



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.11.2020

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

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione poprzez sprostowanie oczywistych omyłek pisarskich

P/20/001 Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filitowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów, od 15 listopada 2019 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: <ul style="list-style-type: none">- Jerzy Kwieciński, Minister Finansów, Inwestycji i Rozwoju, od 20 września 2019 r. do 15 listopada 2019 r.- Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, od 30 sierpnia 2019 r. do 20 września 2019 r.- Marian Banaś, Minister Finansów, od 4 czerwca 2019 r. do 30 sierpnia 2019 r.- Teresa Czerwińska, Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. do 4 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów <ol style="list-style-type: none">1. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2020 z dnia 2 stycznia 2020 r.2. Edyta Prędką, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/9/2020 z dnia 2 stycznia 2020 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Cel i zakres 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 87 – Dochody budżetu środków europejskich w związku z realizacją dochodów w ramach tej części budżetu państwa oraz zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich, a także badanie prowadzonej przez Ministerstwo Finansów dokumentacji dotyczącej przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Ocenie podlegały w szczególności:

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

¹ Monitor Polski z 2019 r. poz. 1092.

² Dz.U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

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

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

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV – *Wyniki kontroli*.

III. Ocena ogólna kontrolowanej działalności³

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację w Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

Opisane w dalszej części wystąpienia uwagi nie miały wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Planując dochody budżetu środków europejskich na rok 2019, uwzględniono planowaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej.

Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich – Rb-27 UE zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Dane wykazane przez dysponentów w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich Rb-8 UE i Rb-28 UE WPR były weryfikowane z zapisami księgowymi, a zidentyfikowane różnice na bieżąco wyjaśniane. Płatności zrealizowane przez BGK oraz informacje o zwrotach środków były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych.

Plan wydatków budżetu środków europejskich określony w ustawie budżetowej na rok 2019 został opracowany zgodnie z art. 138 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴ (ufp), na podstawie materiałów przekazanych ministrowi właściwemu do spraw budżetu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra

³ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku, gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej, ani dla negatywnej stosuje się ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

właściwego do spraw rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Środki z rezerw celowych zostały rozdysponowane w 66,7% kwoty planowanej. Nie rozdysponowano 11 991,9 mln zł rezerw celowych. Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów i Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) dokonywał minister właściwy do spraw budżetu, zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp i obowiązującymi procedurami.

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

Z rocznego sprawozdania Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz danych ze sprawozdań wydatków BŚE – Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2019 wynika, że zamiast zaplanowanego w ustawie budżetowej deficytu na poziomie 15 565,3 mln zł, zrealizowano nadwyżkę budżetu środków europejskich w wysokości 2642,5 mln zł. Na powyższą znaczną skalę rozbieżności pomiędzy planowanym a zrealizowanym wynikiem budżetu środków europejskich wpłynął niższy od planowanego poziom wykonania wydatków, przy jednoczesnej, wyższej od zaplanowanej realizacji dochodów.

Ministerstwo kontynuowało proces rozliczania narastających od 2010 r. przepływów środków pomiędzy budżetem środków europejskich a budżetem państwa dla programów operacyjnych i mechanizmów finansowych. W 2019 r. z rachunku dochodów BŚE w ramach *Procedury rozliczenia deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków perspektywy finansowej 2007–2013* (dalej: *Procedura rozliczenia deficytu*) przekazano do budżetu państwa kwotę 6527,2 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że rok 2019 był kolejnym rokiem, w którym:

- znacząca część wydatków budżetu środków europejskich – 42,2% – została zaplanowana w rezerwach celowych budżetu, co w opinii NIK, pomimo iż było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia merytorycznego;
- przy określeniu deficytu budżetu środków europejskich nie zostały uwzględnione zwroty płatności dokonanych w latach 2010-2018, które w 2019 r., w wysokości 1348,2 mln zł, wpłynęły na rachunki do obsługi płatności, co, zdaniem NIK, skutkowało zaniżeniem prezentowanej nadwyżki BŚE o tę kwotę.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Opracowanie i wykonanie planu dochodów budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W ustawie budżetowej na rok 2019 z dnia 16 stycznia 2019 r.⁶ określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 69 716,4 mln zł, w tym 20 429,5 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR. Dochody w zakresie perspektywy finansowej (PF) 2014-2020 zaplanowano w łącznej kwocie 49 269,0 mln zł, uwzględniając planowaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 42 756,5 mln zł z refundacji wydatków oraz 3 483,5 mln zł w ramach zaliczki rocznej do przekazania w 2019 r. Dochody, stanowiące w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców, w zakresie III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF zaplanowano w wysokości 17,9 mln zł. Kwota wpływów środków europejskich z tytułu realizacji WPR została zaplanowana na podstawie wielkości przekazanych w formularzach planistycznych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str.1122-1124, 1157-2066, 2126, 2170, 2182-2183, 1156, 2222-2223 – plik 66-74, 79-90)

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 73 549,1 mln zł, tj. 105,5% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2018 r. (63 328,2 mln zł) były wyższe o 16,1%. Największy udział stanowiły dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 (65,1%) oraz dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR (25,8%). Dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 wyniosły 47 911,8 mln zł, tj. 97,2% planu, w tym:

- 24 849,8 mln zł, tj. 96,4% planu zrealizowano w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych; najniższe wykonanie wystąpiło w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) – 78,4% planu;
- 21 006,0 mln zł, tj. 105,3% planu z tytułu regionalnych programów operacyjnych; najwyższe wykonanie odnotowano dla RPO województw: podlaskiego – 148,5% planu, świętokrzyskiego – 139,9%, lubelskiego – 124,6% i wielkopolskiego – 121,7%, a najniższe dla RPO województw: mazowieckiego i małopolskiego, odpowiednio 77,0% i 83,3% planu;
- 1595,4 mln zł, tj. 52,7% planu z tytułu Instrumentu „Łącząc Europę” (CEF).

(dowód: akta kontroli str. 1124, 2067-2068)

Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (dalej: Dyrektor Departamentu IP) w wyjaśnieniach odnośnie wykonania planu dochodów dla PF 2014-2020 podała, że poziom uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych i regionalnych programach operacyjnych w 2019 r. był związany z wysokością ponoszonych wydatków. Wysokość środków przekazanych na dochody cz. 87 wynikała z kolei z kwot zapotrzebowań na płatności składanych przez poszczególne instytucje w systemie BGK-Zlecenia oraz z dostępności środków znajdujących się

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz.U. poz. 198.

w puli środków skonsolidowanych dla PF 2014-2020. Poinformowała również, że przy planowaniu dochodów brany jest pod uwagę poziom wydatków zgłaszanych przez poszczególnych dysponentów, a za poziom wydatkowania odpowiadają Instytucje Zarządzające poszczególnymi Programami Operacyjnymi. Wydatkowanie tych środków uzależnione jest także od stopnia wdrażania tych programów. Dlatego też ostateczne kwoty wydatków w ramach poszczególnych programów kształtują się często na poziomie znacząco odbiegającym od pierwotnych założeń, co z kolei ma przełożenie na kwoty zrealizowanych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1132-1136, 1140-1152, 1156, 2222-2223 – plik 77)

Dochody z realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 18 949,3 mln zł, tj. 92,8% planu, a w ramach III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF – 13,0 mln zł, tj. 72,9% planu.

W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn niższego od planowanego wykonania dochodów części 87 z tytułu WPR, Dyrektor Departamentu IP wskazała, że wynikało to przede wszystkim z niższej od planowanej realizacji płatności w ramach PROW 2014-2020, co z kolei skutkowało odpowiednio niższymi refundacjami wydatków z tego tytułu, korektami finansowymi nakładanymi przez KE oraz niższym od planowanego wykonaniem dochodów z tytułu sprzedaży zapasów interwencyjnych w ramach WPR. Niski wskaźnik wykonania dochodów III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF wynikał natomiast z niskiego poziomu wydatków zrealizowanych w ramach tych mechanizmów, co zostało szerzej przedstawione w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1124, 1140-1152, 2067-2068, 1156, 2222-2223 – plik 77)

Na łączne wykonanie dochodów wpływ miały również nieplanowane dochody z programów operacyjnych PF 2007-2013 w kwocie 6675,0 mln zł. Na podstawie *Procedury rozliczenia deficytu* w 2019 r. zostały dokonane płatności na łączną kwotę 6527,2 mln zł w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka i Regionalnych Programów Operacyjnych dla 16 województw.

Po dokonaniu rozliczenia budżetu środków europejskich z budżetem państwa dla powyższych programów operacyjnych w ramach rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów pozostawiono środki w łącznej kwocie 204,8 mln euro.

Do końca 2019 r. nie rozliczono środków w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki, PO Rozwój Polski Wschodniej oraz PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich oraz mechanizmów finansowych 2009-2014 (NMF oraz MF EOG)⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1128, 2069-2095, 1156, 2222-2223 – plik 7,9, 84-90)

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu IP, do końca 2019 r. trwał proces rozliczania środków z Komisji Europejskiej dla Programów Operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013. W przypadku rozliczenia Programów realizowanych w ramach NMF 2009-2014 oraz MF EOG 2009-2014 ze stroną Państw Darczyńców do Ministerstwa Finansów wpłynęły do zapłacenia noty debetowe wynikające z raportów końcowych zamykających te programy. Termin realizacji był bardzo krótki. Wysokość kwot, na które opiewały te noty oraz prawidłowość rozliczenia obu mechanizmów została uzgodniona z instytucją koordynującą wdrażanie mechanizmów, tj. obecnym Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej. Jak wskazała Dyrektor IP, dla wyżej wskazanych programów na rachunku konsolidacji pozostawała kwota, która pozwalała tylko na częściowe

⁷ Według stanu na 31 grudnia 2019 r. dla mechanizmów finansowych 2009-2014 wystąpił deficyt środków wynoszący łącznie 4,2 mln euro.

pokrycie ww. not. Pozostała kwota została uzupełniona z rachunku konsolidacji w euro celem uniknięcia różnic kursowych, tym bardziej, że środki odzyskiwane w trakcie realizacji mechanizmów były na bieżąco rozliczane z budżetem państwa. Zwroty były przekazywane zgodnie z procedurą wolnych środków w PLN. W związku z krótkim terminem na zapłatę not oraz w celu uniknięcia przewalutowania środków, brakująca kwota została zapłacona z rachunku konsolidacji. Rozliczenie całego programu uwzględniało środki wcześniej przekazywane do budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 1140,1153-1155, 1156, 2222-2223 – plik 34-65, 77-78)

Dochody budżetu środków europejskich w 2019 r. były o 3,7% wyższe od zrealizowanych wydatków i o 0,4% wyższe od planowanych (po zmianach). Na koniec 2019 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów pozostawały środki w kwocie ponad 1650,1 mln euro (na koniec 2018 r. ponad 3029,8 mln euro).

(dowód: akta kontroli str. 1156, 2222-2223 – plik 7-9)

W ramach WPR wpływy z budżetu UE wyniosły w 2019 r. 4450,2 mln euro i w całości zostały przekazane na dochody, z czego 4448,2 mln euro na dochody cz. 87 i 2,0 mln euro w cz. 77.

Stan środków dla PF 2007-2013 na rachunku konsolidacyjnym na 1 stycznia 2019 r. wyniósł 1847,2 mln euro. W 2019 r. wpływy z budżetu UE wyniosły 93,4 mln euro i dotyczyły RPO Województwa Mazowieckiego. W ramach PF 2007-2013 w 2019 r. z rachunku konsolidacyjnego przekazano na dochody środki w wysokości 1576,7 mln euro (głównie w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, PO Innowacyjna Gospodarka i RPO dla 16 województw). Pozostałe środki dla tych programów w wysokości 236,5 mln euro pozostawiono w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów. Dla pozostałych trzech Programów Operacyjnych: Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej oraz Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich do rozliczenia pozostały napływy w wysokości 127,4 mln euro.

W ramach PF 2014-2020 wpływy z budżetu UE wyniosły w 2019 r. 11 698,0 mln euro, a na dochody przekazano łącznie 11 596,8 mln euro, z czego 11 267,3 mln euro na dochody cz. 87, a 329,5 mln euro na dochody cz. 77.

W przypadku III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF wpływy w 2019 r. wyniosły 20,3 mln euro. Na dochody przekazano 8,0 mln euro, z czego 3,1 mln euro na dochody cz. 87 i 4,9 mln euro – cz. 77.

W 2019 r. w dalszym ciągu dochody budżetu środków europejskich w zakresie PF 2007-2013, PF 2014-2020 oraz środków w ramach III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF nie były tożsame z odpowiednimi wpływami z budżetu Unii Europejskiej.

(dowód: akta kontroli str. 1126, 2127, 1156, 2134-2147, 2150, 2171-2181, 2222-2223 – plik 7,9, 27-29)

Najwyższa Izba Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r. i 2018 r. w części 87 zwracała uwagę, że celowe jest prowadzenie prac i analiz, aby środki, które wpłynęły do Polski, były już z datą ich wpływu zaliczane do dochodów budżetu środków europejskich.

W wyjaśnieniach odnośnie powyższego Dyrektor Departamentu IP podała między innymi, że zgodnie z art. 202 ustawy o finansach publicznych środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym

Handlu są gromadzone na wyodrębnionych rachunkach bankowych, nieokreślonych przez ustawodawcę jako rachunki dochodów. Dopiero po przewalutowaniu i przekazaniu, środki te zasilają rachunek dochodów budżetu państwa lub rachunek dochodów budżetu środków europejskich, a więc stają się odpowiednio dochodami budżetu państwa lub dochodami BŚE. Jak stanowi art. 111 ustawy o finansach publicznych, dochodami podatkowymi i niepodatkowymi budżetu państwa są środki europejskie i inne środki określone w pkt 16 tego artykułu, po ich przekazaniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Zgodnie z art. 117 tej ustawy ufp w budżecie środków europejskich ujmuje się dochody z tytułu realizacji programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Środki przekazywane na rachunek dochodów BŚE są ujmowane w ujęciu kasowym, zgodnie z datą ich wpływu na rachunek. Rachunkowość tych środków prowadzona jest zatem, jak wskazała Dyrektor Departamentu IP, zgodnie z art. 40 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o finansach publicznych – dochody i wydatki ujmowane są w terminie ich zapłaty. Zwróciła również uwagę, że skoro środki wpływające z Komisji Europejskiej i innych źródeł zagranicznych gromadzone są na wyodrębnionych rachunkach bankowych, to „terminu zapłaty” nie należy utożsamiać z terminem wpłaty środków przez Komisję Europejską, lecz uruchomienia środków przez Ministra Finansów. Przekazanie środków na rachunek dochodów BŚE jest przede wszystkim uzależnione od wystąpienia zapotrzebowania na środki i złożenia odpowiednich zleceń płatności w systemie BGK-Zlecenia, zatem w tym zakresie proces dokonania tego transferu jest uregulowany.

Dyrektor Departamentu IP wskazała również na problemy, jakie wystąpiłyby w przypadku przekazywania wszystkich środków na rachunek dochodów BŚE. Otrzymane zaliczki w pierwszym okresie realizacji programów w ramach nowej perspektywy, przy jednoczesnym jeszcze niskim poziomie wydatkowania, powodowałyby w rozrachunku wystąpienie nadwyżki, natomiast w końcowych latach realizacji programów takie postępowanie spowodowałoby brak środków na płatności, a więc zwiększony deficyt. Kolejną kwestią, na którą zwróciła uwagę Dyrektor Departamentu IP, to brak możliwości wydzielenia w momencie wpływu środków, jaka część środków w ramach programów będzie należna dochodom części 77 budżetu państwa, a nie dochodom BŚE, gdyż dotyczy ona osi priorytetowych pomocy technicznej w ramach poszczególnych programów. Przyjęcie takiego rozwiązania wpłynęłoby również na obniżenie stanu środków walutowych pozostających w zarządzaniu Ministra Finansów i zmniejszenie efektywności, jakie dzięki mechanizmowi konsolidacji środków walutowych daje obecnie łączne zarządzanie środkami walutowymi w dyspozycji Ministra Finansów, a w przypadku żądania przez KE zwrotu środków – brak do dyspozycji środków w walucie EUR, a więc konieczność ponownego przewalutowania PLN na EUR (wystąpienie strat kursowych). Ponadto, w opinii składającej wyjaśnienia, wystąpiłoby ryzyko związane ze skumulowaniem wymiany otrzymanych kwot w walucie EUR na PLN w krótkim okresie, co mogłoby zachwiać równowagą na rynku walutowym lub spowodować konieczność przewalutowania bardzo dużych kwot po niekorzystnym kursie, przy jednoczesnym braku rzeczywistego zapotrzebowania na płatności.

Dyrektor Departamentu IP wskazała również, że dotychczasowe postępowanie zostało przeanalizowane pod kątem jego prawidłowości oraz racjonalności i uznano, że stosowane rozwiązania są prawidłowe i zapewniające optymalne warunki realizacji zadań Ministra Finansów. Mając na uwadze powyższe argumenty, dzięki racjonalnemu podejściu, Minister Finansów, realizując długookresowe cele, uzyskał efekt w postaci płynności finansowania systemu wdrażania środków europejskich

i odpowiedzialnego zarządzania środkami walutowymi pozostającymi w jego dyspozycji.

(dowód: akta kontroli str. 1140-1152)

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przy dotychczasowych zasadach również występują znaczne zmiany wyniku BŚE w poszczególnych latach. I tak, w 2013 r. wystąpiła nadwyżka 6,2 mld zł, w latach 2014-2018 odnotowano z kolei deficyt na poziomie od 12,6 mld zł w 2016 r. do poziomu 300-400 mln zł w roku 2014 i 2017 r. Z kolei w 2019 r. ponownie wystąpiła nadwyżka w wysokości 2,6 mld zł. Niemniej jednak, zdaniem NIK, stosowana przez Ministerstwo Finansów praktyka zarządzania środkami, które wpłynęły do Polski, choć nie jest zgodna z zasadą kasowej ewidencji operacji budżetowych, pozwala na racjonalne i skuteczne ich wykorzystywanie.

1.2. Sprawozdanie Rb-27 UE za 2019 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich rocznego sprawozdania za 2019 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27 UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(dowód: akta kontroli str. 1128-1131, 2067-2068, 1156, 2222-2223 – plik: 30-33)

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 19 operacji dotyczących dochodów budżetu środków europejskich na łączną kwotę 18 213,8 mln zł, w tym 10 operacji na kwotę 3240,9 mln zł w ramach WPR. Próba została dobrana z uwzględnieniem kryterium istotności kwot i stanowiła 24,8% zrealizowanych w 2019 r. dochodów w części 87. Stwierdzono, że odpowiednie zapisy na koncie 138 *Rachunek budżetu środków europejskich* były zgodne z zapisami na koncie 905 *Dochody budżetu środków europejskich* i wynikały z wyciągów bankowych do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Przekazywanie środków z rachunku przychodów i rozchodów na rachunek dochodów budżetu środków europejskich odbywało się na podstawie dyspozycji Departamentu IP.

(dowód: akta kontroli str. 408-1057, 1124, 2096)

1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, wyniosła w 2019 r. 73 549,1 mln zł, z czego 73 496,7 mln zł stanowiły środki z rachunków programowych przekazane przez Departament Długu Publicznego za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów, a 52,4 mln zł środki pozyskane ze sprzedaży zapasów interwencyjnych w ramach WPR.

Środki zostały przekazane na finansowanie zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym na:

- realizację zadań w ramach WPR przeznaczono – 17 736,8 mln zł,
- płatności w ramach PF 2014-2020 i III Perspektywy MF EOG i NMF – 47 924,8 mln zł,
- płatności w ramach PF 2007-2013 – 147,9 mln zł,

- rachunek przychodów i rozchodów budżetu państwa – 6527,2 mln zł zgodnie z *Procedurą rozliczenia deficytu*, po rozliczeniu płatności końcowych w ramach PF 2007-2013 i 1212,5 mln zł w ramach WPR.

(dowód: akta kontroli str. 1124-1126, 2070)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie dochodów budżetu środków europejskich. Planując dochody budżetu środków europejskich, uwzględniono przewidywaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Na podstawie badania próby nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania dochodów budżetu środków europejskich.

OBSZAR

2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich

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

Opis stanu
faktycznego

W 2019 r. Minister Finansów na realizację płatności przekazał na rachunki bankowe do obsługi płatności w BGK (PF 2007-2013, PF 2014-2020, WPR) łącznie 71 002,2 mln zł, z tego z rachunku dochodów budżetu środków europejskich 65 809,4 mln zł i z rachunku finansowania deficytu budżetowego 5192,8 mln zł. W 2019 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 9200,8 mln zł, z tego:

- 7739,7 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich (6527,2 mln zł w ramach *Procedury rozliczenia deficytu* i 1212,5 mln zł w ramach WPR),
- 1461,2 mln zł z rachunków do obsługi płatności (1321,0 mln zł w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych budżetu środków europejskich*⁸ oraz 140,2 mln zł, w ramach rozliczeń wynikających z przepisów § 13 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa⁹).

Finansowanie płatności z rachunku do finansowania deficytu budżetowego następowało w sytuacji niewystarczającej ilości środków PF 2014-2020 oraz WPR, będących w zarządzie konsolidacyjnym Departamentu Długu Publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 95-98, 132-150, 153-159, 216-258, 1063-1070)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki niezbędne do dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na kwotę 22 473,5 mln zł, tj. 31,1% zrealizowanych w 2019 r. płatności, w tym 10 zapotrzebowań Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa w ramach WPR na kwotę 4133,8 mln zł.

⁸ Dalej: *Procedura przekazywania wolnych środków*.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2225.

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

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

(dowód: akta kontroli str. 129-131, 408-683, 684-1057, 1101-1102, 1103 – pliki 7-26, 28-37)

W dniu 31 grudnia 2019 r. łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności wynosił 252,7 mln zł, z tego 53,8 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 195,7 mln zł na rachunku PF 2014–2020 oraz 3,2 mln zł na rachunku WPR. Środki te w całości ulokowane były na lokatach overnight.

(dowód: akta kontroli str. 268, 273)

Monitoringiem były objęte także odsetki od lokat overnight, które w 2019 r. wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w łącznej kwocie 5,7 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane, w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, na rachunek dochodów części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1081, 1105-1121)

W 2019 r. w ramach *Procedury przekazania wolnych środków z rachunków do obsługi płatności na rachunek do obsługi pożyczkowych potrzeb budżetu państwa* zostały przekazane środki w łącznej kwocie 1321,0 mln zł. Dotyczyły one zwrotów wydatków z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2019 r. i były przekazywane raz na kwartał z rachunków do obsługi płatności PF 2007-2013 i PF 2014-2020. Wolne środki z tytułu WPR zostały przekazane 10 maja 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 151-155, 216-235, 254-258, 1101-1102, 1103 – pliki 4 i 5)

2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

W ustawie budżetowej na rok 2019 zostały zaplanowane wydatki budżetu środków europejskich w kwocie 85 281,7 mln zł, z tego 49 285,2 mln zł u dysponentów poszczególnych części budżetowych i 35 996,5 mln zł w części 83 – Rezerwy celowe. Rezerwy celowe stanowiły 42,2% limitu wydatków budżetu środków europejskich na rok 2019 (w 2018 r. – 44,5%).

Wydatki budżetu środków europejskich, określone w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2019, zostały ustalone na podstawie materiałów przekazanych ministrowi właściwemu do spraw budżetu przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, ministra właściwego do spraw rybołówstwa oraz ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu IP wynika między innymi, że rezerwy celowe na finansowanie programów z budżetu środków europejskich planowane są na podstawie art. 120 ufp, natomiast do planowania rezerw celowych w budżecie państwa odnosi się art. 140 ww. ustawy. Dyrektor Departamentu IP wskazała, że wymóg określony w art. 140 ust. 3 ustawy (suma rezerw celowych nie może

przekroczyć 5% wydatków budżetu) odnosi się jedynie do rezerw celowych planowanych w ramach budżetu państwa, a nie ma zastosowania do rezerwy planowanej na wydatki związane z realizacją programów współfinansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp¹⁰. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła także, że planowanie wydatków, w tym dotyczących wysokości wydatków ujętych w budżetach dysponentów i w rezerwie celowej, odbywa się w uzgodnieniu z ministerstwami właściwymi do spraw poszczególnych obszarów gospodarki. Podziału planowanych wydatków dokonuje się biorąc pod uwagę przede wszystkim zaawansowanie oraz tempo realizacji projektów. W rezerwie celowej w szczególności ujmowane są kwoty na projekty dopiero planowane do realizacji, stąd brak jest uzasadnienia do ujmowania ich w budżetach dysponentów. Dyrektor Departamentu IP podniosła również, iż z doświadczeń poprzednich lat wynika, że zmienia się harmonogram realizacji projektów. W przypadku projektów dużych, opartych na postępowaniach przetargowych często następuje przesunięcie realizacji wydatków w czasie, stąd konieczne jest ich umieszczenie w rezerwie celowej. Jednocześnie Dyrektor Departamentu IP wskazała, że z kwoty 5038,7 mln zł, o jaką były wyższe wydatki budżetu środków europejskich, zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2019 w porównaniu do tych wydatków zaplanowanych w ustawie budżetowej na rok 2018, aż 4762,4 mln zł ujęto w ramach budżetów dysponentów.

Nie kwestionując zgodności działań Ministra Finansów z postanowieniami art. 120 oraz art. 140 ufp, NIK podtrzymuje stanowisko zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z kontroli budżetowej *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. – część 87 (...)*, że zaplanowanie ponad 40% wydatków budżetu środków europejskich w rezerwach celowych nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. W ocenie NIK, w przypadku budżetu środków europejskich, podobnie jak w przypadku budżetu państwa poziom niepewności w zakresie przypisania wydatków do pozycji klasyfikacji budżetowej nie powinien istotnie przekraczać ustawowego limitu 5%.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1075)

Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich rozdysponowano w wysokości 24 004,6 mln zł, tj. 66,7% kwoty planowanej, tj. na poziomie zbliżonym do 2018 r. (69,4%). Tym samym z zaplanowanych w cz. 83 – Rezerwy celowe na ten cel środków nie rozdysponowano kwoty 11 991,9 mln zł.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych wpływ miały między innymi zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów i przesunięcia tych płatności na kolejny rok budżetowy, oszczędności powstałe w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, a także przesunięcie refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy, w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce roku 2019.

(dowód: akta kontroli str. 87-94, 1071-1075)

Uruchomienie środków z rezerw celowych na finansowanie programów z budżetu środków europejskich następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70%. Badaniem objęto próbę 10 wniosków dobranych w sposób celowy według największej wartości na łączną kwotę 16 484,7 mln zł. Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację

¹⁰ Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA).

programów dokonywał minister właściwy do spraw budżetu na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wszystkie wnioski zostały złożone na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów monitorowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez poszczególne Instytucje Zarządzające. W zakresie WPR informacje o wydatkowaniu środków Minister Finansów pozyskiwał ze sprawozdań Rb-28 UE WPR. W badanych sprawach wykorzystano 94,1% środków z uruchomionych rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 5-11, 12-53, 87-94, 291-407)

W 2019 r. wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 70 906,6 mln zł¹¹ i stanowiły 83,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2019 oraz 96,7% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2018 r. były one wyższe o 4053,8 mln zł, tj. o 6,1%.

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 48 078,2 mln zł, tj. 95,4% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 25 702,6 mln zł, a na regionalne programy operacyjne (RPO) 22 375,6 mln zł, co stanowiło odpowiednio 97,3% i 93,2% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 83,7% (RPO Województwa Podkarpackiego) do 99,5% (RPO Województwa Lubelskiego).

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną kształtowały się na poziomie zbliżonym do 2018 r.¹² i wyniosły 19 734,2 mln zł, co stanowiło 100,0% planu po zmianach.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” wyniosły 2448,2 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach. Wydatki na Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano w wysokości 226,2 mln zł (96,2% planu po zmianach). Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano natomiast 258,9 mln zł, tj. 89,9% planu po zmianach.

Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego (NMF) III PF zostały zrealizowane w 14,4%, a Mechanizmu Finansowego (MF) EOG III PF – 74,2% planu po zmianach.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że niepełne wykonanie planu wydatków w zakresie Norweskiego Mechanizmu Finansowego III PF wynikało z opóźnienia w uruchomieniu programów III edycji MF EOG i NMF (a tym samym naborów i projektów), co skutkowało również redukcją skali rzeczywistych wydatków w porównaniu z wydatkami prognozowanymi na 2019 r. Dyrektor Departamentu IP wskazała, że przedłużająca się ocena i akceptacja programów przez stronę darczyńców, tym samym późniejsze niż zakładane podpisanie umów z darczyńcami na programy i idące za tym zmiany odnośnie wcześniej ustalonego harmonogramu działań na roku 2019, spowodowały konieczność przesunięcia części zadań na rok 2020. W 2019 r. większość umów programowych została podpisana dopiero w drugiej połowie roku i to dopiero dało możliwość podejmowania kolejnych kroków przez Operatorów Programów, głównie związanych z uruchamianiem naborów na projekty oraz rozpoczęciem realizacji projektów predefiniowanych.

Wydatki na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności

¹¹ Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2019 według stanu na 12 marca 2020 r.

¹² Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną w 2018 r. wyniosły 19 380,8 mln zł.

2007–2013 wyniosły 147,9 mln zł, tj. 100,0% planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 1076-1077, 1082-1084, 1096-1099, 1101-1102, 1103 – pliki 4 i 5)

Na etapie realizacji ustawy budżetowej Minister Finansów sprawował ogólną kontrolę wykorzystania środków pochodzących z budżetu UE oraz środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA między innymi poprzez bieżącą analizę prognoz płatności przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ustawy o finansach publicznych.

Kontrola środków uruchomionych w ramach budżetu środków europejskich odbywała się poprzez monitorowanie złożonych zapotrzebowań na środki pod mające nastąpić płatności, analizę zrealizowanych płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian, a także monitorowanie kwot na rachunkach bankowych do obsługi płatności.

Do analizy stopnia wykorzystania środków wykorzystywano również informacje zawarte w przekazanych przez dysponentów sprawozdaniach budżetowych Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR oraz comiesięcznych sprawozdaniach operatywnych z wykonania budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 7-52, 87-94, 161-214, 408-683, 684-1057)

W 2019 r. na rachunek bankowy do obsługi płatności PF 2014-2020 wpłynęły zwroty na kwotę 2689,3 mln zł¹³, a na rachunek do obsługi płatności PF 2007-2013 – 46,0 mln zł. Wszystkie zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb–28 UE za grudzień 2019 r. Kwota zwrotów dotyczących WPR w 2019 r. wyniosła 23,4 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 151-155, 160, 215, 259-260, 1101-1102, 1103 – pliki 1-3)

W ustawie budżetowej na rok 2019 deficyt budżetu środków europejskich został zaplanowany na poziomie 15 565,3 mln zł, natomiast zrealizowano nadwyżkę w wysokości 2642,5 mln zł. Rozbieżność między zaplanowanym a zrealizowanym wynikiem wynikała z wykonania wydatków budżetu środków europejskich na poziomie 83,1% planu określonego w ustawie budżetowej, przy dochodach zrealizowanych w 105,5% planu.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła między innymi, że w momencie planowania ustawy budżetowej na rok 2019 nie wszystkie salda końcowe w ramach regionalnych programów operacyjnych wpłynęły na rachunek konsolidacyjny. Saldo końcowe dla RPO województwa mazowieckiego wpłynęło dopiero 5 marca 2019 r. Podobnie saldo końcowe w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, które wpłynęło 28 grudnia 2018 r., po zakończeniu prac nad ustawą budżetową. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła także, że biorąc pod uwagę wcześniejsze doświadczenia i długotrwały proces uzgadniania i uzyskiwania informacji od Instytucji Zarządzających odnośnie zakończenia rozliczeń z Komisją Europejską, jak i moment wpływu sald końcowych dla wyżej wymienionych programów, nie było podstaw do zaplanowania przekazywania środków w roku 2019.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2068, 1090-1095, 1101-1102, 1103 – pliki 4 i 5)

Zdaniem NIK, rzeczywista nadwyżka budżetu środków europejskich była wyższa o wartość dokonanych w 2019 r. zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych. Zwroty te, zgodnie z § 20 ust. 2 rozporządzenia

¹³ Na podstawie rocznych danych o zwrotach w 2019 r. według stanu na 12 marca 2020 r. (kwota należności głównej).

Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych¹⁴ oraz § 20 ust. 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, wpłynęły na rachunki do obsługi płatności. Według danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2019¹⁵ wyniosły one 1348,2 mln zł, w tym 23,0 mln zł stanowiły zwroty z tytułu WPR.

Zwroty płatności dokonanych w poprzednich latach budżetowych były wykazywane w sprawozdaniach Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, zgodnie z wzorem sprawozdań i instrukcją ich sporządzenia określonych w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej¹⁶ (załączniki nr 15, 16 i 35). Wartość tych zwrotów nie pomniejszała kwoty wydatków budżetu środków europejskich. Kwoty zwrotów nie były również przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich, nie zostały więc zakwalifikowane do dochodów budżetu środków europejskich.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła między innymi, że rozwiązanie polegające na zaliczeniu zwrotów wydatków z lat poprzednich na dochody budżetu środków europejskich, wiązałoby się z wielokrotnym przepływem przez rachunek tych samych środków, czego konsekwencją byłoby sztuczne zawyżenie dochodów budżetu środków europejskich w stosunku do kwot otrzymanych z Komisji Europejskiej na poszczególne programy. Zdaniem Dyrektora Departamentu IP, przypisanie do dochodów BŚE zwrotów z lat poprzednich wiązałoby się z utratą przejrzystości dochodów oraz brakiem możliwości ich prawidłowego planowania w związku z dużą liczbą niemożliwych do zaplanowania zwrotów i ewentualnych korekt. Dyrektor IP podniosła także, że prowadzona w Departamencie IP ewidencja księgową dla tych zwrotów odbywa się zgodnie z ich treścią ekonomiczną, na właściwych kontach księgowych, przewidzianych w załączniku nr 1 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości i planów kont dla budżetu państwa (...)¹⁷.

Zdaniem NIK, zwroty płatności dokonanych w latach ubiegłych, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, powinny zostać uwzględnione w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego. Odnosząc się do wskazanej w wyjaśnieniach utraty przejrzystości, zauważyć należy, że zgodnie ze stosowaną procedurą wysokość dochodów BŚE nie odzwierciedla wpływów środków z Komisji Europejskiej, co tym samym również wpływa na brak przejrzystości. W kwestii braku możliwości prawidłowego zaplanowania dochodów wskazać należy natomiast art. 52 ust. 1 pkt. 1 ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym ujęte w budżecie państwa i planach finansowych jednostek budżetowych dochody stanowią prognozy ich wielkości (art. 52 ust. 1 pkt. 1) i wielokrotnie w jednostkach sektora finansów publicznych występuje sytuacja, że z uwagi na trudne do przewidzenia zdarzenia nie da się ich zaplanować. Przykładem mogą tu być choćby wpływy z tytułu zwrotów nieprawidłowo wykorzystanych dotacji. Nie oznacza to jednakże, że środków tych nie uwzględnia się w dochodach czy też wydatkach, zależnie od momentu ich wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 2067-2068, 1090-1095, 1101-1102, 1103 – pliki 4 i 5)

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1718.

¹⁵ Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28 UE i Rb-28 UE WPR za rok 2019 według stanu na 12 marca 2020 r.

¹⁶ Dz.U. z 2019 r. poz. 1393, ze zm.

¹⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 342.

2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską a Unią Europejską

W 2019 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 16 280,0 mln euro. W tym okresie Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 5049,6 mln euro. Saldo bieżących rozliczeń wyniosło 11 230,2 mln euro i było zbliżone do salda z 2018 r. (11 277,3 mln euro).

(dowód: akta kontroli str. 262-266, 280-290)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie dokonywaną w 2019 r. przez Ministra Finansów obsługę płatności z budżetu środków europejskich. Rachunki bankowe do obsługi płatności były zasilane terminowo, w wysokości zapewniającej realizację płatności. Podziału rezerw celowych dokonano zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych i obowiązującymi procedurami. NIK wskazuje jednak, że zaplanowanie 42,2% wydatków budżetu środków europejskich w rezerwach celowych budżetu, mimo iż było zgodne z art. 120 i art. 140 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Zwraca również uwagę na konieczność uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Finansów terminowo otrzymywało sporządzane przez BGK informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności¹⁸, obejmujące między innymi zestawienia zrealizowanych przez BGK płatności oraz informacje o zwrotach środków otrzymanych na rachunki płatności. Informacje zawierały wszystkie wymagane przepisami dane. Na podstawie szczegółowej analizy zapisów księgowych obejmujących miesiące wrzesień i listopad 2019 r. na łączną kwotę 11 843,1 mln zł stwierdzono, że dane dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych. Kwoty wykazane na koncie 906 *Wydatki budżetu środków europejskich* były zgodne z odpowiednimi danymi wynikającymi z informacji otrzymanych z BGK. Dane przekazywane przez dysponentów części budżetowych w sprawozdaniach Rb-28 UE oraz Rb-28 UE WPR za wrzesień i listopad 2019 r. były weryfikowane z zapisami konta 906, a różnice były na bieżąco wyjaśniane.

(dowód: akta kontroli str. 1103 – pliki 7-10, 1126-1128, 1156, 2128, 2151-2165, 2222-2223 – plik 10-26)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa wyniosła na koniec 2019 r. 30 418,3 mln zł¹⁹ i była niższa od stanu na koniec 2018 r. o 3984,1 mln zł. Niższa, w porównaniu do 2018 r., kwota środków europejskich do rozliczenia z budżetem państwa w 2019 r. wynikała przede wszystkim

¹⁸ Dz.U. z 2018 r. poz. 1011.

¹⁹ Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała 8853,9 mln zł z tytułu programów operacyjnych i mechanizmów finansowych w ramach PF 2014-2020, 6882,5 mln zł – PF 2007-2013 oraz 14 681,9 mln zł z tytułu WPR.

z przekazania do budżetu państwa środków w łącznej kwocie 9200,8 mln zł. Jednocześnie w 2019 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności przekazano z budżetu państwa środki w wysokości 5216,8 mln zł, z tego 5192,8 mln zł stanowiło zasilenie pod dokonywane płatności, a 24,0 mln zł wynikało z rozliczeń, o których mowa w § 13 ust. 10 oraz § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

W 2019 r. z rachunku dochodów BŚE, w ramach *Procedury rozliczenia deficytu*, przekazano do budżetu państwa kwotę 6527,2 mln zł, która stanowiła 21,4% kwoty środków europejskich pozostających do rozliczenia z budżetem państwa na dzień 1 stycznia 2019 r. (34 402,3 mln zł).

Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła między innymi, że do pełnego rozliczenia deficytu z lat ubiegłych niezbędne jest rozliczenie wszystkich programów operacyjnych z Komisją Europejską. Wcześniej oczekiwać należy zakończenia wszystkich działań związanych z projektami zawieszonymi i odzyskiwaniem środków. Dyrektor Departamentu IP poinformowała, że nie dla wszystkich programów Komisja Europejska wypłaciła pełne salda końcowe – trwają jeszcze wyjaśnienia dotyczące PO RYBY 2007-2013. Wskazała także, że przy zamknięciu programów Instytucje Zarządzające zgłaszały do KE listy projektów zawieszonych, w odniesieniu do których toczą się sprawy administracyjne lub sądowe, a ich wynik może skutkować koniecznością wypłaty środków beneficjentom lub KE.

Dyrektor Departamentu IP wskazała również, że, biorąc pod uwagę, iż w roku 2010 zmieniono tryb rozliczeń środków europejskich, które wyłączono jako budżet środków europejskich – przy rozliczeniu całej perspektywy finansowej 2007-2013 zostaną uwzględnione rozliczenia dokonywane w latach 2007-2009 z budżetem państwa.

Ponadto, zdaniem Dyrektora Departamentu IP, wpływ na rozliczenie deficytu mają również dwa dodatkowe czynniki, tj. udzielane w ramach programów nad kontraktacje, które pozwoliły na wykorzystanie 100% alokacji przyznanej Polsce oraz różnice kursowe powstające w trakcie wdrażania programów.

(dowód: akta kontroli str. 151-156, 216-258, 261-268, 1058-1062, 1085-1089)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość ewidencjonowania operacji. Operacje dotyczące płatności i zwrotów dokonywanych na rachunek płatności środków europejskich były prawidłowo ewidencjonowane na kontach księgowych, a dane wykazywane w sprawozdaniach z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

Ministerstwo Finansów kontynuowało realizację rozliczenia z budżetem państwa deficytu zaciągniętego na pokrycie wydatków PF 2007-2013.

V. Uwagi

NIK, podobnie jak w latach poprzednich, wskazuje na potrzebę uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych, w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

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

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie²⁰ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61 b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Najwyższa Izba Kontroli informuje, że wystąpienia pokontrolne po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. stanowią podstawę sporządzenia *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2019 r.*, której terminowe przedłożenie jest obowiązkiem Najwyższej Izby Kontroli określonym w art. 226 ust. 2 Konstytucji. Realizacja ustrojowego obowiązku Najwyższej Izby Kontroli w stosunku do Sejmu, umożliwiającą dochowanie przez Sejm terminu określonego w art. 226 ust. 2 Konstytucji, stanowi realizację ważnego interesu społecznego. Wobec powyższego, na podstawie art. 15z ust. 4 pkt 2 w zw. z ust. 1 pkt 10 i ust. 7 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych²¹, organ kontrolowany zobowiązany jest w terminie określonym w art. 54 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnieść zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego albo poinformować w tym terminie o niewniesieniu zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia kwietnia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub na adres mailowy NIK wskazany w stopce na pierwszej stronie niniejszego wystąpienia. W przypadku zaś nadania pisma z zastrzeżeniami (pisma opatrzonego własnoręcznym podpisem) w placówce pocztowej operatora wyznaczonego, NIK zwraca się z prośbą o dodatkowe przekazanie skanu tych zastrzeżeń na ww. adres mailowy.

²¹ Dz.U. poz. 374, 567 i 568.