



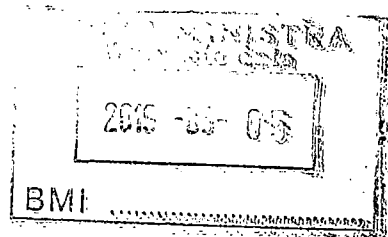
RPW/73130/2019 P  
Data: 2019-06-05



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.16.2019  
P/19/001

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/19/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. Rozliczenie wykonania budżetu państwa
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Czerwińska – Minister Finansów od 9 stycznia 2018 r. <sup>1</sup> Wcześniej funkcję tę pełnił Mateusz Morawiecki – Minister Rozwoju i Finansów – od dnia 28 września 2016 r. <sup>2</sup> do dnia 9 stycznia 2018 r. <sup>3</sup>
Podstawa prawna	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/43/2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. 2. Adam Durski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/42/2019 z dnia 23 kwietnia 2019 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>

## II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2018.

Ocenie podlegały:

- rzetelność przeniesienia danych sprawozdawczych do systemu ewidencji stanowiącej podstawę do sporządzenia przez Ministerstwo Finansów sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2018,
- kompletność tego sprawozdania.

Podstawą sformułowania oceny były w szczególności następujące działania kontrolne:

- analiza porównawcza danych za rok 2018 ze *sprawozdań z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27)* i *sprawozdań z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28)* opracowanych przez dysponentów części budżetowych z kwotami dochodów i wydatków budżetu państwa ujętych w ewidencji Ministerstwa Finansów,
- porównanie danych ze sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za rok 2018 z informacjami zawartymi w sprawozdaniach z wykonania, określonych

<sup>1</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.2.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 29).

<sup>2</sup> Postanowienie nr 1131.17.2016 Prezydenta RP z dnia 28 września 2016 r. o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 942).

<sup>3</sup> Postanowienie Prezydenta RP z dnia 9 stycznia 2018 r. nr 1131.1.2018 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. poz. 28).

<sup>4</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej oraz państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup> (dalej: ustawie o finansach publicznych),

- kontrola zgodności treści sprawozdania z wykonania budżetu państwa za rok 2018 z wymogami określonymi w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

Szerszy opis działań kontrolnych przedstawiono w części V – Wyniki kontroli.

### **III. Charakterystyka kontrolowanej działalności**

Minister Finansów określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań w szczególności z wykonania planów finansowych jednostek budżetowych, państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej, a także sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym.

Podstawą sporządzenia sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej są między innymi:

- łączne sprawozdania z wykonania budżetu państwa sporządzane przez dysponentów części budżetowych;
- sprawozdania dysponentów państwowych funduszy celowych;
- sprawozdania dyrektorów instytucji gospodarki budżetowej;
- sprawozdania organów wykonawczych agencji wykonawczych;
- informacje o wykonaniu planów finansowych państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

### **IV. Ocena**

**Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>6</sup> rzetelność i kompletność sporządzenia *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.***

W toku opisanych powyżej działań kontrolnych we wszystkich obszarach wymienionych przy opisie celu i zakresu kontroli nie wykryto nieprawidłowości.

Dane przedstawione w sprawozdaniach dysponentów części budżetowych w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa zostały w prawidłowych kwotach przeniesione do ewidencji stanowiącej podstawę sporządzenia *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.*

Kwoty ujęte w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych.

*Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r.* zawierało elementy, określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2019 poz. 869.

<sup>6</sup> W kontroli wykonania budżetu państwa w 2018 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla negatywnej stosuje się ocenę opisową.

## V. Wyniki kontroli

### 1. Rzetelność i kompletność sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej

Na podstawie analizy danych zawartych w *Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Tom I i II wraz z Omówieniem, Informacją o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym w 2018 r. oraz Informacją o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* przygotowanym przez Ministra Finansów i przekazanym Radzie Ministrów, stwierdzono, że zostało ono sporządzone w sposób rzetelny i zawiera wszystkie elementy określone w art. 182 ustawy o finansach publicznych.

Sprawozdanie zawiera między innymi informację o wydatkach, które nie wygasły z upływem roku budżetowego. W informacji tej nie przedstawiono ostatecznych danych o wykonaniu wydatków niewygasających z uwagi na fakt, że w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 r.<sup>7</sup> dla dwóch zadań przewidziano termin realizacji do 31 grudnia 2019 r., przypadający po dacie sporządzenia sprawozdania. Wydatki w części 57 – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego na „Realizację zadań w ramach Programu Pozamilitarnych przygotowań Obronnych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2017-2026” w wysokości 12,0 mln zł zostały poniesione w pierwszym kwartale 2019 r., zaś środki na wydatki w ramach zadania „Dofinansowanie Funduszu Dróg Samorządowych” w wysokości 1 100,0 mln zł pozostały na wyodrębnionym rachunku wydatków centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa, właściwym dla środków na wydatki niewygasające.

(dowód: akta kontroli str. 12, 22-34, 213-215, 258-260)

### 2. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Badanie zgodności danych ujętych w bazie dochodów i wydatków budżetu państwa z maja 2019 r. oraz danych wykazanych w sprawozdaniach budżetowych za rok 2018 z wykonania planów dochodów budżetowych (Rb-27) oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wybranych losowo 16 części spośród 157, których dysponenci złożyli sprawozdania w zakresie dochodów i/lub wydatków budżetu państwa, nie wykazało rozbieżności. Ponadto kwoty dochodów i wydatków ujęte w powyższych sprawozdaniach były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach za rok 2018 o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

(dowód: akta kontroli str. 35-59)

Dochody budżetu państwa w 2018 r. wyniosły 380 048,1 mln zł i stanowiły 106,8% prognozy określonej w ustawie budżetowej na rok 2018<sup>8</sup>. W porównaniu do dochodów uzyskanych w 2017 r. dochody te były wyższe o 29 633,4 mln zł, tj. o 8,5%.

Dochody podatkowe zrealizowano w kwocie 349 353,8 mln zł, tj. wyższej od planowanej o 17 681,2 mln zł (o 5,3%). Na wyższe od prognozy wykonanie tych dochodów wpłynęło głównie wyższe wykonanie dochodów z podatku od towarów i usług o 8 947,1 mln zł, tj. o 5,4% i podatku dochodowego od osób fizycznych o 4 058,7 mln zł, tj. o 7,3%. Wyższa od prognozy była także realizacja dochodów w podatku dochodowym od osób prawnych (o 6,9%), podatku akcyzowym (o 3,0%) i podatku od wydobycia niektórych kopalin (o 30,9%). Nieco poniżej prognozy

<sup>7</sup> Dz. U. poz. 2383.

<sup>8</sup> Ustawa budżetowa na 2018 r. z dnia 11 stycznia 2018 r. (Dz. U. poz. 291).

zrealizowano dochody z podatku od gier (o 0,6%) i podatku od niektórych instytucji finansowych (o 1,3%).

W porównaniu do wykonania 2017 r. dochody podatkowe były wyższe o 34 096,4 mln zł (o 10,8%), w tym: z podatku od towarów i usług o 18 145,9 mln zł (o 11,6%), podatku dochodowego od osób fizycznych o 6 889,9 mln zł (o 13,1%), a podatku dochodowego od osób prawnych o 4 882,4 mln zł (o 16,4%).

Dochody niepodatkowe wyniosły 28 887,9 mln zł i były wyższe od planowanych o 6 979,2 mln zł (o 31,9%). Wyższe od prognozy wykonanie dochodów niepodatkowych wynikało głównie z uzyskania wyższych od zakładanych, o 3 436,4 mln zł (o 203,6%), wpływów z handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

W 2018 r. dochody niepodatkowe były niższe o 4 783,8 mln zł (o 14,2%) niż w roku poprzednim, w którym wystąpiła wysoka wpłata z zysku Narodowego Banku Polskiego za 2016 r. (8 740,9 mln zł). W 2018 r. dochody z tytułu wpłaty z zysku banku centralnego nie wystąpiły.

Dochody budżetu państwa pochodzące z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegające zwrotowi wyniosły 1 806,4 mln zł i od zaplanowanych w ustawie budżetowej były niższe o 317,7 mln zł (o 15,0%), a od wykonanych w 2017 r. wyższe o 320,8 mln zł (o 21,6%).

W strukturze zrealizowanych dochodów w 2018 r. największy udział miały dochody podatkowe (91,9%). W odniesieniu do roku 2017 udział ten zwiększył się o 2 punkty procentowe. Dochody niepodatkowe stanowiły 7,6% dochodów budżetu państwa i w porównaniu do 2017 r. udział ten zmniejszył się o 2 punkty procentowe.

(dowód: akta kontroli str. 216-221)

Wydatki budżetu państwa w 2018 r. wyniosły 390 454,3 mln zł<sup>9</sup> i stanowiły 98,3% limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2018. W porównaniu do wykonania w 2017 r.<sup>10</sup> były wyższe o 14 685,9 mln zł, tj. o 3,9%. Największy udział w wydatkach budżetu państwa miały wydatki w grupach ekonomicznych dotacje i subwencje – 54,1% i wydatki bieżące jednostek budżetowych – 18,5%.

Deficyt budżetu państwa wyniósł 10 406,2 mln zł, tj. 25,1% limitu określonego w ustawie budżetowej na rok 2018 (41 492,0 mln zł).

Dochody budżetu środków europejskich w 2018 r. zrealizowano w kwocie 63 328,2 mln zł, co stanowiło 97,8% planu. Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 66 852,8 mln zł i były niższe od planu w ustawie budżetowej o 13 390,2 mln zł (o 16,7%). Wykonany deficyt budżetu środków europejskich w kwocie 3 524,6 mln zł stanowił 22,8% limitu z ustawy budżetowej (15 460,2 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 60-102, 116-139)

<sup>9</sup> Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 grudnia 2018 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2018 nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. poz. 2346), oraz w ustawie z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2018 (Dz.U. poz. 2383), w łącznej kwocie 5 117,4 mln zł.

<sup>10</sup> Łącznie z wydatkami, o których mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2017 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz.U. poz. 2426), w kwocie 1 296,6 mln zł.

### **3. Realizacja planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych**

W załączniku nr 13 do ustawy budżetowej na rok 2018 zostały określone plany finansowe 27 państwowych funduszy celowych. Na koniec 2018 r. funkcjonowało 29 państwowych funduszy celowych (o dwa więcej niż na koniec 2017 r.). Z dniem 1 stycznia 2018 r. zlikwidowano Fundusz Kredytu Technologicznego natomiast w trakcie 2018 r. powołano Narodowy Fundusz Ochrony Zabytków, Fundusz Niskoemisyjnego Transportu oraz Fundusz Dróg Samorządowych.

W 2018 r. przychody państwowych funduszy celowych wyniosły 286 967,8 mln zł i były wyższe o 1,8% od planu po zmianach i jednocześnie o 5,9% niższe od wykonanych w 2017 r.<sup>11</sup> Dotacje z budżetu państwa lub budżetu środków europejskich wyniosły 55 368,6 mln zł i były o 9,2% niższe niż w 2017 r. W łącznej kwocie przychodów funduszy dotacje te stanowiły 19,3% (w 2017 r. – 20,0%). Koszty państwowych funduszy celowych wyniosły 271 482,6 mln zł, tj. 97,8% planu, po zmianach i 104,1% wykonania w roku 2017.

W załączniku nr 11 do ustawy budżetowej na rok 2018 zostały zamieszczone plany finansowe 9 agencji wykonawczych. W wystąpieniu pokontrolnym uwzględniono również wykonanie planu finansowego agencji wykonawczej powołanej na mocy ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego<sup>12</sup>. Na koniec 2018 r. funkcjonowało 10 agencji wykonawczych (jedna więcej niż na koniec 2017 r.).

Agencje wykonawcze uzyskały przychody w kwocie 8 836,4 mln zł (86,2% planu po zmianach). W porównaniu do wykonania w 2017 r. przychody były wyższe o 4,5%. Dotacje budżetu państwa lub budżetu środków europejskich wyniosły 6 503,2 mln zł i były o 12,7% wyższe niż w 2017 r. Koszty agencji wykonawczych wyniosły 8 513,1 mln zł, co stanowiło 83,9% planu po zmianach i 110,1% wykonania roku poprzedniego. Wynik finansowy brutto agencji wykonawczych wyniósł 323,3 mln zł i był ponad trzykrotnie wyższy od planowanego (stanowił 326,0% planu po zmianach).

W załączniku nr 12 do ustawy budżetowej na rok 2018 zostały zamieszczone plany finansowe 14 instytucji gospodarki budżetowej. Instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w kwocie 1 073,5 mln zł, tj. wyższej od planu po zmianach o 2,4% i osiągniętej w 2017 r. o 15,8%. W 2018 r. dotacje z budżetu państwa wyniosły 151,8 mln zł i stanowiły 14,1% przychodów (w 2017 r. – 11,4%). Koszty wyniosły 1 050,9 mln zł, tj. stanowiły 99,8% planu po zmianach oraz 115,0% kwoty zrealizowanej w roku poprzednim. Wynik finansowy brutto instytucji gospodarki budżetowej był dodatni i wyniósł 22,6 mln zł (w 2017 r. – 13,3 mln zł).

W załączniku nr 14 do ustawy budżetowej na rok 2018 zostały zamieszczone plany finansowe 57 państwowych osób prawnych, w tym 16 wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego, które uzyskały status państwowych osób prawnych na podstawie ustawy z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy o jednostkach doradztwa rolniczego<sup>13</sup>. Status państwowej osoby prawnej na podstawie art. 239 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo Wodne<sup>14</sup> uzyskało w 2018 r. także Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. W ustawie budżetowej na rok 2018 nie ujęto

<sup>11</sup> Dane dotyczące wysokości przychodów, kosztów i dotacji za rok 2017 przyjęto zgodnie z ustaleniami kontroli wykonania budżetu państwa za rok 2017 r., przeprowadzonej w 2018 r.

<sup>12</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1813.

<sup>13</sup> Dz.U. poz. 1176.

<sup>14</sup> Dz.U. z 2018 r. poz. 2268, ze zm.

planów finansowych Krajowego Zasobu Nieruchomości, Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej, Polskiego Instytutu Ekonomicznego, Instytutu Europy Środkowej oraz Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. Wacława Felczaka, gdyż jednostki te zostały utworzone w okresie uniemożliwiającym ujęcie ich planów finansowych w tej ustawie. Łącznie w wystąpieniu pokontrolnym uwzględniono wykonanie planów finansowych 62 państwowych osób prawnych.

Państwowe osoby prawne, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy o finansach publicznych uzyskały przychody w kwocie 9 936,7 mln zł. Były one o 2,1% niższe od planu po zmianach i o 18,0% wyższe od osiągniętych w 2017 r. Dotacje z budżetu państwa wyniosły 1 168,3 mln zł i były blisko czterokrotnie<sup>15</sup> wyższe niż w 2017 r. W 2018 r. dotacje budżetu państwa były źródłem 11,8% przychodów państwowych osób prawnych (w 2017 r. – 3,6%). Koszty wyniosły 8 649,1 mln zł, tj. 84,4% planu po zmianach i 123,2% wykonania w 2017 r. Państwowe osoby prawne osiągnęły dodatni wynik finansowy brutto w kwocie 1 287,6 mln zł, tj. o 108,6 mln zł (o 7,8%) niższej niż w 2017 r.

Badanie zgodności danych<sup>16</sup> ujętych w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych poszczególnych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych z danymi wykazanymi w sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przekazanymi Radzie Ministrów przez Ministra Finansów nie wykazało rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, plik 1 i 3, 242-257)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## VI. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę wynikającą z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków pokontrolnych.

## VII. Pozostałe informacje i pouczenia

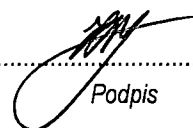
Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 04 czerwca 2019 r.

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski

  
.....  
Podpis

<sup>15</sup> Stanowiły 385,7% kwoty dotacji przekazanych z budżetu w 2017 r.

<sup>16</sup> W przypadku państwowych funduszy celowych – przychodów, kosztów, stanu na początek i na koniec roku, agencji wykonawczych instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych – przychodów, kosztów, wyniku brutto i wyniku netto.



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

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

KBF. 410.001.16.2019



Pan  
Marian Banaś  
Minister Finansów

1919  
2019

NAJWYŻSZA  
IZBA  
KONTROLI