skarbowej*, co stanowiło 63,5% kwoty przyznanej Izbie;
- w IAS w Zielonej Górze wydatki niewygasające z końcem 2018 r. w kwocie 2127,9 tys. zł przeznaczono na zadanie *Zakup umundurowania dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej* oraz w kwocie 249,5 tys. zł na zadanie *Zakupy inwestycyjne dla izb administracji skarbowej*. IAS wydatkowała łącznie 2377,5 tys. zł, co stanowiło 99,7% kwoty przyznanej Izbie.

Powyższe wydatki zostały ujęte w załączniku nr 1 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego¹⁶. Izby Administracji Skarbowej wydatkowały wyżej wymienione środki terminowo, tj. do 31.03.2019 r., a niewykorzystane kwoty zostały zwrócone w terminie wskazanym w art. 181 ust. 8 ufp na wyodrębniony rachunek dochodów centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

IAS w Katowicach i w Warszawie nie realizowały wydatków budżetowych, które nie wygasły z upływem 2018 r.

Wydatki na wynagrodzenia w części 19 budżetu państwa w 2019 r. wyniosły 5 027 795,4 tys. zł, tj. 99,8% planu po zmianach i były wyższe o 486 011,3 tys. zł (o 10,7%) niż w 2018 r. Wzrost wydatków wynikał przede wszystkim ze zwiększenia planu wydatków na wynagrodzenia i uposażenia funkcjonariuszy z pochodnymi środkami przeznaczonymi na podwyżki, które pochodziły z rezerw celowych w części 83 budżetu państwa, w tym:

1. Z poz. 44 „Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym środki na odbudowę dochodów budżetu państwa i zadania związane z poprawą finansów publicznych” zwiększono plan na wynagrodzenia i pochodne w łącznej kwocie 400 100,4 tys. zł z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń i wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników i funkcjonariuszy izb administracji skarbowej oraz innych jednostek resortu (Ministerstwa Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej) w celu zwiększenia zaangażowania i efektywności kadr Krajowej Administracji Skarbowej odpowiedzialnych za odbudowę dochodów budżetu państwa i mających wpływ na poprawę finansów publicznych. Środki zostały wykorzystane w kwocie 395 747,2 tys. zł, z czego 98% środków przeznaczono na podwyżki. Podwyżki były przyznawane za okres od stycznia 2019 r. i otrzymało je 59,2 tys. osób.
2. Z poz. 49 „Utrzymanie rezultatów niektórych projektów zrealizowanych przy udziale środków z UE, w tym systemy informatyczne, a także środki na wsparcie potencjału realizacji zadań publicznych” zwiększono plan na wynagrodzenia i pochodne w łącznej kwocie 31 069,3 tys. zł

¹⁵ Konieczność uzupełnienia dokumentacji przez wykonawcę dotyczyła umowy na podwykonawstwo robót budowlanych, którą planowano podpisać w grudniu 2018 r. Z tego powodu umowa na podwykonawstwo została zawarta 6 lutego 2019 r., a zrealizowana po 31 marca 2019 r. W przypadku uchylenia się wykonawcy od zawarcia umowy na realizację zamówienia, w październiku 2018 r. przeprowadzono postępowanie mające na celu zawarcie umowy z wykonawcą w zakresie sporządzenia opinii prawnej. W marcu 2019 r. Ministerstwo Finansów zostało poinformowane o odmowie podpisania umowy przez wykonawcę.

¹⁶ Dz. U. poz. 2346.

z przeznaczeniem na podwyższenie uposażeń i wynagrodzeń wraz z pochodnymi dla pracowników i funkcjonariuszy jednostek resortu finansów (Ministerstwa Finansów, Centrum Informatyki Resortu Finansów, Krajowej Informacji Skarbowej, Krajowej Szkoły Skarbowości) w celu wsparcia potencjału realizacji kluczowych zadań publicznych. Środki zostały wykorzystane w kwocie 29 450,6 tys. zł, z czego 95% środków przeznaczono na podwyżki. Podwyżki były przyznawane za okres od stycznia 2019 r. i otrzymało je 3,3 tys. osób.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości Ministerstwa Finansów wynika, że zwiększenie funduszu wynagrodzeń umożliwiło przede wszystkim realizację uzgodnień ze stroną społeczną, w szczególności postanowień określonych w Porozumieniu zawartym 21 listopada 2018 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej a stroną społeczną, reprezentowaną przez organizacje związkowe działające w ramach KAS. Strony ustaliły w nim, że ramowymi założeniami w zakresie realizacji postulatów płacowych miały być podwyżki od 1 stycznia 2019 r. dla każdego zatrudnionego lub pełniącego służbę w ramach Krajowej Administracji Skarbowej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego wyniosło 6818,4 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2018 o 8,6% (o 537,4 zł), przy czym w grupie osób nieobjętych mnożnikowymi systemami wynagrodzeń o 12,2%, dla członków korpusu służby cywilnej o 9,0%, a w grupie funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej o 6,2%.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2019 r. wyniosło 61 449 osób i w porównaniu do 2018 r. wzrosło o 1191 osób, tj. o 2,0%. Wzrost zatrudnienia nastąpił w izbach administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi. Spowodowany był głównie zakończeniem w 2019 r. naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz postępowań kwalifikacyjnych dla kandydatów do służby w Służbie Celno-Skarbowej, które były w toku na koniec 2018 roku. Przeciętne zatrudnienie w centrali MF w 2019 r. wyniosło 2488 osób i zmniejszyło się w porównaniu do 2018 r. o 196 osób (o 7,3%), głównie z powodu przeniesienia osób zajmujących się audytem środków unijnych z Ministerstwa Finansów do izb administracji skarbowej.

Wydatki majątkowe budżetu państwa w 2019 r. w części 19 wyniosły 227 782,1 tys. zł i stanowiły 99,2% planu po zmianach. W porównaniu do zrealizowanych w 2018 r. były one niższe o 12,0%. W 2019 r. wydatki zostały poniesione na realizację zadań i dokonanie zakupów inwestycyjnych.

Wydatki majątkowe centrali MF w 2019 r. wyniosły 37 721,4 tys. zł i stanowiły 98,4% planu po zmianach. Niepełne wykonanie wydatków spowodowane było oszczędnościami wynikającymi z przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych.

W planie finansowym części 19 na realizację zadań inwestycyjnych zaplanowano 249 558,0 tys. zł, z tego 232 204,0 tys. zł z budżetu państwa oraz 17 354,0 tys. zł z budżetu środków europejskich. Zgodnie z przyjętymi założeniami środki te miały być wykorzystane na wykonanie 60 zadań i zakupów inwestycyjnych. W trakcie roku wprowadzono 60 nowych zadań i zakupów na kwotę 70 521,8 tys. zł. Jednocześnie zrezygnowano całkowicie z 14 zadań i zakupów na kwotę 42 739 tys. zł, w tym między innymi z: rozbudowy systemu Zefir 2 za planowaną kwotę 10 500 tys. zł (z powodu centralizacji baz urzędów skarbowych i wprowadzenia nowej koncepcji przesunięcia funkcjonalności realizowanych przez system Zefir 2 do nowego, zintegrowanego środowiska informatycznego – systemu Poltaxplus, rozwój systemu Zefir 2 będzie realizowany tylko w zakresie wymaganym przez zmiany przepisów prawa), zakupu i wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami własnymi klasy ERP (*enterprise resource planning* – planowanie zasobów przedsiębiorstwa), za planowaną kwotę 6911 tys. zł (z powodu opóźnień w realizacji oprogramowania z winy Wykonawcy, za które zostały naliczone kary umowne, w ramach zawartego porozumienia podjęto współpracę z Wykonawcą), rozwoju Systemu Teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej (STIR), w tym zakupu niezbędnego sprzętu i licencji za planowaną kwotę 7200 tys. zł (wcześniejsze założenia dotyczące zlecenia prac podmiotom trzecim w zakresie rozwoju systemu STIR zostały zmodyfikowane, przyjęto, że system ten będzie rozwijany wewnętrznie, przez kontrolowaną przez Ministerstwo Finansów Spółkę Aplikacje Krytyczne), zakupu specjalistycznego wyposażenia technicznego za planowaną kwotę 4616 tys. zł, (zadanie nie uzyskało dofinansowania ze środków unijnych przeznaczonych na program Herkules III).

W trakcie roku, na skutek zmian koncepcji, źródeł finansowania oraz unieważnienia postępowań prowadzonych w trybie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷ (dalej: upzp) zrezygnowano również z budowy obiektów na potrzeby jednostek organizacyjnych resortu, w tym między innymi z: budowy nowej siedziby dla Izby Administracji Skarbowej w Opolu

¹⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

oraz Drugiego Urzędu Skarbowego w Opolu za planowaną kwotę 17 264 tys. zł, budowy Oddziału Celno-Skarbowego w Przemyślu, która obejmowała budowę obiektu wraz z infrastrukturą kontrolno-magazynową na potrzeby jednostek granicznych podległych Podkarpackiemu Urzędowi Celno-Skarbowemu za planowaną kwotę 14 200 tys. zł, zakupu i przebudowy budynków na potrzeby Urzędu Skarbowego Warszawa-Wola za planowaną kwotę 12 000 tys. zł.

W 2019 roku zakończono budowę stacjonarnego skanera wraz z budową infrastruktury towarzyszącej do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Dorohusku oraz budowę i przebudowę budynków pozyskanych na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Białymstoku i Dolnośląskiego Urzędu Celno-Skarbowego. Zakupiono nieruchomości na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Kielcach oraz Urzędu Skarbowego w Sanoku i Wałbrzychu. Ponadto zakupiono skaner do prześwietlania na drogowe przejście graniczne w Bobrownikach, 38 samochodów służbowych i 229 sztuk sprzętu komputerowego dla różnych jednostek resortu finansów oraz dwie łodzie patrolowe na potrzeby Izby Administracji Skarbowej w Gdańsku.

NIK zauważa, podobnie jak po kontroli wykonania budżetu w 2018 r., że skala zmian w planie inwestycji wprowadzanych w trakcie roku zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i kwotowym, wskazuje na potrzebę kontynuowania działań w celu wypracowania skuteczniejszego systemu weryfikacji pod względem potrzeb i sposobu ich realizacji na etapie planowania.

W rezultacie dokonywanych w trakcie w 2019 roku zmian, plan wydatków inwestycyjnych zakładał realizację 106 zadań na kwotę łączną 270 170,9 tys. zł, z czego wydatkowano 265 066,3 tys. zł, tj. 98,11% planu po zmianach, tylko w przypadku trzech zadań realizacja planu po zmianach była niższa niż 80%.

Niewykorzystane środki w wysokości 2081,0 tys. zł, którymi zwiększono wcześniej plan wydatków majątkowych na podstawie art. 171 ust. 3 i 4 ufp, w sytuacji, gdy stwierdzono brak możliwości ich wydatkowania w 2019 r. zostały: w części wynoszącej 1021,6 tys. zł postawione do dyspozycji Ministra Finansów i zablokowane, w części wynoszącej 1040 tys. zł przekwalifikowane na wydatki bieżące po wyrażeniu zgody przez Ministra Finansów, a jedynie 19,4 tys. zł pozostało niewykorzystane i nie zgłoszono ich do dyspozycji Ministra Finansów, ponieważ środki były wykorzystywane do końca roku.

Badanie realizacji wydatków kontrolowanych dysponentów III stopnia przeprowadzono na próbie 1601 dowodów o wartości 481 062,3 tys. zł (13,4% wydatków tych jednostek). Doboru próby w wysokości 435 429,1 tys. zł dokonano losowo na podstawie wygenerowanych z systemów księgowych zapisów odpowiadających pozapłaćcowym wydatkom tych jednostek w 2019 r. i uzupełniono o wydatki w kwocie 45 633,2 tys. zł dobrane w sposób celowy.

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że zobowiązania były zaciągane i wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Wydatki dysponentów III stopnia objęto badaniem w zakresie poprawności doboru trybu udzielenia zamówień publicznych bądź wyłączenia stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych, na próbie wydatków o łącznej wartości 103 241,0 tys. zł. W ww. zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto w kontrolowanych sześciu jednostkach szczegółowym badaniem objęto łącznie 18 zamówień publicznych (badanie w zakresie prawidłowości przygotowania i przeprowadzenia postępowania oraz udzielenia i realizacji zamówienia). W związku z realizacją umów zawartych w wyniku tych postępowań w 2019 r. kontrolowane jednostki poniosły wydatki ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich w łącznej wysokości 8562,3 tys. zł. Nie stwierdzono, co do zasady, naruszeń przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również nieprawidłowości w realizacji umów zawartych w wyniku tych postępowań pod względem przedmiotu zamówienia, terminu realizacji i wysokości wynagrodzenia wykonawców, z wyjątkiem dwóch nieprawidłowości występujących w Izbie Administracji Skarbowej w Szczecinie:

- W postępowaniu na dostawę i świadczenie usług dystrybucji ciepła na rzecz Urzędu Skarbowego w Gryfinie w trybie zamówienia z wolnej ręki stwierdzono, że protokół postępowania sporządzono według nieaktualnego wzoru. Obowiązujący w 2019 r. wzór protokołu określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego¹⁸.

¹⁸ Dz. U. poz. 1128.

W ocenie NIK stwierdzona nieprawidłowość wskazuje na potrzebę zwrócenia uwagi na prawidłowość dokumentowania postępowań o udzielenie zamówień publicznych w kontrolowanej jednostce.

- W postępowaniu na pełnienie funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego robót budowlanych termomodernizacji budynku biurowego w Szczecinie przeprowadzonym w trybie przetargu nieograniczonego stwierdzono, że pomimo, iż umowa została zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy, nie zostały w niej zawarte obligatoryjne postanowienia, o których mowa w art. 142 ust. 5 upzp (zasady zmiany wynagrodzenia wykonawcy ze względu na zmianę określonych kosztów wykonania zadania).

W przypadku zamówień (w ramach kontroli zamówień wybranych do szczegółowego badania), do których nie stosowano upzp z uwagi na wartość zamówienia, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania uregulowań wewnętrznych dotyczących ich udzielania.

Tym niemniej stwierdzono, że w Ministerstwie Finansów wartość zamówienia dotyczącego umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych nie została ustalona z należytą starannością. Zgodnie z art. 32 ust. 1 upzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy, bez podatku od towarów i usług, ustalone przez zamawiającego z należytą starannością. We wniosku Departamentu Informatyzacji o dokonanie zakupu, tj. udzielenie zamówienia bez stosowania upzp, dotyczącego umowy zlecenia na usługę wsparcia procesów informatycznych przy realizacji projektu „Zarządzanie zasobami własnymi ERP”, wartość szacunkową zamówienia (kwota netto) ustalono w wysokości 85 975,6 zł (19 940,07 euro), tj. w wysokości wartości brutto zamówienia (105 750,0 zł) pomniejszonej o wartość podatku od towarów i usług (23%). W przypadku tej umowy zlecenia nie występował podatek od towarów i usług, a zleceniobiorca nie wystawiał faktur VAT. W związku z tym, ustalając z należytą starannością wartość szacunkową zamówienia, nie należało jej pomniejszać o wartość podatku od towarów i usług. W konsekwencji wartość szacunkowa zamówienia została zaniżona o 19 774,4 zł (4586,2 euro). NIK zwraca uwagę, że w przypadku wyższej wartości zamówienia mogłoby to skutkować nieprawidłowym wyłączeniem stosowania upzp na podstawie art. 4 pkt 8 tej ustawy, zgodnie z treścią którego upzp nie stosuje się do zamówienia, którego wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu państwa na rok 2019 na łączną kwotę 159 894,3 tys. zł (52 decyzje), co stanowiło 2,1% planu po zmianach. Nie wystąpiły przypadki blokowania środków w sytuacji, o której mowa w art. 177 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, tj. w związku ze stwierdzoną niegospodarnością w jednostkach podległych. Kwota zablokowanych środków była o 106,2% wyższa niż w roku poprzednim. Z materiałów przekazanych w trakcie kontroli wynika, że blokady planowanych wydatków wynikały z przyczyn niezależnych od dysponenta, w tym między innymi z przesunięć realizacji zadań z roku 2019 na rok 2020 z powodu unieważnień postępowań przetargowych, w sytuacji gdy wpłynęły oferty przewyższające kwoty, jakie zamawiający zamierzał przeznaczyć na realizację zamówienia, a także niewykorzystania środków na wynagrodzenia w związku z przejściem pracowników i funkcjonariuszy na emeryturę oraz wypłacane zasiłki chorobowe pracownikom służby cywilnej.

Plan wydatków części 19 zwiększono w trakcie roku z rezerw celowych o kwotę 679 163,1 tys. zł. W wyniku wniosków dysponenta części o korektę przyznanych środków, Minister Finansów zmniejszył środki z rezerw celowych o 28 561,6 tys. zł. Decyzją Ministra Finansów z 31 grudnia 2019 r. zmniejszono plan wydatków dysponenta części w zakresie środków przyznanych z rezerw celowych o 20 337,5 tys. zł. W wyniku powyższych zmian plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 630 264,0 tys. zł, w tym na dotacje o 75 631,6 tys. zł, na realizację wydatków bieżących jednostek budżetowych o 477 424,9 tys. zł oraz na wydatki majątkowe o 77 167,0 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 622 682,7 tys. zł (98,8%). W kontrolowanych jednostkach objęto badaniem zwiększenie planu wydatków środkami z rezerw celowych na łączną kwotę 189 756,7 tys. zł, co stanowiło 58,6% kwoty zwiększeń ich planów. W wyniku badania stwierdzono, że wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem, z czego w Ministerstwie Finansów i czterech kontrolowanych IAS środki te wykorzystano na poziomie blisko 100%, natomiast w Izbie Administracji Skarbowej w Zielone Górze na poziomie 80%.

Plan wydatków części 19 został również zwiększony środkami w wysokości 340,0 tys. zł, przeniesionymi decyzją Ministra Finansów z części 34 – *Rozwój regionalny* z przeznaczeniem na sfinansowanie ekspertyzy zawierającej wypracowany model systemu korekcyjno-wyrównawczego dla jednostek samorządu terytorialnego przez Międzynarodowy Bank Odbudowy

i Rozwoju w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014–2020. Zwiększenie planu wynikało ze zmiany harmonogramu realizacji zadania wnioskowanej przez Bank, co skutkowało przesunięciem płatności na 2019 r.

Na podstawie sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa za rok 2019 stwierdzono, że na koniec 2019 roku stan zobowiązań ogółem w części 19 wyniósł 1 251 464,2 tys. zł i był wyższy o 5507,5 tys. zł (o 0,4%) niż na koniec roku 2018. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń, które wyniosły na koniec 2019 r. 341 651,9 tys. zł. Zobowiązania wymagalne na koniec 2019 r. wyniosły 775 602,8 tys. zł. Obejmowały one, tak jak w 2018 r., zobowiązania wynikające z wyroku Trybunału Arbitrażowego w Sztokholmie zasądzonego odszkodowanie na rzecz spółki prawa luksemburskiego w związku z decyzjami Komisji Nadzoru Finansowego zakazującymi wykonywania prawa głosu z akcji spółki zależnej – banku oraz nakazującymi zbycie tych akcji. W ocenie KNF, spółka prawa luksemburskiego jako właściciel nie dawała rękojmi stabilnego i bezpiecznego zarządzania bankiem. Łączna kwota zobowiązań z tego tytułu na 31 grudnia 2019 r. wynosiła 773 489,8 tys. zł (w tym 104 945,7 tys. zł stanowiły zasądzone odsetki). Sąd Apelacyjny w Sztokholmie wyrokiem z dnia 22 lutego 2019 r. uwzględnił skargę Rzeczypospolitej Polskiej w części dotyczącej zasądzonych odsetek, co zmniejszyło zobowiązania. Polska nie zgadzając się z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie, który częściowo nie uwzględnił wniosków RP, 1 marca 2019 r. złożyła skargę do Sądu Najwyższego w Szwecji. Szwedzki Sąd Najwyższy postanowieniem z dnia 9 kwietnia 2019 r. wstrzymał wykonalność wyroku Trybunału Arbitrażowego, nie uwzględnił natomiast wniosku RP o wstrzymanie wykonalności ww. wyroku Sądu Apelacyjnego w Sztokholmie w zakresie zasądzonych przez ten sąd kosztów procesu na rzecz ww. spółki. Pozostałe zobowiązania wymagalne w wysokości 2113,0 tys. zł zostały wykazane przez jednostki podległe resortu i dotyczyły głównie zwrotu kosztów postępowania sądowego i prokuratorskiego.

Szczegółowe informacje dotyczące wydatków budżetu państwa oraz zatrudnienia i wynagrodzeń w części 19 budżetu państwa zostały przedstawione w załączniku nr 7.6 i 7.7 do niniejszej Informacji.

4.2.2. WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 56 710,7 tys. zł, co stanowiło 171,5% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 89,8% planu po zmianach. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej zrealizowano głównie w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014–2020 o 75,4% oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 o 74,6%. Wynikało to przede wszystkim z częściowego zaplanowania środków w rezerwach celowych budżetu państwa w związku z posiadanymi zapewnieniami finansowania zadań w ramach powyższych programów operacyjnych. Wydatki budżetu środków europejskich, w porównaniu do roku 2018 były niższe o 43 649,7 tys. zł (o 43,5%) z powodu zakończenia w 2018 r. i w I połowie 2019 r. projektów realizowanych przez MF w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa: „Chmura obliczeniowa resortu finansów”, „Rozwój katalogu usług publicznych KAS w zakresie cyfryzacji obsługi podatników oraz wsparcia kontroli podatkowej” a także „Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja”.

Wydatki budżetu środków europejskich centrali MF wyniosły 21 288,9 tys. zł (37,5% wydatków części 19), co stanowiło 122,7% kwoty planowanej w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 91,4% planu po zmianach. Wydatki wyższe niż planowane w ustawie budżetowej wynikały głównie z realizacji zadań w ramach projektu „Chmura obliczeniowa resortu finansów”, których planowany odbiór i płatność nie zostały zrealizowane w 2018 r.

Plan wydatków budżetu środków europejskich części 19 zwiększono w 2019 r. środkami z rezerw celowych o 32 400,9 tys. zł. Na wniosek dysponenta części Minister Finansów skorygował środki z rezerw celowych o kwotę 2287,4 tys. zł, głównie z powodu naliczenia kar umownych w związku z opóźnieniami w realizacji umowy w ramach projektu „Chmura obliczeniowa resortu finansów”. W wyniku korekt plan wydatków części 19 został ostatecznie zwiększony środkami z rezerw celowych o 30 113,5 tys. zł, w tym na realizację wydatków bieżących o 6848,1 tys. zł oraz na wydatki majątkowe o 23 265,3 tys. zł. Otrzymane środki zostały wykorzystane w kwocie 28 426,9 tys. zł (94,4%).

Dysponent III stopnia – centrala MF otrzymał środki z rezerw celowych w wysokości 6624,4 tys. zł (po uwzględnieniu decyzji korygujących w kwocie 2157,0 tys. zł), które zostały wykorzystane

w pełnej wysokości. W wyniku badania stwierdzono, że dysponent III stopnia dokonał zmiany planu wydatków po otrzymaniu decyzji o jego zwiększeniu, a wykorzystanie środków z rezerw nastąpiło zgodnie z przeznaczeniem.

Dysponent części 19 dokonał blokady planowanych wydatków budżetu środków europejskich na rok 2019 na łączną kwotę 6209,0 tys. zł (14 decyzji), co stanowiło 9,8% planu po zmianach. Kwota zablokowanych środków była o 37,8% niższa niż w roku poprzednim (9982,1 tys. zł).

Szczegółową kontrolą objęto wydatki budżetu środków europejskich zrealizowane przez dysponentów III stopnia (w tym dyrektorów IAS) odpowiadające – wybranym metodą monetarną MUS – wydatkom z budżetu państwa na współfinansowanie realizowanych projektów na kwotę 20 846,4 tys. zł oraz wydatki dobrane w sposób celowy na kwotę 2357,1 tys. zł, co łącznie stanowiło 68,1% wydatków kontrolowanych jednostek poniesionych w 2019 r. Wybrane wydatki realizowane były w ramach projektów: Chmura obliczeniowa resortu finansów; Rozwój katalogu usług publicznych Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie cyfryzacji obsługi podatków oraz wsparcia kontroli podatkowej; Otwarte dane – dostęp, standard, edukacja; Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych; Głęboka modernizacja budynku biurowego w Bytomiu, Chorzowie, Katowicach, Ostrowie Wielkopolskim, Złotowie, Szczecinie, Gryfinie, Kamieniu Pomorskim, Rybniku oraz Szczecinku.

Zbadane wydatki dokonywane były zgodnie z planem finansowym i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone w porozumieniach o dofinansowanie. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców, jak i w przypadku ich potrącania z wynagrodzenia wykonawcy. Przeprowadzone kontrole wykonania budżetu państwa w części 19 w latach 2016–2019 wykazały, iż wniosek ten nie został zrealizowany.

Szczegółowe informacje dotyczące wydatków budżetu środków europejskich w części 19 budżetu państwa zostały przedstawione w załączniku nr 7.8 do niniejszej Informacji.

4.2.3. EFEKTY RZECZOWE PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI

Wydatki w układzie zadaniowym realizowane były w 2019 r. przez dysponenta części 19 w ramach czterech funkcji, sześciu zadań, ośmiu podzadań i 20 działań.

W funkcji 4. *Zarządzanie finansami państwa i mieniem państwowym* realizowano trzy zadania w ramach których określono pięć podzadań. W pozostałych trzech: 1. *Zarządzanie państwem*, 11. *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic* oraz 13. *Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny* realizowano po jednym zadaniu i podzadaniu.

Na wszystkie zrealizowane w 2019 r. podzadania wydatkowano z budżetu państwa 7 631 830,4 tys. zł. Do szczegółowej kontroli wybrano pięć podzadań realizowanych w ramach trzech zadań w funkcji 4., tj.:

- podzadanie 4.1.1. *W Pobór podatków, ceł i niepodatkowych należności budżetu państwa*, jako najważniejsze zadanie w części na które przeznaczone jest najwięcej środków z budżetu państwa 4 682 551,8 tys. zł (61,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.1.2. *Kontrola celno-skarbowa oraz kontrola podatkowa* z budżetu państwa 1 407 487,2 tys. zł (18,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.1.3. *Zwalczanie przestępczości ekonomicznej* z budżetu państwa 783 399,4 tys. zł (10,3% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.2.1 *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa* z budżetu państwa 257 705,1 tys. zł (3,4% wydatków ogółem w części);
- podzadanie 4.3.1 *Tworzenie i koordynacja regulacji dotyczących rynków finansowych* z budżetu państwa 433 138,7 tys. zł (5,7% wydatków ogółem w części).

W wyniku kontroli ustalono, że przyjęte dla podzadań cele i mierniki wynikające z układu zadaniowego zostały określone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz, że mierniki przyjęte przez dysponenta dla podzadań były spójne z ich celami. Monitoring wartości mierników realizacji celów podzadań prowadzony był na bieżąco, w okresach kwartalnych, półrocznych

i rocznych na podstawie informacji komórek organizacyjnych właściwych dla realizacji monitorowanych działań.

Planowane na 2019 r. mierniki realizacji celów zostały osiągnięte dla trzech z pięciu objętych badaniem podzadania. Według danych wykazanych w sprawozdaniu Rb-BZ1¹⁹:

- miernik dla podzadania 4.1.1.W *Relacja dochodów wykonanych (w %)* wyniósł 105,2%, wobec jego planowanej wartości na poziomie 100%;
- miernik dla podzadania 4.1.2. *Dodatkowe wpływy budżetowe w wyniku kontroli (w mln zł)* wyniósł 2831,1 mln zł, wobec jego planowanej wartości na poziomie 2742,4 mln zł;
- miernik dla podzadania 4.2.1. *Stopień realizacji przygotowania dokumentów: projekt ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu państwa w zakresie i terminie wynikającym z przepisów prawa (Konstytucja RP, ustawa o finansach publicznych) (w %)* wyniósł 100%, co było równe planowanej wartości.

Przyjęty miernik dla podzadania 4.1.3. *Udział postępowań przygotowawczych w sprawach o przestępstwa, przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, zakończonych skierowaniem sprawy do sądu lub nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego w ogólnej liczbie prowadzonych postępowań przygotowawczych zakończonych merytorycznie (w %)* wyniósł 68%, wobec jego planowanej wartości na poziomie 74%. Na obniżenie wartości miernika wpłynął znaczny wzrost liczby zawiadomień wpływających do organów KAS w sprawach o przestępstwa określone w art. 79 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁰.

Wartość miernika dla podzadania 4.3.1. *Liczba kwestii prawnych zweryfikowanych w kierunku zapewnienia systemu prawnego regulującego w sposób efektywny i spójny funkcjonowanie krajowego rynku finansowego (w szt.)* wyniosła 5277, wobec jego planowanej wartości na poziomie 6000. Miernik obrazuje stopień zaangażowania Departamentu Rozwoju Rynku Finansowego Ministerstwa Finansów w prace nad uregulowaniem w sposób efektywny i spójny funkcjonowania krajowego rynku finansowego, a liczba 6000 określa szacowaną ilość spraw wpływających do Departamentu.

„Plan działalności Ministra Finansów na rok 2019 dla działów administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe” został podpisany przez Ministra Finansów 31 października 2018 r., tj. zgodnie z art. 70 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Jest on dokumentem zbieżnym z budżetem zadaniowym w zakresie celów i mierników w ramach zadania 4.1.W *Realizacja należności budżetu państwa*. Celami priorytetowymi wynikającymi z budżetu państwa w układzie zadaniowym do realizacji w roku 2019 były trzy cele: 1. *Zapewnienie dochodów dla budżetu państwa z tytułu podatków i należności niepodatkowych pobieranych przez organy KAS*, 2. *Budowanie przyjaznej Administracji Skarbowej*, 3. *Ułatwienie legalnej działalności gospodarczej i usunięcie barier biurokratycznych*. Powyższe cele zostały ujęte w układzie zadaniowym w zadaniu 4.1.W.

4.3. SPRAWOZDAWCZOŚĆ

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania rocznych łącznych sprawozdań za 2019 r. przez dysponentów części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, a także sprawozdań jednostkowa centrali MF oraz Izb Administracji Skarbowej w Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23);
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28);
- z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego (Rb-28NW);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy);
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR);
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28UE);

¹⁹ Z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31.12.2019 r.

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1) oraz sprawozdania w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne zostały sporządzone przez dysponenta części 19 na podstawie sprawozdań jednostkowych (własnych i podległych jednostek). Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanych jednostek (dysponentów III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

4.4. KSIĘGI RACHUNKOWE

Kontrolą objęto prawidłowość prowadzenia ksiąg rachunkowych w IAS w Zielonej Górze.

Badanie przeprowadzono na próbie 94 dowodów księgowych, dokumentujących zdarzenia gospodarcze o łącznej wartości 10 417,3 tys. zł, w tym 84 dowody dobrano losową metodą monetarną MUS, a 10 dowodów metodą celową. W wyniku badania stwierdzono, że podlegające księgowaniu zdarzenia, w tym operacje gospodarcze, były prawidłowo udokumentowane, tj. właściwymi co do rodzaju dowodami, w sposób kompletny i przejrzysty. Dowody księgowe, stanowiące podstawę zapisów księgowych, odpowiadały wymogom określonym w ustawie o rachunkowości, w tym przeprowadzono ich formalno-rachunkową i merytoryczną kontrolę, zawierały wskazanie okresu, którego dotyczyły i podpis stwierdzający ich zakwalifikowanie do ujęcia w księgach oraz dekretację. Zapisy księgowe dokonane zostały w sposób trwały i zawierały elementy wymagane w ustawie o rachunkowości. Zdarzenia, w tym operacje gospodarcze poprawnie ujęto w księgach rachunkowych na odpowiednich kontach księgi głównej i kontach pomocniczych, zgodnie z ich treścią ekonomiczną. Stwierdzone nieprawidłowości miały w większości charakter jednostkowy i polegały na nieumieszczeniu na czterech dokumentach danych pozwalających ocenić prawidłowość ich ujęcia w okresie sprawozdawczym oraz nieprawidłowym wskazaniu daty operacji gospodarczej w przypadku trzech zapisów. Stwierdzono również, że w przypadku dochodów jednostka przyjęła zasadę ujmowania w księdze głównej operacji na rachunkach bankowych pod datą inną niż wynikająca z wyciągów bankowych (dane z wyciągów bankowych są prawidłowo wprowadzane do księgi pomocniczej i w łącznych kwotach co kilka dni przenoszone do księgi głównej), co stanowi naruszenie zasad wynikających z 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 Polskiej²¹.

Stwierdzone nieprawidłowości nie pozwoliły na ocenę pozytywną prowadzonych ksiąg rachunkowych, jednak nie były na tyle istotne, by sposób prowadzenia ksiąg ocenić negatywnie. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych IAS w Zielonej Górze.

²¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

5. WYNIKI KONTROLI WYKONANIA PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU REPRYWATYZACJI

5.1. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO

Stan Funduszu Reprywatyzacji na początek roku 2019 wynosił 5 247 843,9 tys. zł, w tym środki pieniężne 4 896 690,8 tys. zł, należności 351 330,5 tys. zł, a zobowiązania 177,4 tys. zł. W ustawie budżetowej na rok 2019 zaplanowano w układzie memoriałowym koszty realizacji zadań Funduszu w wysokości 760 700,0 tys. zł, w tym na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa – 220 000,0 tys. zł, na objęcie akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym – 400 000,0 tys. zł, na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych – 100 000,0 tys. zł. Planowane przychody Funduszu w wysokości 51 297,0 tys. zł miały obejmować odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym Funduszu oraz odsetki od udzielonej pożyczki.

Plan finansowy Funduszu był korygowany w trakcie roku budżetowego. Zmiany w planie finansowym polegały na zwiększeniu przychodów o 22 703,0 tys. zł i jednoczesnym zwiększeniu kosztów o 2 100 000,0 tys. zł w pozycji wydatków na nabycie lub objęcie akcji. Jako uzasadnienie zmiany planu wskazano fakt otrzymania środków z budżetu państwa w grudniu 2018 roku na podstawie art. 29e ustawy o budżecie na rok 2018 oraz zmiany ustawy o komercjalizacji, wprowadzone ustawą z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw²², zgodnie z którymi środki Funduszu w latach 2019–2020 mogą być przeznaczane na nabywanie lub obejmowanie przez Skarb Państwa, reprezentowany przez Prezesa Rady Ministrów, akcji w spółkach.

Podobnie jak w latach 2017 i 2018, zmiana planu Funduszu obejmowała zwiększenie kosztów bez odpowiedniego zwiększenia przychodów; zwiększone koszty miały zostać pokryte ze środków z lat poprzednich. W toku kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2017 i 2018 NIK uznała taki sposób dokonywania zmian w planie finansowym Funduszu za nieprawidłowy, naruszający postanowienia art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych. W ocenie NIK, zmiany planu finansowego funduszu celowego polegające na zwiększeniu kosztów bez równoczesnego zwiększenia planowanych przychodów o tę samą lub wyższą wartość, wskazują na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³. NIK w 2019 r. zawiadomiła Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych przy Szeffie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów o ww. okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W toku kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2019 Najwyższa Izba Kontroli przyjęła w tym względzie wyjaśnienia, iż zmiana planu wynikała z konieczności umożliwienia wydatkowania środków otrzymanych na podstawie nowelizacji ustawy o budżecie na rok 2018 w wysokości 2 100 000,0 tys. zł na cele wskazane w uzasadnieniu do projektu tej ustawy (tj. na cele inwestycyjne), jak również ze zmian w ustawie o komercjalizacji w trakcie roku 2019. Tym niemniej NIK ponownie zwróciła uwagę, że taka zmiana planu jest sprzeczna z literalnym brzmieniem art. 29 ust. 9 ustawy o finansach publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że możliwość zwiększenia planowanych kosztów realizacji zadań bez równoczesnego odpowiedniego zwiększenia przychodów, o ile fundusz posiada środki z lat ubiegłych, jest niekiedy niezbędna dla prawidłowej realizacji zadań państwowych funduszy celowych, jednak powinna jednoznacznie wynikać z obowiązujących przepisów prawa. Tymczasem Ministerstwo Finansów od 2017 r. nie podjęło żadnych działań legislacyjnych w tym zakresie.

5.1.1. WYKONANIE PLANU PRZYCHODÓW

Przychody Funduszu Reprywatyzacji w 2019 r. wyniosły 85 098,1 tys. zł. Przychody z tytułu odsetek wyniosły łącznie 82 897,4 tys. zł i obejmowały głównie odsetki od środków na rachunkach bankowych oraz odsetki od pożyczki. Przychody z tego tytułu były wyższe niż planowane, a także

²² Dz. U. poz. 492.

²³ Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm.

wyższe niż osiągnięte w 2018 r. (o 1,8%). Wynikało to przede wszystkim z dochodów z tytułu odsetek, osiągniętych między innymi dzięki lokowaniu środków z jednorazowej wpłaty z budżetu państwa w wysokości 2 100 000,0 tys. zł, która wpłynęła na rachunek bankowy Funduszu 31 grudnia 2018 r. Pozostałe przychody obejmowały opłaty za gotowość od niewykorzystanych transz pożyczki (1306,1 tys. zł), przypis należności z tytułu zwrotu wypłaconego odszkodowania (888,4 tys. zł) oraz przychody z tytułu rozwiązania odpisu aktualizującego należności (6,0 tys. zł).

W 2017 r. została zawarta umowa pożyczki dla TVP S.A., udzielonej ze środków Funduszu Reprywatyzacji, w maksymalnej wysokości 800 000,0 tys. zł. Zgodnie z zapisami umowy wypłata pożyczki była dokonywana w transzach na wniosek pożyczkobiorcy. Na dzień 31 grudnia 2019 r. należności z tytułu pożyczki wynosiły 637 939,2 tys. zł, w tym kwota główna 637 863,5 tys. zł.

Pozostałe należności na koniec 2019 r. wyniosły 9075,6 tys. zł i zostały objęte odpisem aktualizującym ich wartość w kwocie 9023,9 tys. zł. Dotyczyły one głównie osób fizycznych lub prawnych, którym na podstawie wyroków sądowych wypłacono odszkodowania, a które po zmianie wyroków, między innymi w wyniku kasacji, okazały się nienależne. Zaległości te dochodzone są przez organy, których decyzje nacjonalizacyjne były kwestionowane na drodze sądowej. Po egzekucji należności środki są przekazywane przez te organy na rachunek bankowy Funduszu.

5.1.2. WYKONANIE PLANU KOSZTÓW

Koszty realizacji zadań Funduszu Reprywatyzacji w 2019 r. wyniosły ogółem 1 337 589,0 tys. zł i obejmowały koszty realizacji zadań wymienionych w art. 56 ust. 1 ustawy o komercjalizacji, czyli koszty związane z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w kwocie 122 888,9 tys. zł, koszty wynikające z objęcia odpisem aktualizującym należności 8460,1 tys. zł oraz wydatki na objęcie akcji i udziałów w spółkach w łącznej kwocie 1 206 240,0 tys. zł.

Jedynie 9,2% kosztów Funduszu w 2019 r. zostało poniesionych na realizację zadań związanych z wypłatą odszkodowań za utracone mienie, a 90,2% kosztów dotyczyło wydatków na objęcie akcji i udziałów w spółkach.

Koszty realizacji zadań związanych z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa były o 21,3% wyższe niż w roku 2018.

Szczegółowym badaniem objęto dowody księgowe będące podstawą ujęcia 56 zapisów w księgach rachunkowych dotyczących kosztów realizacji zadań związanych z postępowaniami sądowymi i wypłatą odszkodowań w kwocie 51 541,0 tys. zł, co stanowi 41,9% tych kosztów wg sprawozdania Rb-40 za rok 2019, w tym 18 zapisów na łączną kwotę 34 587,3 tys. zł wybranych losowo i 38 zapisów na łączną kwotę 16 953,7 tys. zł wybranych celowo.

Wydatki na cele związane z zaspokajaniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa (w tym: wypłaty odszkodowań, odsetek, pokrycie kosztów postępowań) były dokonywane na podstawie wniosków organów reprezentujących Skarb Państwa we właściwym postępowaniu sądowym lub administracyjnym. Wydatki z tytułu odszkodowań za mienie przejęte przez Skarb Państwa były dokonywane po wpłynięciu do MF odpisu prawomocnego wyroku sądu.

Ponadto metodą pełną zbadano wydatki na objęcie udziałów lub akcji w spółkach w łącznej kwocie 1 206 240,0 tys. zł. W 2019 r. Prezes Rady Ministrów objął udziały lub akcje w pięciu spółkach, w tym jednej spółce publicznej (Grupa Azoty Zakłady Chemiczne „Police” S.A.).

Wydatki inwestycyjne były dokonywane na cele wskazane przez Prezesa Rady Ministrów, w kwotach i terminach wskazanych w dyspozycjach wypłaty składanych dysponentowi Funduszu przez Prezesa Rady Ministrów lub upoważnionego Ministra. Zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 18 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania w zakresie nabywania lub obejmowania przez Skarb Państwa akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji w latach 2019–2020²⁴ (dalej „rozporządzenie w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji”) dysponent Funduszu opiniował uzgodnione projekty umów inwestycyjnych. NIK zwraca jednak uwagę, że dysponent Funduszu wydawał opinię o przedstawionych projektach umów tego samego lub następnego dnia po otrzymaniu wniosku, pomimo, że w rozporządzeniu przewidziano termin 14 dni. Taki sposób postępowania sprawiał, że dysponent nie mógł wykorzystać okresu opiniowania projektów na zgromadzenie wolnych środków w potrzebnej kwocie. Zamiast tego dysponent utrzymywał wysoki stan wolnych środków

²⁴ Dz. U. poz. 1151.

pieniężnych, co przełożyło się na niższe niż maksymalnie możliwe do osiągnięcia przychody z odsetek z lokat. Szerzej problem ten opisano w następnym punkcie niniejszej Informacji.

Zobowiązania Funduszu na dzień 31 grudnia 2019 r. wynosiły 1,2 tys. zł i dotyczyły pokrycia kosztów postępowania sądowego.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, że w rozporządzeniu w sprawie sposobu nabywania lub obejmowania akcji ze środków Funduszu Reprywatyzacji przewidziano konieczność zawierania umów inwestycyjnych z podmiotami, których akcje objęto ze środków Funduszu. Umowy te zawierac powinny między innymi zobowiązanie spółki do wykorzystania środków zgodnie z przeznaczeniem, przedkładania okresowych sprawozdań z wykorzystania środków i uzyskanych efektów oraz zwrotu całości środków wraz z odsetkami w przypadku stwierdzenia, że zostały one wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem. Umowy inwestycyjne zawarte przez Prezesa Rady Ministrów zawierały powyższe zapisy, a ponadto wymóg gromadzenia całości środków otrzymanych z Funduszu oraz wszelkich zwiększeń tych środków (np. odsetek) na wyodrębnionym rachunku bankowym. Takie wymogi pozwalają na kontrolę wykorzystania środków Funduszu i w pewnym stopniu chronią interes Skarbu Państwa. Ze środków Funduszu dokonywano wydatków na zakup lub nabycie akcji trzech spółek już w 2017 r., jednak wtedy nie zawarto żadnych umów, które umożliwiłyby kontrolę sposobu wydatkowania środków. Po kontroli wykonania planu finansowego Funduszu za rok 2017 NIK zwracała również uwagę, że brak było (i jest) podstaw prawnych do wpłacenia na rachunek bankowy Funduszu przychodów i dochodów związanych z akcjami dwóch spółek, których akcje zostały w 2017 r. objęte ze środków Funduszu (1400,0 tys. zł) na podstawie art. 15b ustawy o budżecie na rok 2017²⁵ pomimo, że Fundusz powinien być zasilany przychodami i dochodami z dywidend oraz sprzedaży akcji/udziałów objętych, jak i nabytych ze środków Funduszu. Zarówno dotychczasowe (obowiązujące przed 29 marca 2019 r.) brzmienie art. 56 ust. 1 i 4d ustawy o komercjalizacji, jak i nowo dodany art. 69h czy też art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o zmianie ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym oraz niektórych innych ustaw odwołują się jedynie do dochodów i przychodów z akcji nabytych ze środków Funduszu Reprywatyzacji (nie ma w nich mowy o dochodach i przychodach z akcji objętych ze środków tego Funduszu).

5.1.3. STAN FUNDUSZU I GOSPODAROWANIE WOLNYMI ŚRODKAMI

Stan Funduszu na koniec roku 2019 wyniósł 3 995 352,9 tys. zł, w tym należności 637 990,9 tys. zł i zobowiązania 1,2 tys. zł. Stan środków pieniężnych Funduszu Reprywatyzacji na koniec 2019 r. wyniósł 3 357 363,2 tys. zł. Środki w całości zostały przekazane w zarządzenie lub depozyt u Ministra Finansów, z tego na depozyty terminowe 2 905 000,0 tys. zł, a na *overnight* 452 363,2 tys. zł.

Wolne środki Funduszu w 2019 r. były lokowane na okres od siedmiu do 273 dni. Przychody z tytułu odsetek od środków na rachunku bankowym w 2019 r. wyniosły 56 910,2 tys. zł. Wolne środki Funduszu były lokowane zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz w zależności od przewidywanych wypłat. Tym niemniej przez cały rok 2019 (za wyjątkiem okresu od 6 do 11 grudnia 2019 r.) był utrzymywany wysoki stan środków Funduszu, które nie były lokowane terminowo (i które były przekazywane w zarządzenie *overnight*). Stan wolnych środków kształtował się w przedziale od 45 421,6 tys. zł do 2 290 598,7 tys. zł.

W ocenie NIK Dysponent Funduszu utrzymywał zbyt wysoki stan wolnych środków pieniężnych, co miało wpływ na uzyskanie niższych odsetek z lokowania wolnych środków, gdyż w całym kontrolowanym okresie oprocentowanie środków przekazywanych w zarządzenie terminowe powyżej trzech dni było wyższe niż oprocentowanie środków przykazywanych w zarządzenie *overnight*. Dla zapewnienia bieżącego regulowania zobowiązań wynikających z prawomocnych wyroków sądowych część środków powinna być na bieżąco dostępna. Margines płynności na poziomie trzykrotności najwyższych dotychczasowych wypłat, czyli około 30,0 mln zł, przyjęty nieformalnie przez dysponenta Funduszu, wydaje się być ustalony na rozsądnym poziomie. Przejściowo stan środków pieniężnych, które nie zostały ulokowane terminowo mógł zostać zwiększony, po powzięciu informacji o konieczności wypłaty kolejnej transzy pożyczki lub wydatków na objęcie udziałów i akcji. Nadmierne stany depozytów *overnight* nie powinny jednak występować przez cały rok.

²⁵ Ustawa z dnia 2 grudnia 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1984, ze zm.).

5.1.4. EFEKTY RZECZOWE PROWADZONEJ DZIAŁALNOŚCI

W planie finansowym Funduszu zgodnym w ustawą budżetową przewidziano dwa zadania. W zadaniu 4.4. *Zarządzanie mieniem państwowym i ochrona interesów Skarbu Państwa* przewidziano jedno podzadanie 4.4.3 *Wsparcie finansowo-kapitałowe udzielane wybranym podmiotom, niebędące pomocą publiczną* oraz dwa działania:

- *Udzielanie przez Skarb Państwa pożyczek wybranym spółkom i przedsiębiorcom*, na realizację którego przewidziano 200 000,0 tys. zł, jednak wyłącznie w ujęciu kasowym (zaplanowany koszt 0,0 zł), w trakcie roku budżetowego plan na to działanie zwiększono do 450 000,0 tys. zł;
- *Nabywanie lub objęcie przez Skarb Państwa akcji wybranych spółek*, na realizację którego przewidziano 400 000,0 tys. zł, w trakcie roku budżetowego plan na to działanie zwiększono do 2 500 000,0 tys. zł.

Miernikiem dla obu tych działań był *Procent realizacji wypłat w stosunku do skierowanych do MF – celem realizacji – zleceń wypłat (w %)*. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano. Wykonanie kosztów wyniosło 1 206 240,0 tys. zł, tj. 48,25% kosztów planowanych. Dodatkowo wykonano zaplanowane wydatki na udzielenie pożyczki.

W zadaniu 4.5. *Roszczenia majątkowe wobec Skarbu Państwa i JST* przewidziano jedno działanie *Zaspokajanie roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego przez Skarb Państwa i JST*. Miernikiem dla zadania była *Liczba zaspokojonych roszczeń w stosunku do liczby wniosków skierowanych do MF przez właściwe organy (w %)*. Na ten cel przewidziano poniesienie kosztów w wysokości 360 700,0 tys. zł, a faktyczna realizacja wyniosła 122 888,9 tys. zł. Przewidywane wykonanie miernika wynosiło 100% i w takiej wysokości miernik wykonano.

Ze względu na charakter realizowanych zadań Funduszu nie opracowywano szczegółowych planów rzeczowo-finansowych.

5.2. SPRAWOZDANIA

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji sprawozdań za 2019 r.:

- z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na 2019 rok, planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-40),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego (Rb-33),
- z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego w układzie zadaniowym za okres od początku roku do dnia 31 grudnia 2019 r. (Rb-BZ2)

oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2019 r. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Kwoty wykazane w sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowane mechanizmy kontroli zarządczej zapewniały w sposób racjonalny prawidłowość sporządzonych sprawozdań.

6. INFORMACJE DODATKOWE

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Finansów oraz Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej.

W wystąpieniu skierowanym do Ministra Finansów, Najwyższa Izba kontroli wnioskuje o:

- 1) Ustalanie wartości zamówień dotyczących umów zleceń z zachowaniem należytej staranności.
- 2) Realizowanie obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 122 ust. 4 ustawy o finansach publicznych.

Ponadto w wystąpieniach kierowanych do Dyrektorów Izb Administracji Skarbowej w Szczecinie oraz Zielonej Górze Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje między innymi o:

- 1) Wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających terminowe odprowadzanie na rachunek budżetu państwa dochodów orzeczonych w wyrokach sądowych (IAS w Szczecinie).
- 2) Niezwłoczne podejmowanie czynności zmierzających do wszczęcia egzekucji komorniczej w przypadku należności z nadaną klauzulą wykonalności (IAS w Zielonej Górze).
- 3) Prawidłowe dokumentowanie przebiegu postępowań oraz zawieranie obligatoryjnych klauzul w treści umów o udzielenie zamówień publicznych (IAS w Szczecinie).

Pismem z 11 maja 2020 r. Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów, z upoważnienia Ministra Finansów złożyła zastrzeżenia do treści wystąpienia pokontrolnego w zakresie nieprawidłowości dotyczącej utrzymywania przez dysponenta Funduszu Reprywatyzacji zbyt wysokiego stanu wolnych środków pieniężnych. Ponadto Dyrektor Generalna Ministerstwa Finansów wniosła o dokonanie w wystąpieniu pokontrolnym korekt omyłek pisarskich.

Uchwałą nr 41/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 maja 2020 r. zastrzeżenia zostały oddalone.

7. ZAŁĄCZNIKI

7.1. DOCHODY I WYDATKI JEDNOSTEK FUNKCJONUJĄCYCH W RAMACH CZĘŚCI 19
– BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

Lp.	Nazwa jednostki podległej	Wykonanie 2019				Udział w wydatkach części ogółem
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Dochody	Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	w tym, wydatki na wynagrodzenia wg Rb-70	
						tys. zł
1.	Ministerstwo Finansów	2488	538 679,7	965 500,2	305 101,7	12,6
2.	IAS w Białymstoku	2372	1 925,6	257 456,9	185 336,0	3,3
3.	IAS w Bydgoszczy	2790	823,2	291 643,9	217 980,7	3,8
4.	IAS w Gdańsku	3577	1 294,2	370 860,7	277 854,2	4,8
5.	IAS w Katowicach	6090	1 760,0	672 960,8	503 169,3	8,8
6.	IAS w Kielcach	1374	965,4	151 089,2	109 765,4	2,0
7.	IAS w Krakowie	4332	2 175,1	501 288,3	364 572,4	6,5
8.	IAS w Lublinie	4183	2 637,7	424 727,1	311 302,8	5,5
9.	IAS w Łodzi	3785	2 544,3	403 363,5	299 836,8	5,2
10.	IAS w Olsztynie	2310	1 904,7	240 088,0	178 749,4	3,1
11.	IAS w Opolu	1618	456,2	200 320,6	124 856,1	2,6
12.	IAS w Poznaniu	4876	2 278,9	526 655,7	389 514,5	6,8
13.	IAS w Rzeszowie	3266	2 276,8	338 872,0	250 936,6	4,4
14.	IAS w Szczecinie	2982	1 158,1	317 194,7	238 919,1	4,1
15.	IAS w Warszawie	8176	4 639,1	927 779,2	681 132,1	12,1
16.	IAS we Wrocławiu	4182	1 594,5	477 437,4	343 816,5	6,2
17.	IAS w Zielonej Górze	1830	875,5	210 977,9	148 389,1	2,7
18.	Krajowa Szkoła Skarbowości	165	349,2	37 098,4	10 833,5	0,5
19.	Krajowa Informacja Skarbowa	893	2 678,5	102 710,5	69 880,5	1,3
20.	Centrum Informatyki Resortu Finansów	161	235,8	127 564,2	15 848,4	1,7

7.2. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹⁾	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Ministerstwo Finansów	Tadeusz Kościński (od 15 listopada 2019 r.), wcześniej Jerzy Kwieciński (od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.), Mateusz Morawiecki (od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.), Marian Banaś (od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.), Teresa Czerwińska (od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.)	P	Departament Budżetu i Finansów
2.	Izba Administracji Skarbowej w Katowicach	Mariusz Gojny	P	Delegatura NIK w Katowicach
3.	Izba Administracji Skarbowej w Poznaniu	Marek Pospieski (od 16 marca 2020 r.), wcześniej Marek Kołaciński (od 1 grudnia 2019 r. do 15 marca 2020 r.), Agnieszka Szymankiewicz (od 1 marca 2017 r. do 30 listopada 2019 r.)	P	Delegatura NIK w Szczecinie
4.	Izba Administracji Skarbowej w Szczecinie	Jarosław Grzelak	P	Delegatura NIK w Poznaniu
5.	Izba Administracji Skarbowej w Warszawie	Robert Antoszkiewicz	P	Delegatura NIK w Warszawie
6.	Izba Administracji Skarbowej w Zielonej Górze	Adam Andrzejewski	P	Delegatura NIK w Zielonej Górze

¹⁾ Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – w formie opisowej, N – negatywna

7.3. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE

I INSTYTUCJE FINANSOWE

Oceny wykonania budżetu w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria²⁶ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku²⁷.

Dochody (D):	768 264,1 tys. zł
Wydatki (W):	7 688 541,1 tys. zł
Łączna kwota (G = D + W):	8 456 805,2 tys. zł
Waga dochodów w łącznej kwocie:	(Wd = D : G): 0,0908
Waga wydatków w łącznej kwocie:	(Ww = W : G): 0,9092

Nieprawidłowości w dochodach: 95,5 tys. zł (0,00% dochodów części) stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa zajętych środków pieniężnych, co do których sądy orzekły w 2017 i 2018 r. o ich przepadku na rzecz Skarbu Państwa, a także opóźnień w podejmowaniu działań zmierzających do dochodzenia należności. Nieprawidłowości te, ze względu na jednostkowe przypadki wystąpienia oraz nieistotny kwotowo charakter nie miały wpływu na ocenę ogólną prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19.

Ocena cząstkowa dochodów (Od):	pozytywna (5)
Nieprawidłowości w wydatkach (Ow):	brak
Ocena cząstkowa wydatków:	pozytywna (5)
Łączna ocena dochodów i wydatków ŁO:	$5 \times 0,0908 + 5 \times 0,9092 = 5$
Opinia o sprawozdaniach:	pozytywna
Ocena ogólna:	pozytywna

²⁶ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²⁷ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

7.4. KALKULACJA OCENY OGÓLNEJ FUNDUSZU REPRYWATYZACJI

Oceny wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji dokonano stosując kryteria²⁸ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 roku²⁹.

Przychody (P):	85 098,1 tys. zł
Koszty (K) (łącznie z wydatkami majątkowymi):	1 337 589,0 tys. zł
Łączna kwota (G = P + K):	1 422 687,1 tys. zł
Waga przychodów w łącznej kwocie:	(Wp = P : G): 0,0598
Waga kosztów (łącznie z wydatkami majątkowymi) w łącznej kwocie (Wk = K : G):	0,9402
Nieprawidłowości w przychodach:	brak
Ocena cząstkowa przychodów (Op):	pozytywna (5)
Nieprawidłowości w kosztach (łącznie z wydatkami majątkowymi):	brak
Ocena cząstkowa kosztów (Ok) (łącznie z wydatkami majątkowymi):	pozytywna (5)
Łączna ocena przychodów i kosztów ŁO:	$5 \times 0,0598 + 5 \times 0,9402 = 5$
Opinia o sprawozdaniach:	pozytywna
Ocena ogólna:	pozytywna

²⁸ <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/standardy-kontroli-nik/>

²⁹ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrolle/analiza-budzetu-panstwa/>.

7.5. DOCHODY BUDŻETOWE W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
Ogółem, w tym:		635 790,2	579 309,0	768 264,1	120,8	132,6
1.	dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	5 019,3	260,0	1 997,7	39,8	768,4
1.1.	rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	369,3	260,0	297,7	80,6	114,5
1.2.	rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	4 650,0	-	1 700,0	36,6	x
2.	dział 550 Hotele i restauracje	0,3	-	-	-	x
2.1.	rozdział 55003 Bary mleczne	0,3	-	-	-	x
3.	dział 750 Administracja publiczna	111 103,9	112 673,0	158 819,5	142,9	141,0
3.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	28 655,0	16 958,0	39 228,3	136,9	231,3
3.2.	rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi	68 656,3	13 292,0	28 798,2	41,9	216,7
3.3.	rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	475,2	220,0	349,2	73,5	158,7
3.4.	rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	2 157,5	800,0	1 115,7	51,7	139,5
3.5.	rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	2 323,1	2 095,0	2 678,5	115,3	127,9
3.6.	rozdział 75095 Pozostała działalność	8 836,8	79 308,0	86 649,7	980,6	109,3
3.6.1.	§0970 Wpływy z różnych dochodów	82,2	75 000,0	75 119,9	91 341,4	100,2
4.	dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	20 000,0	20 000,0	122 000,0	610,0	610,0
4.1.	rozdział 75624 Dywidendy	20 000,0	20 000,0	122 000,0	610,0	610,0
4.1.1.	§0740 Wpływy z dywidend	20 000,0	20 000,0	122 000,0	610,0	610,0
5.	dział 758 Różne rozliczenia	499 666,7	446 376,0	485 446,9	97,2	108,8
5.1.	rozdział 75813 Rozliczenia z tytułu odpowiedzialności Skarbu Państwa za wkłady oszczędnościowe ludności	14,2	-	-	-	x
5.2.	rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe	499 652,5	446 376,0	485 446,9	97,2	108,8
5.2.1.	§0920 Wpływy z pozostałych odsetek	466 281,1	436 623,0	469 846,0	100,8	107,6

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych zweryfikowanych przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019.

7.6. WYDATKI BUDŻETU PAŃSTWA W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE

I INSTYTUCJE FINANSOWE

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie ¹⁾	Ustawa ²⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, w tym:		9 178 623,1	7 178 032,0	7 669 831,1	7 631 830,4	83,1	106,3	99,5
1.	dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	446 580,9	348 878,0	333 909,6	333 909,6	74,8	95,7	100,0
1.1.	rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	445 762,9	347 878,0	333 078,5	333 078,5	74,7	95,7	100,0
1.2.	rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	792,2	1 000,0	799,5	799,5	100,9	80,0	100,0
1.3.	rozdział 15095 Pozostała działalność	25,8	-	31,6	31,6	122,6	x	100,0
2.	dział 550 Hotele i restauracje	15 456,0	19 500,0	18 092,5	17 623,4	114,0	90,4	97,4
2.1.	rozdział 55003 Bary mleczne	15 456,0	19 500,0	18 092,5	17 623,4	114,0	90,4	97,4
3.	dział 700 - Gospodarka mieszkaniowa	4 468,1	-	-	-	-	x	x
3.1.	rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami	4 468,1	-	-	-	-	x	x
4.	dział 750 Administracja publiczna	6 559 964,6	6 756 605,0	7 267 880,3	7 230 372,6	110,2	107,0	99,5
4.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej	394 291,6	426 417,0	406 339,2	393 314,9	99,8	92,2	96,8
4.2.	rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi	5 671 634,1	5 805 149,0	6 192 527,1	6 177 269,3	108,9	106,4	99,8
4.3.	rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	29 569,6	34 737,0	37 190,2	36 754,3	124,3	105,8	98,8
4.4.	rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	1 273,4	1 249,0	1 200,9	1 194,4	93,8	95,6	99,5
4.5.	rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	46,6	-	50,0	35,9	76,9	x	71,8
4.6.	rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	80 703,8	82 794,0	100 367,3	99 454,4	123,2	120,1	99,1
4.7.	rozdział 75095 Pozostała działalność	382 445,4	406 259,0	530 205,5	522 349,5	136,6	128,6	98,5
5.	dział 752 Obrona narodowa	178,8	185,0	185,0	166,1	92,9	89,8	89,8
5.1.	rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	178,8	185,0	185,0	166,1	92,9	89,8	89,8
6.	dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	1,9	5,0	5,0	-	-	-	-
6.1.	rozdział 75414 Obrona cywilna	1,9	5,0	5,0	-	-	-	-
7.	dział 758 Różne rozliczenia	2 151 972,7	52 859,0	49 758,6	49 758,6	2,3	94,1	100,0

7.1.	rozdział 75820 Prywatyzacja	2 100 000,0	-	-	-	-	x	x
7.2.	rozdział 75823 Partie polityczne	51 972,7	52 859,0	49 758,6	49 758,6	95,7	94,1	100,0

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa zweryfikowanych przez NIK.

- 1) Łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem roku budżetowego.
- 2) Ustawa budżetowa na rok 2019.

7.7. ZATRUDNIENIE I WYNAGRODZENIA W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE

I INSTYTUCJE FINANSOWE

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2018			Wykonanie 2019			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ²⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70 ²⁾	Wynagrodzenia wg Rb-70 ¹⁾	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem wg statusu zatrudnienia ³⁾ w tym:		60 258	4 541 784,1	6 281,0	61 449	5 027 795,4	6 818,4	108,6
1.	dział nr 750 Administracja publiczna	60 258	4 541 784,1	6 281,0	61 449	5 027 795,4	6 818,4	108,6
	01	1 451	85 192,7	4 892,8	1 435	94 498,6	5 487,7	112,2
	02	7	1 083,3	12 896,4	7	1 006,0	11 975,8	92,9
	03	48 523	3 711 224,4	6 373,7	49 341	4 112 272,6	6 945,3	109,0
	09	10 261	741 877,2	6 025,1	10 648	817 226,9	6 395,8	106,2
	11	16	2 406,5	12 533,9	18	2 791,3	12 922,9	103,1
1.1.	rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej ⁴⁾	2 684	296 113,2	9 193,8	2 488	305 101,7	10 219,1	111,2
	01	166	11 951,7	5 999,8	179	13 613,2	6 337,6	105,6
	02	7	1 083,3	12 896,4	7	1 006,0	11 975,8	92,9
	03	2 275	259 091,6	9 490,5	2 029	260 100,6	10 682,6	112,6
	09	220	21 580,1	8 174,3	255	27 590,6	9 016,5	110,3
	11	16	2 406,5	12 533,9	18	2 791,3	12 922,9	103,1
1.2.	rozdział 75008 Działalność izb administracji skarbowej wraz z podległymi urzędami skarbowymi i urzędami celno-skarbowymi	56 346	4 159 709,3	6 152,0	57 742	4 626 131,3	6 676,4	108,5
	01	950	47 951,6	4 206,3	923	53 669,8	4 845,6	115,2
	03	45 355	3 391 493,3	6 231,4	46 426	3 782 825,1	6 790,1	109,0
	09	10 041	720 264,4	5 977,7	10 393	789 636,3	6 331,5	105,9
1.3.	rozdział 75024 Działalność Krajowej Szkoły Skarbowości	167	9 310,9	4 646,2	165	10 833,5	5 471,5	117,8
	01	167	9 310,9	4 646,2	165	10 833,5	5 471,5	117,8
1.4.	rozdział 75082 Działalność Krajowej Informacji Skarbowej	901	61 132,7	5 654,2	893	69 880,5	6 521,1	115,3
	01	8	460,5	4 796,9	7	533,7	6 353,8	132,5
	03	893	60 639,5	5 658,8	886	69 346,8	6 522,5	115,3
	09	0	32,7	x	-	-	x	x

1.5.	rozdział 75095 Pozostała działalność	160	15 518,0	8 082,3	161	15 848,4	8 203,1	101,5
	01	160	15 518,0	8 082,3	161	15 848,4	8 203,1	101,5

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-70 o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

- 1) Załącznik nr 34 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb-70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§401–405 oraz §406 dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i §407 klasyfikacji budżetowej).
- 2) W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.
- 3) Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej.
- 4) Zatrudnienie i wynagrodzenia w Ministerstwie Finansów.

7.8. WYDATKI BUDŻETU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ogółem, w tym:		100 360,4	33 058,0	63 171,5	56 710,7	56,5	171,5	89,8
1.	dział 750 Administracja publiczna	100 360,4	33 058,0	63 171,5	56 710,7	56,5	171,5	89,8
1.1.	Program operacyjny Infrastruktura i Środowisko	19 289,3	9 999,0	20 806,8	17 461,6	90,5	174,6	83,9
1.2.	Program operacyjny Polska Cyfrowa	80 025,4	20 641,0	38 048,9	36 194,9	45,2	175,4	95,1
1.3.	Program operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój	1 045,7	2 418,0	4 315,7	3 054,3	292,1	126,3	70,8

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-28UE z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej –po weryfikacji przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019.

7.9. WYKONANIE PLANU FINANSOWEGO FUNDUSZU REPRYWATYZACJI

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019			4:3	6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Plan wg ustawy budżetowej ¹⁾	Plan po zmianach	Wykonanie				
		tys. zł							
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Część A – Zadania wynikające z ustawy tworzącej państwowy fundusz celowy									
1.	Koszty własne	101 330,3	960 700,0	3 310 700,0	1 779 128,9	948,1	1755,8	185,2	53,7
1.1.	Koszty na cele związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli mienia przejętego	92 011,9	220 000,0	220 000,0	111 655,8	239,1	121,3	50,8	50,8
1.2.	Kary i odszkodowania na rzecz osób fizycznych	494,1	3 100,0	3 100,0	-	x	x	-	-
1.3.	Pozostałe odsetki	6 702,6	30 000,0	30 000,0	8 480,1	447,6	126,5	28,3	28,3
1.4.	Pozostałe koszty	2 121,7	7 600,0	7 600,0	2 753,0	358,2	129,8	36,2	36,2
1.5.	Dotacje przekazane z państwowych funduszy celowych na realizację zadań bieżących dla JSFP	-	100 000,0	100 000,0	-	x	x	-	-
1.6. ²⁾	Nabycie i objęcie przez Skarb Państwa akcji spółek publicznych lub akcji spółek kapitałowych, w stosunku do których spółka publiczna jest przedsiębiorcą dominującym	-	400 000,0	-	-	x	x	-	x
1.7. ²⁾	Nabycie lub objęcie akcji w spółkach	-	-	2 500 000,0	1 206 240,0	x	x	x	48,2
1.8.	Udzielenie przez Skarb Państwa pożyczek	-	200 000,0	450 000,0	450 000,0	x	x	225,0	100,0
Część B – Plan finansowy w układzie memoriałowym									
I.	Stan na początek roku	3 181 622,1	2 444 083,0	5 247 844,0	5 247 843,9	x	x	x	x
1.	Środki pieniężne	2 830 438,0	1 844 083,0	4 896 691,0	4 896 690,8	65,2	173,0	265,5	100,0
2.	Należności	351 187,7	600 000,0	351 330,0	351 330,5	170,8	100,0	58,6	100,0
3.	Zobowiązania	-3,60	-	-177,00	-177,4	-	4927,2	x	100,2
II.	Przychody	2 167 585,0	51 297,0	74 000,0	85 098,1	2,4	3,9	165,9	115,0
1.	Środki z prywatyzacji	-	-	-	-	x	x	x	x
2.	Pozostałe przychody, w tym	2 164 365,1	51 297,0	73 000,0	82 897,4	2,4	3,8	161,6	113,6
2.1.	Odsetki, w tym	64 365,1	51 297,0	73 000,0	82 897,4	79,7	128,8	161,6	113,6
2.1.1.	- odsetki od środków zgromadzonych na rachunku bankowym	51 993,9	30 797,0	54 500,0	56 910,2	59,2	109,5	184,8	104,4
2.1.2.	- odsetki od udzielonych pożyczek	12 325,4	20 500,0	18 500,0	17 426,8	166,3	141,4	85,0	94,2

2.2.	Wpłaty od jednostek na państwowy fundusz celowy	2 100 000,0	-	-	-	x	x	x	x
3.	Różne, w tym określone ustawowo przychody państwowych funduszy celowych	3 212,5	-	1 000,0	2 194,6	-	68,3	x	219,5
4.	Inne zwiększenia	7,3	-	-	6,1	x	82,6	x	x
III.	Koszty realizacji zadań	101 363,1	760 700,0	2 860 700,0	1 337 589,0	750,5	1319,6	175,8	46,8
1.	Dotacje na realizację zadań bieżących	-	100 000,0	100 000,0	-	x	x	-	-
2.	Koszty własne	101 330,3	660 700,0	2 760 700,0	1 329 128,9	652,0	1311,7	201,2	48,1
2.1.	- wynagrodzenia bezosobowe	-	100,0	100,0	-	x	x	-	-
2.2.	- grupa wydatków bieżących jednostek	-	500,0	500,0	-	x	x	-	-
2.3.	- pozostałe odsetki	6 702,6	30 000,0	30 000,0	8 480,1	447,6	126,5	28,3	28,3
2.4.	- kary i odszkodowania wypłacone na rzecz osób fizycznych	494,1	3 100,0	3 100,0	-	x	x	-	-
2.5.	- koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	2 121,7	7 000,0	7 000,0	2 753,0	329,9	129,8	39,3	39,3
2.6.	- wydatki związane z zaspokojeniem roszczeń byłych właścicieli	92 011,9	220 000,0	220 000,0	111 655,8	239,1	121,3	50,8	50,8
2.7. ²⁾	- wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i instytucji finansowych	-	400 000,0	-	-	x	x	x	x
2.8. ²⁾	- wydatki na nabywanie oraz obejmowanie akcji w spółkach	-	-	2 500 000,0	1 206 240,0	x	x	x	48,2
3.	Inne zmniejszenia (odpisy aktualizujące wartość należności)	32,8	-	-	8 460,1	-	x	x	x
IV.	Stan na koniec roku, z tego	5 247 843,9	1 734 680,0	2 461 144,0	3 995 352,9	33,1	76,1	230,3	162,3
1.	Środki pieniężne	4 896 690,8	1 140 680,0	1 838 144,0	3 357 363,2	23,3	68,6	294,3	182,6
2.	Należności, w tym	351 330,5	594 000,0	623 000,0	637 990,9	169,1	181,6	107,4	102,4
2.1.	- pożyczka z odsetkami i opłatami	350 224,8	-	-	637 939,2	x	182,2	x	x
2.2.	- należności bieżące	1 105,7	-	-	51,7	x	4,7	x	x
3.	Zobowiązania	177,4	-	-	1,2	-	0,7	x	x
Część E – Dane uzupełniające									
1.	Wolne środki finansowe przekazane w zarządzanie lub depozyt u Ministra Finansów	4 896 690,8	1 140 680,0	1 838 144,0	3 357 363,2	23,3	68,6	294,3	182,6
1.1	- depozyty <i>overnight</i> (O/N)	2 179 690,8	-	-	452 363,2	-	20,8	x	x

1.2	- depozyty terminowe	2 717 000,0	1 140 680,0	1 838 144,0	2 905 000,0	42,0	106,9	254,7	158,0
-----	----------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	------	-------	-------	-------

Opracowanie własne na podstawie danych z rocznego sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego państwowego funduszu celowego, zweryfikowanego przez NIK.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2019.

²⁾ W trakcie roku nastąpiła nowelizacja ustawy w zakresie zadań Funduszu, w szczególności zmienił się zakres możliwych inwestycji kapitałowych.

7.10. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Komisja Finansów Publicznych Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Data wpływu 02.07.2020
Sprawy 30281/20

Warszawa, dnia czerwca 2020 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

BKA3.0811.13.2020

Pani M. Motylow
Wiceprezes
2.07.2020

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Szanowny Panie Prezesie,

w związku z otrzymaną przy piśmie z dnia 10 czerwca 2020 r., znak KBF.430.010.2020 *Informacją o wynikach kontroli* pn.: *Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji*, na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam stanowisko odnoszące się do dokonanej oceny kontrolowanej działalności.

Z satysfakcją należy przyjąć sformułowaną w *Informacji o wynikach kontroli* ocenę ogólną prawidłowości wykonania budżetu państwa w zakresie dochodów w części 19 oraz dokonywania wydatków w tej części z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie o finansach publicznych² i aktach wykonawczych do ustawy. Pozytywnie zaopiniowane zostały przez Izbę łączne sprawozdania za 2019 r. sporządzone przez dysponenta części 19 *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i sprawozdania jednostkowe urzędu obsługującego Ministra Finansów oraz kontrolowanych izb administracji skarbowej.

Pozytywnie oceniono również wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji, roczne sprawozdania za 2019 r. z wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji oraz w zakresie operacji finansowych.

W odniesieniu do uwagi zawartej na stronie 10 ww. *Informacji o wynikach kontroli*, dotyczącej wykonania planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji przedstawiam co następuje.

Realizacja ustawowych zadań Funduszu Reprywatyzacji, w szczególności wydatkowanie środków tytułem obejmowania akcji w spółkach, wiąże się z dużą gotowością finansową i bezzwłocznym reagowaniem na przedłożone zlecenia wypłaty. W toku kontroli zostały przedstawione liczne przykłady procesów finansowania wejść kapitałowych zleczanych dysponentowi Funduszu Reprywatyzacji w roku 2019, które kontrolerzy Najwyższej Izby Kontroli przyjęli jako dostateczne wyjaśnienia dla potwierdzenia konieczności utrzymywania wyższych stanów bieżących Funduszu dla realizacji tych zleceń. W toku kontroli zwracano też uwagę kontrolujących na fakt, że nie wszystkie awizowane wcześniej transakcje zostały zrealizowane w prognozowanych terminach, będących jednocześnie wiążącymi dla podejmowanych w trakcie

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, z późn. zm.

² ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, z późn. zm.).

roku budżetowego decyzji o lokowaniu wolnych środków i okresach, na jakie tworzone były lokaty, odzwierciedlających - realną w danej chwili - ocenę potrzeb. Sugerowane przez Najwyższą Izbę Kontroli podejście w zakresie stałego utrzymywania stanu środków do 30 mln zł wykluczyłoby możliwość sprawnej realizacji zadania polegającego na objęciu akcji w spółkach - zgodnie z oczekiwaniami zlecającego, tj. Prezesa Rady Ministrów, w terminach odpowiadających zawartym umowom inwestycyjnym. Istotne jest podkreślenie celu, dla którego Fundusz został powołany, który to cel został kolejnymi nowelizacjami przepisów uszczegółowiony i rozszerzony o nowe zadania. Celem tym nie jest inwestowanie środków dla pomnażania zysków, ale zapewnienie bieżącej płynności dla sprawnej realizacji płatności będących wymagalnymi, bądź koniecznymi do bezzwłocznej realizacji z uwagi na interes państwa. Kwota pozostająca w bieżącej dyspozycji, biorąc pod uwagę posiadane na daną chwilę informacje od organów zewnętrznych, nigdy nie była w ocenie kontrolowanego nadmierna, a jedynie bezpieczna i odpowiadająca przewidywanemu zapotrzebowaniu, wynikającemu z planów inwestycyjnych tworzonych przez inne organy administracji, a także spółki w uzgodnieniu z tymi organami. Plany te zakładają możliwość ich finansowania środkami zdeponowanymi na rachunku i są dla dysponenta Funduszu wiążące.

W zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego NIK kontrolowany zasugerował rozważenie poczynionego przez Izbę założenia o potrzebie koncentracji na dochodach z odsetek z bardziej systemowego punktu widzenia. Jest to o tyle istotne, że obecnie mamy do czynienia z (łagodnie) rosnącą krzywą rentowności. Możliwe są jednak także inne sytuacje. W ujęciu statycznym, przy opadającej krzywej rentowności, podejście leżące u podstaw przedstawionej przez Najwyższą Izbę Kontroli analizy oznaczałoby, że dysponenci poszczególnych funduszy celowych podlegających obowiązkowi lokowania środków u Ministra Finansów winni utrzymywać całość środków na lokatach overnight. Takie podejście, maksymalizujące ich wpływy z odsetek oznaczałoby, z punktu widzenia zarządzającego całością środków Ministra Finansów, konieczność utrzymywania dostępnej krótkookresowo płynności w bardzo znacznych rozmiarach, co miałyby negatywne konsekwencje, w pewnej mierze negując korzyść z istnienia systemu konsolidacji środków. W przypadku rosnącej krzywej rentowności należałoby natomiast tworzyć lokaty o jak najdłuższym okresie zapadalności. Przy tym środki, które zgodnie z planem danego funduszu nie mają być wykorzystane w danym roku, powinny być w całości natychmiast po zatwierdzeniu planu funduszu ulokowane do pierwszej daty, w której mogą być hipotetycznie użyte, czyli do pierwszego dnia roboczego kolejnego roku. Minister Finansów musiałby więc zapewnić płynność na ten dzień dla wszystkich funduszy, co również jest problematyczne systemowo i generowałoby pewne koszty. Należałoby także wziąć pod uwagę, że krzywa rentowności jest ogólnie rzecz biorąc zmienna, choć w ostatnich latach zmienność ta była ograniczona. Można zastanawiać się, czy zarządzający funduszami winni kierować się opisanym wyżej podejściem statycznym, czy też musieliby, pod kątem oceny ich poczynań *ex post*, uwzględniać czynnik zmienności krzywej i dokonywać działań w oparciu o przewidywania co do tej zmienności. Wydaje się, że przedmiotowe instytucje i osoby nie mają ogólnie rzecz biorąc kompetencji formalnych i faktycznych do takiego działania, typowego dla wyspecjalizowanych instytucji rynku finansowego, jak banki, czy fundusze inwestycyjne. Biorąc pod uwagę powyższe, nasuwa się wniosek, że zarządzający funduszami celowymi powinni raczej skupić się na dostosowaniu

polityki lokacyjnej do realizacji podstawowych celów swoich funduszy, pozostawiając ewentualne działania – maksymalizujące wpływy – podmiotowi zarządzającemu całością płynności. Można tu także przywołać zasady polityki lokacyjnej rezerw walutowych, w której NBP obowiązują priorytety bezpieczeństwa i płynności, czyli związane z podstawową funkcją rezerw, a dopiero po spełnieniu tych warunków maksymalizacja wpływów. Polityka zarządzania płynnością Funduszu Reprywatyzacji kształtowała się – analogicznie – pod kątem najlepszego spełnienia funkcji podstawowej, czyli zapewnienia płynności działań zarówno względnie regularnych, jak wypłata odszkodowań, jak i doraźnych o dużych rozmiarach. Ten ostatni aspekt, czyli priorytet zapewnienia Premierowi RP możliwości korzystania z nadanej mu ustawą silnej kompetencji do wsparcia kapitałowego przedsiębiorstw, także na zasadach pilnych, był dominujący. Warto zaznaczyć, że nawet korzystając z możliwości zerwania lokat zarządzający Funduszem nie będzie miał natychmiastowego dostępu do środków. Priorytet płynności ma pewną cenę, a jej wymiernym wyznacznikiem mogą być wpływy do Funduszu z opłaty za gotowość od pożyczki dla TVP. Utrzymywanie płynności w koniecznym zakresie wiązało się tu z pewnymi kosztami, a pożyczkobiorca ze swej strony wносił przewidzianą umową opłatę. Sumarycznie opłata ta za rok 2019 przewyższa wyliczony przez Izbę koszt priorytetu płynności dla całkowitych środków Funduszu.

Należy wyraźnie podkreślić, że zastosowanie sugerowanego przez Najwyższą Izbę Kontroli podejścia w zakresie lokowania środków uniemożliwiłoby realizację planowanych przez KPRM wejść kapitałowych zgodnie z oczekiwaniami obsługującej Premiera instytucji i powziętymi w tym zakresie zobowiązaniami wynikającymi z umów.

Najwyższa Izba Kontroli podobnie jak w latach 2017 i 2018 wskazała, iż zmiana planu Funduszu obejmowała zwiększenie kosztów bez odpowiedniego zwiększenia przychodów. Zwiększone koszty miały zostać pokryte ze środków z lat poprzednich. W toku kontroli wykonania budżetu państwa za lata 2017 i 2018 Izba uznała taki sposób dokonywania zmian w planie finansowym Funduszu za nieprawidłowy, naruszający postanowienia art. 29 ust 9 ustawy *o finansach publicznych* i wskazujący na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. *o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*. W ślad za zastrzeżeniami i stanowiskami w tym zakresie prezentowanymi przez kontrolowanego w latach ubiegłych pragniemy po raz kolejny podkreślić, że wszystkie wydatki objęte planem finansowym Funduszu Reprywatyzacji oraz jego korektami zostały zrealizowane ze środków własnych Funduszu przy pozytywnej opinii Komisji Finansów Publicznych. Zwiększenie planu kosztów każdorazowo było podyktowane koniecznością wypełnienia woli ustawodawcy wyrażonej w przepisach powołujących Fundusz i rozszerzających jednocześnie jego funkcje poprzez dodanie finansowania celów inwestycyjnych i pożyczkowych. Ustawodawca nie przewidział jednocześnie dodatkowych źródeł finansowania dla Funduszu, źródeł niejako równoważących realizowane dodatkowe wydatki, przy jednoczesnym braku dotychczasowych przychodów z prywatyzacji. Przepisy stanowiące samoistną podstawę dla realizacji zadań inwestycyjnych i pożyczkowych zostały uchwalone później, niż przepisy ustawy *o finansach publicznych* na które powołuje się NIK i ustawodawca nie dostrzegł tutaj żadnej kolizji w ich stosowaniu. Nie byłoby słuszne takie interpretowanie przepisów, które prowadziłoby do uniemożliwienia realizacji woli ustawodawcy, który wyposażył Prezesa Rady Ministrów

w silny instrument wzmocnienia kapitałowego przedsiębiorstw. Warto też zwrócić uwagę, że w przypadku innych pozycji kosztowych Funduszu, związanych z realizacją wyroków sądowych, w razie osiągnięcia pierwotnie planowanego limitu przy przyjętej przez NIK interpretacji nie byłoby możliwe jego podniesienie, pomimo dostępności środków z lat ubiegłych i przy przyzwoleniu ustawodawcy (udział Komisji Finansów Publicznych w procedurze). Prowadziłoby to do zajęć komorniczych lub realizacji wyroków z innych źródeł niż przeznaczony do tego celu przez ustawodawcę Fundusz. Podejście takie nie wydaje się zasadne.

Z poważaniem

z upoważnienia Ministra Finansów
Dyrektor Generalny Ministerstwa Finansów

Renata Oszast

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/