



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.11.2023

Pani
Magdalena Rzeczkowska
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/001 Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Magdalena Rzeczkowska, Minister Finansów od 26 kwietnia 2022 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, Minister Cyfryzacji, wykonujący obowiązki Ministra Finansów w okresie od 9 lutego do 26 kwietnia 2022 r. ² oraz Tadeusz Kościński, Minister Finansów w okresie od 26 października 2021 r. do 9 lutego 2022 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Piotr Mienicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/2/2023 z 2 stycznia 2023 r. 2. Robert Grzybko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/3/2023 z 2 stycznia 2023 r. (akta kontroli: tom I str. 1-4)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2022 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: <ul style="list-style-type: none">– działania związane z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich (dalej także: BŚE),– obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich,– sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań,– wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich.
Zakres kontroli	Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: <ul style="list-style-type: none">– analizy planowania dochodów budżetu środków europejskich,

¹ M.P. z 2022 r. poz. 436.

² Zgodnie z art. 36 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2022 r. poz. 1188).

³ M.P. z 2021 r. poz. 976.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

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

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

III. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację w Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

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 na rok 2022 w ramach budżetu środków europejskich, uwzględniano przewidywane wydatki w poszczególnych programach operacyjnych oraz planowany napływ środków z Komisji Europejskiej.

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

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

Podziału rezerw celowych zaplanowanych na realizację programów i Wspólną Politykę Rolną dokonywał Minister Finansów zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶ (dalej także: ufp) oraz obowiązującymi

⁵ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 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.

⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

procedurami. Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich rozdysponowano w 49,7% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej na rok 2022. W 2021 r. relacja ta wyniosła 69,6%. Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę podwyższenia precyzji planowania w rezerwach celowych środków na wydatki BŚE.

Zaplanowany w ustawie budżetowej deficyt budżetu środków europejskich na poziomie 10 221,3 mln zł zrealizowano w wysokości 1386,3 mln zł. Osiągnięcie znacznie niższego deficytu w stosunku do planowanego wynikało głównie z niższego o 22,9% od planu wykonaniu wydatków, przy niższym o 15,4% od planu wykonaniu dochodów.

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

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ 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 2022 z dnia 17 grudnia 2021 r.⁸ określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 85 946,8 mln zł, w tym 21 849,8 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (dalej także: WPR). Dochody w zakresie perspektyw finansowych (dalej także: PF) 2014-2020 i 2021-2027 zaplanowano odpowiednio w kwotach 58 009,4 mln zł⁹ i 5267,4 mln zł. Dochody stanowiące w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców w zakresie III edycji Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej także: MF EOG) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego (dalej także: NMF) zaplanowano w wysokości 820,1 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.
(akta kontroli: tom II str. 210-211 – pliki 29-66; tom III str. 16-21, 124-143 – pliki 24-29, 36)

Dochody budżetu środków europejskich w 2022 r. wyniosły 72 716,3 mln zł, tj. 84,6% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2021 r. (73 548 mln zł) były one niższe o 1,1%. Największy udział stanowiły dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 – 69,2% (50 305,6 mln zł) oraz dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR – 30% (21 848,8 mln zł). Na dochody z programów PF 2014-2020, zrealizowanych w wysokości 86,7% planu, złożyły się kwoty:

⁷ 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.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

⁹ Złożyły się na nią: wpływy z Komisji Europejskiej z tytułu refundacji wydatków w kwocie 48 540,5 mln zł, zaliczka roczna do przekazania przez Komisję Europejską w 2022 r. w kwocie 6490 mln zł, środki z Inicjatywy REACT-EU (ang. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) w kwocie 1660,1 mln zł, dochody w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” w kwocie 1318,8 mln zł.

- 30 919,6 mln zł, tj. 85,7% planu, którą zrealizowano w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych. Najwyższa kwota dochodów została zrealizowana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (16 183,6 mln zł) i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój (8187 mln zł). Najwyższe wykonanie 117,2% i 114% w stosunku do planu dotyczyło odpowiednio Programu Operacyjnego Polska Wschodnia i Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa;
- 17 162,2 mln zł, tj. 83,3% planu, z tytułu regionalnych programów operacyjnych (dalej także: RPO). Dochody RPO poszczególnych województw kształtowały się między 399,3 mln zł (województwo opolskie) a 2265,5 mln zł (województwo śląskie). Najwyższe wykonanie odnotowano dla RPO województwa lubelskiego – 100,6% planu, a najniższe dla województw: mazowieckiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego, odpowiednio 67,4%, 69%, 69,4%;
- 2223,8 mln zł, tj. 168,6% planu, z tytułu Instrumentu „Łącząc Europę”.

Dochody z realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 21 848,8 mln zł, tj. niemalże 100% planu, a w ramach III edycji MF EOG i NMF – 558,1 mln zł, tj. 68% planu.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (dalej także: IP) wskazała, iż poziom uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych w 2022 r. związany był z wysokością ponoszonych wydatków, a także z dostępnością środków na rachunku konsolidacyjnym. Środki przekazane na dochody cz. 87 wynikały z kwot zapotrzebowań na płatności składane przez poszczególne instytucje oraz z dostępności środków znajdujących się w puli środków skonsolidowanych.

W 2022 r. w cz. 87 nie zrealizowano dochodów w ramach PF 2021-2027. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, iż środki nie zostały uruchomione w 2022 r., gdyż etap akceptacji programów i wydania decyzji przez Komisję Europejską uległ przedłużeniu. Zatwierdzenie większości programów nastąpiło w grudniu 2022 r., nie było zatem możliwości uruchomienia środków planowanych dla PF 2021-2027.

Na koniec 2022 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego Ministerstwa Finansów na rachunku konsolidacyjnym pozostawały środki europejskie w łącznej kwocie 6973,1 mln euro¹⁰, to jest o 2529,8 mln euro więcej niż na koniec 2021 r.

(akta kontroli: tom II str. 441-443; tom III str. 27-43, 97, 124-143 – pliki 11-15, 61-65, 99-105, 110-117, 122-125, 166-167, 169-170)

W 2022 r. z budżetu Unii Europejskiej w ramach PF 2007-2013 nie napłynęły żadne środki, natomiast z rachunku konsolidacyjnego na dochody cz. 87 przekazano środki w łącznej kwocie 0,8 mln euro.

W ramach PF 2014-2020 wpływy z budżetu Unii Europejskiej w 2022 r. wyniosły 12 355,9 mln euro. Natomiast na dochody przekazano łącznie kwotę 11 196 mln euro, z czego 10 851,6 mln euro na dochody cz. 87, a 344,4 mln euro na dochody cz. 77 – Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa.

W ramach PF 2021-2027 wpływy z budżetu Unii Europejskiej w 2022 r. wyniosły 1353,6 mln euro, z czego 5,9 mln euro przekazano na dochody cz. 77.

W 2022 r. łączne wpływy na walutowe rachunki bankowe Funduszy norweskich III edycji 2014-2021, tj. NMF i MF EOG, wyniosły 148,6 mln euro. Na dochody przekazano łącznie kwotę 125,7 mln euro, z czego 120,2 mln euro na dochody cz. 87, a 5,5 mln euro na dochody cz. 77.

¹⁰ Złożyły się na nią: 357,6 mln euro (PF 2007-2013), 5182,6 mln euro (PF 2014-2020), 1347,8 mln euro (PF 2021-2027), 85,2 mln euro (III edycja Funduszy norweskich).

W ramach WPR wpływy z budżetu Unii Europejskiej wyniosły w 2022 r. 4690,3 mln euro i w całości zostały przekazane na dochody, z czego 4688,2 mln euro na dochody cz. 87, a 2,1 mln euro w cz. 77. Stan środków na rachunku konsolidacyjnym z tytułu WPR na początek i na koniec 2022 r. wyniósł zero.

(akta kontroli: tom III str. 40-43, 98-103, 124-143 – pliki 118-121, 126-141, 166-167, 169-170)

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

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich rocznego sprawozdania za 2022 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE). Kwoty wykazane w sprawozdaniu były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Stosowany system kontroli zarządczej zapewniał w sposób racjonalny prawidłowość sprawozdań budżetowych. Roczne sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli: tom II str. 441-443, tom III str. 90-96, 124-143 – pliki 2-4, 7, 11-15, 61-65, 68-84)

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 20 operacji dotyczących dochodów budżetu środków europejskich na łączną kwotę 22 677,3 mln zł, z tego 10 operacji na kwotę 14 951,6 mln zł w ramach PF 2014-2020 oraz 10 operacji na kwotę 7725,8 mln zł w ramach WPR. Próba została dobrana w sposób celowy z uwzględnieniem kryterium istotności kwot (dochody zrealizowane w związku z największymi zapotrzebowaniami na środki z BŚE) i stanowiła 31,2% zrealizowanych w 2022 r. dochodów w części 87. Kontrola wykazała, że odpowiednie zapisy na koncie 138 „Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87” były zgodne z zapisami na koncie 905 „Dochody budżetu środków europejskich” i wynikały z wyciągów bankowych do rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Przekazywanie środków z rachunku przychodów i rozchodów na rachunek dochodów budżetu środków europejskich odbywało się na podstawie dyspozycji Departamentu IP. W badanej próbie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli: tom I str. 237-619; tom II str. 1-174; tom III str. 79-80, 124-143 – pliki 11-15, 61-65)

1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa¹¹, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, w 2022 r. wyniosła 72 716,3 mln zł, z czego w ramach: PF 2014-2020 – 50 305,6 mln zł, WPR – 21 848,8¹² mln zł, mechanizmów finansowych¹³ – 558,1 mln zł oraz PF 2007-2013 – 3,9 mln zł. Środki te zostały przekazane przez Departament Długu Publicznego z rachunków programowych za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów.

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

(akta kontroli: tom II str. 441-443; tom III str. 79-80, 124-143 – pliki 11-15, 61-65)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości

¹¹ W ewidencji księgowej jest to konto 138 „Rachunek budżetu środków europejskich cz. 87”.

¹² W tym kwota 1106,8 mln zł stanowiąca rozliczenia związane z finansowaniem deficytu BŚE.

¹³ MF EOG III edycja 2014-2021 i NMF III edycja 2014-2021.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie planowania i realizacji dochodów budżetu środków europejskich.

Dochody budżetu środków europejskich zostały zaplanowane z uwzględnieniem przewidywanej kwoty wpływów z Komisji Europejskiej. Roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich (Rb-27UE) zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W badanej próbie dochodów budżetu środków europejskich nie stwierdzono nieprawidłowości w ich ewidencjonowaniu.

OBSZAR

2. Wydatki

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

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. na rachunki bankowe do obsługi płatności PF 2014-2020, PF 2007-2013 oraz WPR, w związku z dokonywanymi płatnościami, Minister Finansów przekazał łącznie 74 140,4 mln zł (71 609,5 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich i 2530,9 mln zł z rachunku finansowania deficytu budżetowego). Ponadto, zgodnie z § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonania budżetu państwa¹⁴, Minister przekazał z centralnego rachunku budżetu państwa kwotę 34,5 mln zł na rachunek bankowy do obsługi płatności WPR.

(akta kontroli: tom I str. 171-196)

W 2022 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 2792,2 mln zł, z tego:

- 1106,8 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach spłaty deficytu WPR,
- 1612,6 mln zł z rachunków do obsługi płatności w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r.,
- 72,7 mln zł z rachunków do obsługi płatności (§ 13 ust. 9 i 10 rozporządzenia z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego wykonania budżetu państwa) – z budżetu środków europejskich do budżetu państwa – jako rozliczenie wyniku za rok 2021.

(akta kontroli: tom I str. 171-196, 216-234)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także: ARiMR) w celu dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 23 273,7 mln zł. Próba stanowiła 31% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2022 r.

W wyniku badania stwierdzono, że Minister Finansów zasilal 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.

(akta kontroli: tom I str. 53-54, 58-70, 237-619; tom II str. 1-174)

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

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

(akta kontroli: tom I str. 51-71, 73-97, 237-619; tom II str. 1-174.)

Łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności na dzień 31 grudnia 2022 r. wyniósł 270,4 mln zł, z tego: 69,8 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 198,4 mln zł na rachunku PF 2014-2020 oraz 2,2 mln zł na rachunku WPR. Środki ulokowane były na lokatach *overnight*.

(akta kontroli: tom I str. 73-76)

W 2022 r. odsetki od lokat *overnight* wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w łącznej kwocie 12,8 mln zł. Odsetki naliczone za dany miesiąc były przekazywane na rachunek dochodów części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe w terminach określonych w § 4 ust. 6 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

(akta kontroli: tom I str. 77-97)

W 2022 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 1612,6 mln zł. Dotyczyły one zwrotów płatności z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2022 r. i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności PF 2007-2013 oraz PF 2014-2020. Wolne środki z tytułu WPR przekazane zostały w dniu 11 maja 2022 r.

(akta kontroli: tom I str. 171-178, 216-234)

2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 74 102,7 mln zł i stanowiły 77,1% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2022 oraz 95,1% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2021 r. były one o 1215,2 mln zł, tj. o 1,7%, wyższe.

Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2022 uruchomiono 18 004,6 mln zł, tj. 49,7% kwoty planowanej (w 2021 r. wskaźnik ten wyniósł 69,6%, a w 2020 r. – 81,6%). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 18 003 mln zł, a z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99) uruchomiono 1,6 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 98-120; tom II str. 194-201, str. 210 – pliki 1-6, 74-88, 216-437)

W 2022 r. na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich wpływ miały przede wszystkim:

- uzgodnienie i podpisanie z Komisją Europejską programów operacyjnych realizowanych w Perspektywie Finansowej 2021-2027, które w przypadku większości programów, nastąpiło dopiero pod koniec roku 2022. Przełożyło się to bezpośrednio na brak wykorzystania zaplanowanych środków z nowej perspektywy finansowej;
- zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów, zwłaszcza w IV kwartale roku budżetowego, i w konsekwencji ich przesunięcie na kolejny rok budżetowy;
- oszczędności generowane w projektach w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych;

- przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce 2022 r.;
- przesunięcia realizacji projektów, które wymagają postępowania przetargowego na kolejny rok budżetowy;
- realizowana zasada wykorzystywania w pierwszej kolejności środków ujmowanych w budżetach dysponentów, a w dalszej kolejności uruchamiania środków z rezerw celowych, co do zasady, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70%;
- trudności napotymane przez beneficjentów w realizacji projektów, związane z sytuacją geopolityczną (np. przerwane łańcuchy dostaw produktów), co skutkowało brakiem możliwości ponoszenia części wydatków;
- niższy stopień zapotrzebowania poszczególnych dysponentów na środki zaplanowane na wynagrodzenia osób zajmujących się programami finansowanymi z budżetu Unii Europejskiej.

(akta kontroli: tom II str. 202-208)

Najwyższa Izba Kontroli bierze pod uwagę powyższe czynniki, które skutkowały niskim poziomem wskaźnika rozdysponowania środków zaplanowanych w rezerwach celowych, jednakże zwraca uwagę, że podobne okoliczności występowały także w latach poprzednich. W opinii Izby wskazana jest wyższa precyzja procesu planistycznego w tym aspekcie.

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 decyzji o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 98 na łączną kwotę 13 111,9 mln zł. Dobór próby został dokonany w sposób celowy – z uwzględnieniem najwyższych kwotowo decyzji o rozdysponowaniu kwoty.

(akta kontroli: tom I str. 98-120; tom II str. 216-437)

W wyniku badania stwierdzono, że wydanie przez Ministra Finansów decyzji o przeniesieniu środków z rezerwy celowej do właściwej części budżetu państwa na finansowanie programów z budżetu środków europejskich następowało zgodnie z obowiązującymi procedurami, po wydatkowaniu środków ujętych w budżecie dysponenta w wysokości nie mniejszej niż 70% lub uzasadnionym domniemaniu przekroczenia tego progu w najbliższym okresie po złożeniu wniosku. Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów weryfikowało wykorzystanie środków uruchomionych z rezerw na poszczególne programy na podstawie miesięcznych informacji przekazywanych przez Instytucje Zarządzające. Poziom wydatkowania środków w zakresie WPR ustalano na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28UE WPR. W sprawach objętych badaniem wykorzystano 93,8% środków z uruchomionych rezerw.

(akta kontroli: tom II str. 216-437)

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 47 608,7 mln zł, tj. 93,8% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 30 473,2 mln zł, a na regionalne programy operacyjne – 17 135,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio 93,3% i 94,8% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 90,2% (RPO Województwa Pomorskiego) do 99,9% (RPO – Lubuskie 2020).

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 23 306,5 mln zł i stanowiły 97,8% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2021 r. wydatki na WPR były wyższe o 2478,7 mln zł, tj. o 11,9%.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano odpowiednio w kwotach 2223,8 mln zł i 157,4 mln zł, tj. 99,4% i 100% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 252,8 mln zł, tj. 88% planu po zmianach.

Wydatki w ramach NMF 2014-2021 oraz MF EOG 2014-2021 wyniosły odpowiednio 314,9 mln zł oraz 234,6 mln zł, tj. 86,9% i 78,4% planu po zmianach.

Na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wydatkowano 3,9 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

(akta kontroli: tom I str. 235-236; tom II str. 194-201, str. 210 – pliki 1-4)

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

Na etapie planowania i przygotowania projektu ustawy budżetowej w Ministerstwie Finansów dokonywano weryfikacji kwot zgłoszonych przez ministrów nadzorujących poszczególne programy. W trakcie prac nad ustaleniem limitów wydatków dla dysponentów części budżetowych, przesłane przez ministrów dane były weryfikowane pod kątem wysokości deficytu lub nadwyżki budżetu środków europejskich, a także zgodności z przyjętymi przez Radę Ministrów założeniami budżetu państwa oraz wytycznymi Ministra Finansów ujętymi w pismach przekazujących dysponentom wstępne kwoty wydatków na kolejny rok budżetowy.

Na etapie realizacji ustawy budżetowej w Ministerstwie Finansów prowadzona była bieżąca analiza prognoz płatności, przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ufp, oraz złożonych zapotrzebowań na środki pod mające nastąpić płatności. Badano zlecone i zrealizowane płatności pod kątem dostępnych limitów wynikających z ustawy budżetowej i dokonanych zmian, a także wysokość środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności.

Ogólna kontrola realizacji ustawy budżetowej sprawowana była także poprzez:

- monitorowanie uzasadnienia wniosków o uruchomienie środków z rezerw oraz wniosków o dokonanie zmian w planie dysponenta pod kątem ich celowości,
- analizę informacji na temat wydatkowania i zaangażowania środków pozyskanych w danym roku budżetowym z rezerwy celowej sporządzonych przez Instytucje Zarządzające, Koordynatora Krajowego lub Instytucje Koordynujące dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej i EFTA.

Kontrola stopnia wykorzystania środków w zakresie budżetu środków europejskich następowała także poprzez analizę otrzymanych od dysponentów sprawozdań budżetowych Rb-28UE i Rb-28UE WPR.

(akta kontroli: tom I str. 101-107, 237-619; tom II str. 1-174, 210-211 – pliki 25-73, str. 216-437)

W 2022 r. na rachunek bankowy do obsługi płatności PF 2014-2020 i PF 2007-2013 wpłynęły zwroty dotyczące wydatków roku bieżącego i poprzednich lat budżetowych

na kwotę 2726,7 mln zł¹⁵. Wszystkie zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28UE za grudzień 2022 r. Kwota zwrotów dotycząca WPR wyniosła 36,2 mln zł.

(akta kontroli: tom I str. 175-178, 197-199; tom II str. 211 – pliki 89-90)

W ustawie budżetowej na rok 2022 zaplanowano deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 10 221,3 mln zł, natomiast zrealizowany deficyt wyniósł 1386,3 mln zł. Niski, w stosunku do zaplanowanego, poziom osiągniętego deficytu wynikał ze zrealizowania w kwocie niższej niż planowano zarówno dochodów, jak i wydatków, przy czym dochody były niższe o 15,4%, a wydatki o 22,9%. Kwota zrealizowanego deficytu wynikała przede wszystkim z wyższych o 1457,8 mln zł, w stosunku do dochodów - wydatków w ramach WPR.

(akta kontroli: tom II str. 199-200, 210 – pliki 1-4, str. 438-443)

Zgodnie ze stanowiskiem NIK prezentowanym już w latach ubiegłych, rzeczywisty wynik danego roku budżetu środków europejskich winien obejmować zwroty wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (dalej także: zwroty z lat ubiegłych)¹⁶. Stanowisko to nie zostało dotychczas uwzględnione przez Ministerstwo Finansów. W 2022 r. łączna kwota zwrotów z lat ubiegłych wyniosła 1626,4 mln zł¹⁷, z czego na PF 2014-2020 przypadła kwota 1577,1 mln zł, a na PF 2007-2013 – 49,4 mln zł.

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

- jest niezgodny z metodą kasową, stanowiącą fundamentalną zasadę rachunkowości budżetowej¹⁸;
- pozostaje niezgodny z przepisami ustawy o rachunkowości¹⁹;
- skutkuje niezgodnością pomiędzy skumulowanym wynikiem finansowym BŚE a sumą jednostkowych wyników BŚE za poszczególne lata;

¹⁵ Kwota zwróconych należności głównych płatności.

¹⁶ Powyższe nie obejmuje zwrotów dokonywanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Odnosnie WPR prawodawca określił odmienny sposób rozliczeń, w którym, co do zasady, zwroty kwot z poprzednich lat budżetowych są przeznaczane na finansowanie bieżących wydatków w ramach budżetu środków europejskich [§ 20 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.) oraz § 3 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 24 listopada 2017 r. w sprawie środków na realizację wspólnej polityki rolnej (Dz. U. poz. 2235)].

¹⁷ Na podstawie rejestru zwrotów BKG, według stanu na 8 marca 2023 r.

¹⁸ W przypadku BŚE jej normatywną podstawę stanowią: art. 40 ust. 2 pkt 1 ufp oraz § 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2020 r. poz. 342).

¹⁹ Artykuł 40 ust. 1 ufp stanowi, iż jednostki sektora finansów publicznych prowadzą rachunkowość zgodnie z przepisami o rachunkowości, z uwzględnieniem zasad określonych w niniejszej ustawie. Zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.) księgowania na koncie „zysk (strata) z lat ubiegłych” (w przypadku BŚE jest to konto 964 „Skumulowany wynik wykonania budżetu środków europejskich”), co do zasady, dotyczą następujących zdarzeń: zmiany przyjętych zasad (polityki) rachunkowości (art. 8 ust. 2 i 3), straty powstałe w wyniku zbycia bądź umorzenia akcji własnych lub udziałów niepokrytych kapitałem zapasowym (art. 36a ust. 1 i 2), podział lub pokrycie wyniku finansowego (art. 53 ust. 3-5), skutki istotnego błędu popełnionego w latach ubiegłych, ale ujawnionych w bieżącym roku obrotowym lub przed zatwierdzeniem sprawozdania finansowego za ten rok obrotowy (art. 54 ust. 3).

- prowadzi do sytuacji, w której dane ze sprawozdawczości budżetowej nie odzwierciedlają rzeczywistego przebiegu zdarzeń²⁰.

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

(akta kontroli: tom II str. 210 – pliki 1-6)

2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską a Unią Europejską

W 2022 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 18 742,4 mln euro. Na wysokość tej kwoty wpływ miały potrącenia w łącznej wysokości 369,3 mln euro, dokonane przez Komisję Europejską w związku z niepłaceniem przez Polskę kar orzeczonych wyrokami sądów europejskich.

W następstwie postanowienia z dnia 20 września 2021 r. w sprawie C-121/21 R Republika Czeska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczącej elektrowni w Turowie, Komisja Europejska dokonała pięciu potrąceń środków przekazywanych w ramach refundacji wydatków na łączną kwotę 68,6 mln euro. Potrącenia dotyczyły środków na WPR – 23,6 mln euro, PO Wiedza Edukacja Rozwój – 15 mln euro, PO Polska Cyfrowa – 15 mln euro oraz RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego – 15 mln euro.

W związku z postanowieniem Wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27 października 2021 r. w sprawie C-204/21 R Komisja/Rzeczpospolita Polska (wyrok dotyczący Izby Dyscyplinarnej), w 2022 r. Komisja Europejska dokonała siedmiu potrąceń środków na łączną kwotę 300,7 mln euro – 63,2 mln euro w ramach WPR oraz w następujących programach operacyjnych: PO Inteligentny Rozwój – 162,4 mln euro, PO Wiedza Edukacja Rozwój – 42,1 mln euro i PO Polska Cyfrowa – 33 mln euro.

W 2022 r. Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 7476,6 mln euro (7076,2 mln euro w 2021). Saldo bieżących rozliczeń, na który wpływ miały opisane wyżej potrącenia Komisji Europejskiej, wyniosło 11 265,8 mln euro i było nieznacznie niższe niż w 2021 r. (11 509,1 mln euro).

(akta kontroli: tom II str. 175-184, 210 – pliki 5-24)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich w 2022 r. przez kontrolowaną jednostkę w zakresie wydatków.

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

Podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację programów i Wspólną Politykę Rolną Minister Finansów dokonywał zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ufp i wymaganymi procedurami.

²⁰ Zwroty z lat ubiegłych nie są wykazywane w sprawozdaniu Rb-27UE. Prezentowane są one jedynie w tabeli uzupełniającej do sprawozdania Rb-28UE, która nie zawiera się w tabeli głównej.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa potrzebę podwyższenia precyzji planowania środków na wydatki BSE w rezerwach celowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister Finansów powinien ponownie rozważyć wprowadzenie zmian w zasadach ewidencji księgowej i sprawozdawczości budżetowej zwrotów z lat ubiegłych tak, aby były one uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego oraz wykazywane w głównych tabelach sprawozdań budżetowych.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Ministerstwo Finansów terminowo otrzymywało sporządzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności²¹, 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 wrzesień i listopad 2022 r. na łączną kwotę 8887,8 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-28UE oraz Rb-28UE WPR za wrzesień i listopad 2022 r. były weryfikowane z zapisami konta 906, a różnice były na bieżąco wyjaśniane.

(akta kontroli: tom III str. 27-34, 49-58, 81-87, 124-143 – pliki 11-15, 45-65, 85-88)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa na koniec 2022 r. wyniosła 28 405,4 mln zł²² i była niższa od stanu na koniec 2021 r. o 226,8 mln zł. Spadek ten wynikał z faktu, iż operacje związane ze zmniejszeniem deficytu budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa w 2022 r. wyniosły 2792,2 mln zł²³, a z kolei na rachunki bankowe budżetu środków europejskich z budżetu państwa przekazano kwotę 2565,4 mln zł²⁴.

(akta kontroli: tom III str. 44-48, 88-89, 124-143 – pliki: 11-15, 61-65)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

²¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2081, ze zm..

²² Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała: 17 485,8 mln zł z tytułu WPR, 6780 mln zł z tytułu PF 2007-2013, 4139,7 mln zł z tytułu programów operacyjnych i mechanizmów finansowych w ramach PF 2014-2020.

²³ Operacje te nastąpiły w kwocie 1578,1 mln zł z tytułu rozliczeń w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków* (1536 mln zł dotyczyło PF 2014-2020, a 42,1 mln zł PF 2007-2013), 1141,3 mln zł z tytułu spłaty deficytu WPR, 72,7 mln zł w ramach rozliczeń PF 2014-2020 na podstawie art. 118 ust. 4 ufp.

²⁴ Na kwotę tę składało się 2530,9 mln zł z tytułu tymczasowego finansowania deficytu WPR oraz 34,5 mln zł z tytułu rozliczeń WPR na podstawie § 21 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

budżetu środków europejskich były weryfikowane z zapisami w księgach rachunkowych.

V. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji budżetu w 2022 r. w cz. 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 nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

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 piśmie²⁵ umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Warszawa, kwietnia 2023 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Małgorzata Motylow

.....
podpis

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli zwraca się z prośbą o zgłaszanie, w miarę możliwości, zastrzeżeń opatrzonych kwalifikowanym podpisem elektronicznym, na adres elektronicznej skrzynki podawczej (ePUAP) NIK lub 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.