



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Misiąg

KBF-4100-14-01/2013
P/13/033

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/13/033 – Wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Jolanta Balcerkiewicz, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85316 z dnia 28 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Piotr Mienicki, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85317 z dnia 28 grudnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Jan Vincent-Rostowski, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Finansów

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ wykonanie budżetu państwa w 2012 r. w części 87 Dochody budżetu środków europejskich, a także realizację przez Ministerstwo Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012² dochody budżetu środków europejskich (BŚE) zostały wykonane w kwocie 64.655,3 mln zł, tj. w 89,1%. Wydatki wyniosły 68.309,3 mln zł, co stanowiło 88,6% kwoty ujętej w ustawie budżetowej oraz 97,3% planu po zmianach. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.654,0 mln zł i był niższy o 19,4% od limitu określonego w ustawie.

Ministerstwo Finansów zapewniło bieżącą realizację płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Środki na rachunki bankowe do obsługi płatności prowadzone przez Bank Gospodarstwa Krajowego były przekazywane w kwotach i terminach zapewniających wykonanie płatności. Zrealizowane zostały zlecenia płatności zaewidencjonowane w systemie BGK ZLECENIA oraz płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Na bieżąco były monitorowane stany środków na rachunkach do obsługi płatności oraz na rachunku dochodów budżetu środków europejskich. Odsetki od lokat overnight były przekazywane terminowo na rachunek dochodów budżetu państwa.

W 2012 roku poprawiła się identyfikacja przez Bank Gospodarstwa Krajowego zwrotów środków z dokonanych płatności, co znacznie skróciło czas ich rozliczania. Dokonane przez beneficjentów zwroty zostały rozliczone do końca stycznia 2013 r.,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 273.

podczas gdy za 2011 r. w drugiej połowie lutego 2012 r., a za 2010 r. w połowie marca 2011 r.

Podobnie jak w latach poprzednich, tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu UE z rachunków programowych w NBP na dochody budżetu środków europejskich nie zostały uregulowane w przepisach, ani w procedurach wewnętrznych Ministerstwa Finansów. Zdaniem NIK brak tych uregulowań pozwala na dowolne kształtowanie wielkości zrealizowanych dochodów, a tym samym deficytu budżetu środków europejskich.

Po kontrolach wykonania budżetu państwa od 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013 (PROW). Stosowany system przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek płatności WPR. Spowodowało to, podobnie jak w latach poprzednich, zawyżenie w 2012 r. dochodów wykazanych w sprawozdaniu Rb-27UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich o 221,2 mln zł, tj. o 0,3% oraz wydatków w sprawozdaniu Rb-28UE WPR z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej o 266,9 mln zł, tj. o 0,4%. Tym samym zniekształcona została wysokość deficytu budżetu środków europejskich o 45,7 mln zł.

W rocznych sprawozdaniach Rb-28UE i Rb-28UE WPR dysponentów części budżetu państwa opracowanych za 2012 r., zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej³, zostały wykazane kwoty wydatków roku 2012 pomniejszone o dokonane zwroty w tym samym czasie. Sprawozdawczość budżetowa nie przewiduje jednak informacji o dokonanych zwrotach z wydatków poniesionych w latach wcześniejszych. W sprawozdaniach budżetowych nie zostały wykazane zwroty wydatków budżetu środków europejskich z lat 2010–2011 w kwocie 643,2 mln zł, które były przekazane w 2012 r. na rachunki do obsługi płatności.

Ministerstwo Finansów weryfikowało miesięczne i roczne sprawozdania Rb-28UE i Rb-28UE WPR. Na podstawie tych sprawozdań terminowo sporządzane były sprawozdania operatywne z wykonania wydatków budżetu środków europejskich.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dochody budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

W opracowanych na podstawie art. 138 ust. 3 i 4 ustawy o finansach publicznych materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2012 Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Minister Rozwoju Regionalnego poinformowali Ministra Finansów, że z budżetu Unii Europejskiej, z bezzwrotnej pomocy udzielanej przez państwa Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) i dochodów z tytułu finansowania wyprzedzającego w ramach PROW pozyskane zostaną środki w kwocie 70.609,3 mln zł. Minister Rozwoju Regionalnego⁴ zmniejszył proponowaną wcześniej prognozę wpływu środków o 2.547,1 mln zł z tytułu realizacji programów w ramach Narodowej Strategii Spójności⁵ (NSS), Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009–2014 (mechanizmy

³ Dz. U. Nr 20, poz. 103.

⁴ W związku z § 6 ust. 1 pkt 36, 37 i 39 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na 2012 rok (Dz. U. Nr 56, poz. 290).

⁵ Bez środków na Program Operacyjny Pomoc Techniczna i innych na refundację wydatków poniesionych w ramach budżetu państwa.

finansowe), a Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwiększył o 5,5 mln zł zaplanowane dochody z tytułu WPR. W wyniku tych zmian zmniejszono o 3,6%, tj. do wysokości 68.067,7 mln zł wcześniej planowaną kwotę wpływu środków.

(dowód: akta kontroli str. 5, 9-25, 129-190, 324-325)

W projekcie ustawy budżetowej na rok 2012 przekazanym do Sejmu we wrześniu 2011 r. zaplanowane zostały dochody w kwocie 72.570,1 mln zł, tj. o 4.502,4 mln zł wyższej niż propozycje przedstawione przez Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Planując dochody Minister Finansów uwzględnił, poza planowanymi wpływami w 2012 r. z tytułu refundacji wydatków, także środki pozostające na rachunkach programowych, które wpłynęły w latach poprzednich. Minister Finansów w prognozie dochodów uwzględnił wszystkie źródła ich wpływu.

(dowód: akta kontroli str. 324-342, 1201-1206)

Minister Finansów zgromadził w 2012 r. na rachunkach programowych⁶ 18.437,8 mln euro. Na dochody budżetu środków europejskich Minister Finansów przekazał 15.404,3 mln euro, tj. 83,5% środków zgromadzonych na rachunkach programowych. Według stanu na koniec 2012 r. na tych rachunkach⁷ pozostały środki w kwocie 2.530,7 mln euro⁸, czyli 10.346,0 mln zł po przeliczeniu po średnim kursie NBP z dnia 31 grudnia 2012 r. (4,0882).

Dochody budżetu środków europejskich wykonane zostały w wysokości 64.655,3 mln zł, w tym 64.434,1 mln zł stanowiły środki przekazane przez Ministra Finansów z rachunków programowych po ich przewalutowaniu.

Zrealizowane dochody były niższe o 10,9%, tj. o 7.914,8 mln zł od kwoty określonej w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2011 r. (48.590,6 mln zł) dochody były wyższe o 16.064,7 mln zł, tj. o 33,1%.

Plan dochodów nie został zrealizowany, pomimo że na koniec roku 2012 na rachunkach programowych pozostawały środki w wysokości 2.530,7 mln euro. Ponadto Minister Finansów dysponował środkami w wysokości 3.015,0 mln euro przekazanymi w latach 2009–2010 z rachunków programowych na finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, które do końca 2012 r. nie zostały zwrócone na te rachunki, a także środkami w kwocie 250 mln euro przekazanymi przez Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa do Departamentu Długu Publicznego w celu przewalutowania, które nie zostały przekazane w 2012 r. na rachunek dochodów BSE oraz zgromadzonymi w ramach SPPW środkami w kwocie 41,4 mln CHF.

(dowód: akta kontroli str. 124-126, 205-207, 209-210, 588, 929-930)

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanny Majszczyk wynikało, że w 2012 r. nie było potrzeby zwrotu 3.015,0 mln euro z budżetu państwa, ponieważ bieżące analizy wykonywania budżetu wskazywały, że wartość środków pochodzących z refundacji z Komisji Europejskiej oraz w ramach deficytu budżetu środków europejskich w wystarczający sposób miała pokryć i ostatecznie pokryła wydatki zaplanowane w ustawie budżetowej na rok 2012.

Zdaniem NIK przyjęcie takiego sposobu postępowania pozwala Ministrowi Finansów na dowolne kształtowanie wielkości dochodów budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 1967-1981)

⁶ NSS (bez PO Pomoc Techniczna), PO ZRSRINOR, mechanizmów finansowych 2009–2014.

⁷ Bez PO PT 27,3 mln euro.

⁸ Po przeliczeniu średniorocznym kursem EUR/PLN w NBP w wysokości 4,1850.

Niższa od kwoty ujętej w ustawie budżetowej odpowiednio o 13,8% i o 49,7% była realizacja dochodów z tytułu zadań finansowanych w ramach Narodowej Strategii Spójności – 44.780,3 mln zł i Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO ZRSRiNOR) – 291,5 mln zł. Dochody z tych tytułów były również niższe od prognozy Ministra Rozwoju Regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi odpowiednio o 6,0% i o 22,6%.

Z rachunków bankowych programów operacyjnych – Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Rozwój Polski Wschodniej – przekazano na dochody 34.732,6 mln zł, co stanowiło 88,3% kwoty planowanej, a z rachunków regionalnych programów operacyjnych 10.047,6 mln zł. Wskaźnik wykonania planu dochodów w 2012 r. dla 8 z 16 regionalnych programów operacyjnych nie przekraczał 80% i kształtował się od 44,2% RPO Województwa Podlaskiego do 79,1% RPO Województwa Wielkopolskiego. Dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 19.446,0 mln zł, tj. 98,6% planu.

(dowód: akta kontroli str. 324, 1708)

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ oraz przepisy wykonawcze nie określają trybu i terminów przekazywania na dochody budżetu środków europejskich zgromadzonych na rachunkach programowych. W 2012 r., podobnie jak w latach 2010–2011, nie zostały określone zasady przekazywania środków pochodzących z budżetu UE z rachunków programowych na dochody BŚE. Minister Finansów na bieżąco podejmował decyzję kiedy i jaka część zgromadzonych środków zostanie przewalutowana i przekazana na dochody. W wewnętrznych regulacjach nie określono zasad przekazywania środków do przewalutowania z rachunków programowych, pomimo że, od kwietnia 2011 r. Ministerstwo Finansów systematycznie dokonywało sprzedaży części środków z funduszy unijnych na rynku walutowym, za pośrednictwem BGK. Przy przewalutowaniu w NBP stosowany był kurs kupna NBP obowiązujący w dniu przewalutowania, a w BGK bieżący kurs kupna uzyskany na rynku międzybankowym.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanny Majarczyk wynikało, że środki przekazane na rachunek dochodowy uwzględniają takie czynniki jak dostępność środków na rachunkach programowych, w tym ewentualne informacje o wstrzymaniu refundacji przez KE, osiągnięty już poziom wykonania dochodów dla poszczególnych programów operacyjnych oraz prognozy płatności na kolejne miesiące. W związku z koniecznością zapewnienia płynnego finansowania programów operacyjnych, w gestii Ministra Finansów pozostaje sposób zarządzania środkami i tryb dokonywania wypłat, który w zadaniach w tym zakresie uwzględnia długookresowe cele, w tym przede wszystkim konieczność zapewnienia płynnego finansowania programów operacyjnych.

NIK nie kwestionuje potrzeby elastycznego zarządzania przez Ministra Finansów środkami z budżetu Unii Europejskiej, jednakże brak jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie pozwala Ministrowi Finansów w dowolny sposób kształtować dochody budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 312-319, 580-585, 589-592, 1967-1981)

Środki w euro zgromadzone na rachunkach programowych były przekazywane bezpośrednio po przewalutowaniu w NBP na rachunek dochodów BŚE lub przekazywane do Departamentu Długu Publicznego, który odpowiadał za ich przewalutowanie

⁹ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

za pośrednictwem BGK na rynku międzybankowym. Do BGK przekazano ogółem 6.419,5 mln euro, natomiast w NBP przewalutowano 8.984,8 mln euro. W BGK sprzedaży dokonywano przede wszystkim w sytuacji osłabiania się złotego. Pozwalało to na uzyskiwanie wyższych wpływów do budżetu niż w przypadku sprzedaży środków z funduszy unijnych w NBP. Jednocześnie sprzedaż walut na rynku międzybankowym w okresie, gdy złoty podlegał tendencjom deprecjacyjnym lub znacznym wahaniom miała dla kursu EUR/PLN charakter stabilizujący.

W 2012 r. z rachunków programowych (bez WPR) w NBP przewalutowano 7.657,4 mln euro i do sprzedaży przez Departament Długu Publicznego przekazano 3.139,5 mln euro w 24 transferach. Departament Długu Publicznego na rachunek dochodów budżetu środków europejskich wpłacił 13.798,3 mln zł. Kontrola ośmiu transferów na łączną kwotę 1.906,0 mln euro wykazała, że były one przekazywane na dochody BŚE zgodnie z przewidywanym terminem realizacji zleceń płatności.

Ponadto z rachunku programowego dla środków pochodzących z rolniczych funduszy Unii Europejskiej, w 2012 r., 3.530,0 mln euro przekazano w 15 transferach na rachunek walutowy zarządzany przez Departament Długu Publicznego w celu sprzedaży na walutowym rynku międzybankowym, a 1.327,4 mln euro przewalutowano w NBP. Analiza pięciu transferów na łączną kwotę 1.274,9 mln euro wykazała, że były one sukcesywnie (w transzach od 2 do 15 dla poszczególnych transferów) przekazywane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Okres przetrzymywania tych środków, mierzony od daty ich przekazania w ramach danego transferu przez Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa do Departamentu Długu Publicznego do wpływu ostatniej transzy środków na rachunek dochodów budżetu środków europejskich wynosił od 6 dni do ponad 7 miesięcy. Do końca roku 2012 Departament Długu Publicznego przekazał na dochody BŚE 13.825,0 mln zł (równowartość 3.280 mln euro) natomiast środki w wysokości 1.176,1 mln zł (250,0 mln euro) przekazano na dochody budżetu środków europejskich roku 2013.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pan Wojciech Kowalczyk wyjaśnił, że zwiększona skala wydatków finansowanych w ramach budżetu środków europejskich w I połowie 2012 r. oraz niestabilna sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych utrzymująca się w tym okresie, miały bezpośredni wpływ na zwiększenie skali wymiany funduszy unijnych na krajowym rynku walutowym. Ze względu na zlikwidowanie przejściowego deficytu BŚE w części dotyczącej WPR w II kwartale 2012 r. dopuszczono możliwość utrzymywania przez Departament Długu Publicznego pozostałej części niewymienionych środków z funduszy rolniczych do czasu wystąpienia ponownego zapotrzebowania na środki złote ze strony Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa.

Wyjaśnienie to potwierdza, że brak zasad i terminów przekazywania środków z funduszy unijnych na dochody budżetu środków europejskich pozwala na swobodne nimi zarządzanie przez Departament Długu Publicznego.

(dowód: akta kontroli str. 312-320, 324, 488, 492-579, 588, 1941, 1987-1990)

Dochody BŚE zostały prawidłowo zaewidencjonowane i w kwotach wynikających z ksiąg rachunkowych ujęte w sprawozdaniu Rb-27UE Dochody budżetu środków europejskich. Zostały one jednak zawyżone o 221,2 mln zł w związku z przyjętym sposobem wykazywania w sprawozdaniu Rb-27UE środków zwróconych przez wojewodów w wyniku funkcjonowania mechanizmu wyprzedzającego finansowania, wprowadzonego ustawą z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych

na finansowanie WPR¹⁰. Powoduje on dwukrotny przepływ środków przez rachunek budżetu środków europejskich.

(dowód: akta kontroli str. 206, 210, 588, 1708, 929-930, 940)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Podobnie jak w latach 2010–2011 Minister Finansów nie wypracował propozycji ustawowych, ani procedur wewnętrznych określających tryb i terminy przekazywania środków z rachunków programowych budżetu Unii Europejskiej na dochody BŚE. Nie zostały także ustalone kryteria przekazywania środków z rachunków programowych do sprzedaży na międzybankowym rynku walutowym za pośrednictwem BGK bądź ich wymiany w NBP. Tym samym nie został zrealizowany wniosek NIK o rozważenie opracowania procedury zarządzania środkami na rachunkach programowych. Wniosek ten nadal pozostaje aktualny.
2. NIK nie kwestionuje potrzeby funkcjonowania mechanizmu wyprzedzającego finansowania w ramach WPR, który przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR. Nie został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w sprawie wyeliminowania podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania PROW 2007–2013.
3. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości sprawozdanie Rb-27UE za 2012 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo, na podstawie danych zawartych w księgach rachunkowych. Nieprawidłowości dotyczą zawyżenia dochodów budżetu środków europejskich o 221,2 mln zł w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania w ramach WPR, który przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek dochodów budżetu środków europejskich i rachunek do obsługi płatności WPR.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa Finansów w zakresie realizacji dochodów budżetu środków europejskich.

Ocena cząstkowa

2. Obsługa płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej

2.1. Zasilanie i monitorowanie rachunków bankowych

Opis stanu
faktycznego

Minister Finansów zawarł z Bankiem Gospodarstwa Krajowego dwie umowy na prowadzenie rachunków bankowych do obsługi płatności budżetu środków europejskich: 18 listopada 2009 r. na prowadzenie rachunku bankowego w złotych do obsługi płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz 15 stycznia 2010 r. na prowadzenie rachunku bankowego w złotych do obsługi środków europejskich w części dotyczącej Wspólnej Polityki Rolnej. Na rachunki te Minister Finansów w 2012 r. przekazał 67.712,5 mln zł, w tym na rachunek do obsługi płatności obejmujący finansowanie zadań w ramach Narodowej Strategii Spójności, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych 48.969,5 mln zł. W ramach tej kwoty 45.209,3 mln zł przekazano z rachunku dochodów budżetu środków europejskich, a 3.760,2 mln zł z rozchodów budżetu państwa.

¹⁰ Dz. U. Nr 52, poz. 304.

Rachunek bankowy do obsługi płatności WPR został zasilony kwotą 18.743,0 mln zł, z tego 7.962,2 mln zł przekazano z rachunku dochodów BSE, a 10.780,8 mln zł z rozchodów budżetu państwa. Finansowanie płatności WPR z rachunku rozchodów budżetu państwa występowało od stycznia do maja 2012 r. Zobowiązania wobec budżetu państwa z tytułu płatności WPR zostały spłacone w maju 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 925-928, 954-958, 1905-1932)

Rachunki bankowe do obsługi płatności w Banku Gospodarstwa Krajowego zasilane były przez Ministerstwo Finansów, w kwotach i terminach umożliwiającym zarówno prawidłową realizację zleceń złożonych przez instytucje upoważnione do składania zleceń płatności, jak i agencje płatnicze oraz dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 258, 698-783)

Beneficjenci środków europejskich w 2012 r. dokonali 22,5 tys. zwrotów na łączną kwotę 1.496,1 mln zł (w tym 3,0 mln zł dotyczyły WPR), które zostały wyjaśnione do końca stycznia 2013 r., tj. dnia sporządzenia sprawozdania Rb-28UE za grudzień 2012 r. W poprzednich latach 2010-2011 identyfikacja wszystkich zwrotów dokonanych na rachunek płatności trwała odpowiednio do połowy marca 2011 r. i drugiej połowy lutego 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 286-293, 927-928, 951-953, 959-960)

Minister Finansów na bieżąco monitorował stany środków na rachunkach do obsługi budżetu środków europejskich prowadzone przez BGK oraz ilość i wartość złożonych do banku zleceń w podziale na programy operacyjne. Ponadto w sposób doraźny monitorował ilość rachunków pomocniczych w jednostkach budżetowych oraz stan środków na tych rachunkach. Zbierane były półroczne dane o liczbie założonych rachunków pomocniczych wydatków ze środków europejskich (zarówno dysponentów głównych, jak i podległych im państwowych jednostek budżetowych) oraz stanie środków znajdujących się na tych rachunkach. Minister Finansów zrealizował więc wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 286-292, 298-311, 977-979)

Ponadto, Minister Finansów terminowo przekazywał na dochody budżetu państwa części 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe odsetki z tytułu lokat overnight ze środków znajdujących się na rachunkach do obsługi płatności oraz na rachunku dochodów budżetu środków europejskich. W 2012 r. naliczono 72,2 mln zł odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 960-976, 1057, 1899-1900)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

Opis stanu
faktycznego

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 68.309,3 mln zł¹¹, co stanowiło 88,6% kwoty określonej w ustawie budżetowej (w tym w rezerwach celowych w poz. 98 i poz. 99) oraz 97,3% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2011 r. wydatki te wzrosły o 7.479,7 mln zł, tj. o 12,3%.

Na realizację programów w ramach Narodowej Strategii Spójności wydatkowano 48.768,0 mln zł, tj. 96,8% planu po zmianach i 71,4% wydatków BSE ogółem. Wydatki te były wyższe o 16,0% od wykonanych w 2011 r. W zakresie krajowych programów operacyjnych plan wydatków budżetu środków europejskich został wykonany w 96,3% (38.162,0 mln zł). Realizacja poszczególnych krajowych

¹¹ Dane według stanu na dzień 11 marca 2013 r.

programów operacyjnych kształtowała się od 85,5% (PO Innowacyjna Gospodarka) do 99,1% (PO Infrastruktura i Środowisko) planu po zmianach. W stosunku do wykonania w 2011 r. (29.888,3 mln zł) były one wyższe o 27,7% (o 8.273,7 mln zł). Wydatki na realizację PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich wyniosły 606,7 mln zł, co stanowiło 97,6% planu po zmianach.

Wydatki związane z realizacją Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych zostały zrealizowane odpowiednio w 84,5% i 7,1% planu po zmianach. Niski poziom wykonania wydatków w ramach mechanizmów finansowych wynikał z wydłużającego się procesu oceny programów przez darczyńców.

Na realizację zadań w ramach WPR przekazano 18.745,5 mln zł, tj. 98,7% planu po zmianach i 27,4% wydatków budżetu środków europejskich ogółem. W porównaniu do wykonania 2011 r. wydatki były wyższe o 598,8 mln zł, tj. o 3,3%.

(dowód: akta kontroli str. 983, 959, 1863)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.3. Ewidencja operacji gospodarczych i sporządzanie sprawozdań budżetowych

Opis stanu
faktycznego

Minister Finansów zatwierdził dokumentację opisującą zasady rachunkowości w zakresie budżetu środków europejskich, w której wskazano, że ewidencja będzie prowadzona zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości¹² oraz ustawą z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹³. Przyjęte zasady rachunkowości dotyczyły operacji dokonywanych przez Departament Instytucji Płatniczej na dwóch rachunkach bankowych, tj. dla obsługi finansowej dochodów budżetu środków europejskich i do obsługi płatności. Ponadto podano, że szczegółowa ewidencja księgowa dla płatności w ramach WPR będzie prowadzona w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa, odpowiadającym z upoważnienia Ministra Finansów za obsługę oraz merytoryczny nadzór nad operacjami na rachunku bankowym do obsługi płatności WPR.

(dowód: akta kontroli str. 989-1013)

Operacje gospodarcze dokonywane na dwóch z trzech rachunków bankowych prowadzonych w BGK do obsługi płatności i dochodów budżetu środków europejskich były objęte ewidencją księgową prowadzoną przez Departament Instytucji Płatniczej. Nie była prowadzona ewidencja księgowa dotycząca operacji na rachunku bankowym do obsługi płatności w zakresie WPR, a jedynie ewidencja statystyczna w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa, do której wykorzystywano program Excel. W ewidencji tej zapisów dokonywano w oparciu o dokumenty generowane podczas procesu zasilania rachunku w BGK, tj. zlecenia płatności zgłoszone przez agencje płatnicze i wojewodów. Wyciągi bankowe z rachunku do obsługi płatności WPR, stanowiły dla Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa podstawę do weryfikacji poprawności kwot wydatków europejskich, wykazanych w sprawozdaniach Rb-28UE WPR sporządzanych przez wojewodów oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

(dowód: akta kontroli str. 8, 960, 1016-1064, 1124-1192)

¹² Dz. U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

¹³ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

Z wyjaśnień Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów Pana Jacka Dominika wynika, że obsługa płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej odbywa się w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa jednakże, w celu całościowego obrazu wykonania budżetu środków europejskich w Departamencie Instytucji Płatniczej księgowane są wydatki poniesione na realizację Wspólnej Polityki Rolnej. Przyjęto zasadę, zgodnie z którą Departament Polityki Regionalnej i Rolnictwa niezwłocznie po weryfikacji sprawozdań Rb-28UE WPR z wyciągami bankowymi przekazuje informacje do Departamentu Instytucji Płatniczej stanowiące podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów wydatków w zakresie WPR. Tak więc zbiorcze zaksięgowanie wydatków dotyczących WPR odbywa się na podstawie sprawozdań zawierających faktyczne kwoty wydatków, tj. kasowo zrealizowanych.

(dowód: akta kontroli str. 1991-1995)

W ewidencji księgowej Departamentu Instytucji Płatniczej nie prowadzono konta księgowego dla rozliczenia płatności w zakresie Narodowej Strategii Spójności, Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy i mechanizmów finansowych. W księgach rachunkowych, na podstawie wyciągów bankowych i informacji z BGK o płatnościach oraz ich zwrotach, dokonywane były zapisy na odpowiednich stronach kont „Wydatki budżetu środków europejskich” i „Inne rachunki bankowe – rachunek płatności środków europejskich”, to jest z pominięciem konta „Rozliczenie budżetu środków europejskich”. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów w sprawie szczególnych zasad rachunkowości konto „Rozliczenie budżetu środków europejskich” służy do ewidencji i rozliczeń z tytułu środków na wydatki budżetu środków europejskich, na którym powinny być uwidaczniane wszelkie rozbieżności pomiędzy kwotą wydatków wykazaną w sprawozdaniach Rb-28UE i wielkościami wydatków zaksięgowanymi na podstawie wyciągów bankowych z rachunku bankowego do obsługi płatności. Dokumentacja opisująca przyjęte zasady rachunkowości nie przewidywała dokonywania wspomnianych rozliczeń. W związku z czym występujące różnice opisane w dalszej części wystąpienia nie zostały uwidocznione w ewidencji a wymagają systematycznego wyjaśniania i dokonywania zapisów korygujących oraz korekt sprawozdań Rb-28UE.

(dowód: akta kontroli str. 960, 989-1013, 1057)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej Pana Tomasza Robaczyńskiego wynika, że w budżecie środków europejskich wydatki dokonywane są bezpośrednio z rachunku bankowego którego właścicielem jest Minister Finansów, a za jego obsługę odpowiada Departament Instytucji Płatniczej, tak więc możliwe jest bezpośrednie powiązanie konta środków pieniężnych i rachunku bankowego z kontem wydatkowym. Poprzez wgląd we wszystkie wyciągi bankowe z każdego dnia operacyjnego zapewniony jest stały nadzór i kontrola nad wszystkimi wydatkami (płatnościami pomniejszonymi o zwroty niewykorzystanych/pobranych w nadmiernej wysokości środków) oraz pozostałymi zdarzeniami gospodarczymi dokonywanymi na rachunku bankowym. Prowadzenie księgowania poprzez ewidencję na koncie „Wydatków budżetu środków europejskich” dopiero na podstawie sprawozdań spowodowałoby późniejsze niż dotychczas ujęcie wydatków za dany miesiąc (dopiero po otrzymaniu miesięcznych sprawozdań Rb-28UE w 20 dniu następnego miesiąca oraz ich weryfikacji). Ponadto, w sytuacji nie ujęcia przez dysponentów w sprawozdaniach wszystkich zwrotów, korekt lub innych pomyłek taki sposób księgowania powodowałby konieczność zaewidencjonowania w księgach rachunkowych IP niekompletnych kwot wydatków, pomimo posiadania wiedzy

o rzeczywistych wysokościach wynikających z dziennych wyciągów bankowych dla rachunku płatności. Dysponenci sporządzają sprawozdania na podstawie zapisów w swoich księgach rachunkowych, zaś brak możliwości dokonania korekty w zamkniętym okresie sprawozdawczym powoduje, że dane w sprawozdaniach są korygowane dopiero w miesiącu następnym.

Rozporządzenie w sprawie szczególnych zasad rachunkowości nakłada obowiązek wykazywania w ewidencji księgowej operacji dotyczących płatności i zwrotów. Ewidencji podlegają zarówno dokumenty generowane przez BGK, jak też kwoty wykazywane w sprawozdaniach budżetowych. Stosowanie przepisów rozporządzenia pozwoli na wyeliminowanie rozbieżności pomiędzy kwotami wydatków wykazanymi przez Ministra Finansów w sprawozdaniach operatywnych, sprawozdaniu rocznym i danymi wynikającymi z ksiąg rachunkowych prowadzonych w Departamencie Instytucji Płatniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2008)

Zgodnie z przyjętą w Ministerstwie Finansów polityką rachunkowości zapisów na koncie „Wydatki budżetu środków europejskich” związane z programami operacyjnymi dokonywano na podstawie wyciągów bankowych i informacji BGK o płatnościach i zwrotach. Kontrola zapisów dotyczących wydatków na łączną kwotę 1.120,7 mln zł wykazała, że były one zgodne z danymi wynikającymi z dokumentów źródłowych.

(dowód: akta kontroli 959-960, 1016-1025, 1034-1064, 1125)

Analiza danych, według stanu na dzień 11 marca 2013 r., o wysokości wydatków BSE za 2012 r. wynikających z ewidencji księgowej prowadzonej w Departamencie Instytucji Płatniczej i z rocznych sprawozdań Rb-28UE przedłożonych przez dysponentów wykazała, że wydatki ujęte w ewidencji wyniosły 49.566,0 mln zł i były o 2,1 mln zł wyższe niż wykazane przez dysponentów w sprawozdaniach w kwocie 49.563,9 mln zł.

Rozbieżności pomiędzy kwotą ujętą w sprawozdaniach Rb-28UE i ewidencją wynikały z nieuwzględnienia przez dysponentów korekt dotyczących zwrotów wydatków budżetu środków europejskich, w związku z błędnie przekazanymi środkami. Pomimo zmiany treści operacji gospodarczych w terminie umożliwiającym prawidłowe rozliczenie operacji 2012 r. nie zostały skorygowane sprawozdania. Z informacji przekazanej przez Departament Instytucji Płatniczej wynika, że dysponenci nie skorygowali sprawozdań, gdyż zwroty nadpłat nastąpiły w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1025, 1065-1124)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Instytucji Płatniczej Pana Tomasza Robaczyńskiego wynika, że w stosunku do zwrotu środków w zawiżonej kwocie (tzw. nadpłat) do beneficjenta/instytucji w tym samym roku budżetowym fakt ten jest odnotowywany w księgach poszczególnych dysponentów i w sprawozdaniach Rb-28 UE, a w przypadku dokonania zwrotu przez Ministerstwo Finansów już w kolejnym roku – nie wpływa to na wynik sprawozdań dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 1996-2008)

Podstawą księgowania wydatków dotyczących WPR były dane Departamentu Polityki Regionalnej i Rolnictwa sporządzone na podstawie sprawozdań Rb-28UE WPR. Sprawdzenie zapisów za wrzesień i grudzień na łączną kwotę 2.808,8 mln zł wykazało, że były one zgodne z danymi przekazanymi przez dysponentów w sprawozdaniach Rb-28UE WPR.

(dowód: akta kontroli str. 960, 1016-1025, 1057, 1127-1138)

Minister Finansów na podstawie sprawozdań łącznych Rb-28UE i Rb-28UE WPR przekazanych przez dysponentów części budżetu państwa sporządzał miesięczne sprawozdania operatywne z wykonania wydatków budżetu środków europejskich w układzie załącznika nr 4 do ustawy budżetowej. Porównanie danych przedstawionych w sprawozdaniu operatywnym za wrzesień i za rok 2012 (według stanu na 11 marca 2013 r.) z danymi w sprawozdaniach Rb-28UE i Rb-28UE WPR za badane okresy wykazało, że wielkości ujęte w sprawozdaniach operatywnych były zgodne z danymi wynikającymi ze sprawozdań dysponentów części budżetu państwa. Ale kwota wydatków BSE za 2012 r. zaprezentowana w wymienionych sprawozdaniach budżetowych różniła się od wydatków ujętych w ewidencji prowadzonej w Departamencie Instytucji Płatniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1016-1025)

Ponadto funkcjonowanie mechanizmu wyprzedzającego finansowania WPR oraz przyjęty sposób wykazywania wydatków w sprawozdaniach budżetowych spowodowało zawyżenie o 266,9 mln zł wydatków wykazanych w sprawozdaniach Rb-28UE WPR.

(dowód: akta kontroli str. 1863)

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pan Jacek Dominik wyjaśnił, że Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa ponosząc wydatek dokonuje refundacji kosztów kwalifikowalnych poniesionych wcześniej przez beneficjenta na realizację projektu ze środków mechanizmu wyprzedzającego finansowania, agencja płatnicza musi przed dokonaniem płatności na rzecz beneficjenta zweryfikować wnioski o płatność, pod kątem zgodności z zasadami wspólnotowymi oraz dokumentem programowym PROW 2007–2013, jak również dokonać kontroli administracyjnych (w tym kontroli na miejscu) w zakresie wynikającym z tych przepisów. Ten warunek nie jest możliwy do spełnienia w momencie uruchamiania środków na wyprzedzające finansowanie, gdyż środki te są przekazywane beneficjentom na zapłacenie faktur za wykonane projekty, zaś faktury te są załączane przez beneficjenta do wniosku o płatność, składanego do agencji płatniczej.

(dowód: akta kontroli str. 1991-1995)

Ustalone
nieprawidłowości

1. Minister Finansów nie wdrożył wszystkich postanowień wynikających z rozporządzenia z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dotyczących ewidencji budżetu środków europejskich. Nie prowadzono ewidencji księgowej operacji dokonywanych na rachunku do obsługi płatności WPR. Przepisy rozporządzenia nie przewidują częściowego prowadzenia ksiąg w zakresie budżetu środków europejskich, np. tylko na koncie wydatków budżetu środków europejskich z pominięciem operacji dokonywanych na rachunku bankowym do obsługi płatności WPR. Ewidencja statystyczna z wykorzystaniem programu Excel prowadzona w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa nie gwarantuje trwałości zapisu i nie uwzględnia zapisów na kontach planu kont przewidzianego dla budżetu państwa, a tym samym nie spełnia wymogu wynikającego z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości.
2. Minister Finansów nie dostosował również zasad rachunkowości budżetu środków europejskich przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie szczególnych zasad rachunkowości w zakresie ewidencjonowania i rozliczania wydatków budżetu środków europejskich z wykorzystaniem konta „Rozliczenie budżetu środków europejskich”.

3. Wydatki budżetu środków europejskich zostały zawyżone o 266,9 mln zł w związku z funkcjonowaniem mechanizmu wyprzedzającego finansowania w ramach WPR, który przewiduje dwukrotny przepływ środków przez rachunek płatności WPR i przyjętym sposobem wykazywania tych wydatków w sprawozdaniach budżetowych.

2.4. Deficyt budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Deficyt budżetu środków europejskich na koniec 2012 r. wyniósł 3.654,0 mln zł, co stanowiło 80,6% wielkości przewidzianej w ustawie budżetowej (4.533,9 mln zł). Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 r. na rachunkach programowych Narodowej Strategii Spójności i PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich znajdowały się środki w łącznej kwocie 2.530,7 mln euro. W 2012 r., podobnie jak w roku 2011, płatności dokonywane były z rozchodów budżetu państwa, pomimo występowania na rachunkach programowych środków wystarczających do bieżącego sfinansowania zleceń płatności. Analiza dziesięciu płatności dokonanych w ramach Narodowej Strategii Spójności, PO Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy na kwotę 15.927,7 mln zł, tj. 31,5% zleceń płatności złożonych w systemie BGK ZLECENIA wykazała, że we wszystkich przypadkach na rachunkach programowych były kwoty przewyższające wysokość środków przekazywanych z rozchodów budżetu państwa. Z rozchodów budżetu państwa przekazano od 92,7 mln zł (22 marca 2012 r.) do 705,8 mln zł (10 grudnia 2012 r.), podczas gdy na rachunkach programowych w NBP (bez WPR) znajdowało się od 2.274,7 mln euro (27 grudnia 2012 r.) do 3.791,2 mln euro (11 czerwca 2012 r.)¹⁴.

Stwierdzono również, że w dniach 11 i 19 grudnia 2012 r. płatności w ramach PO Kapitał Ludzki były finansowane z rachunku rozchodów budżetu państwa w kwotach odpowiednio 100,0 mln zł i 100,4 mln zł, pomimo znajdujących się na rachunku tego programu środków w kwocie 350,0 mln euro i 332,7 mln euro.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanna Majczyk wyjaśniła, że środki przeznaczone na realizację poszczególnych programów operacyjnych są rozliczane oddzielnie, co pociąga za sobą konieczność prowadzenia wyodrębnionych rachunków dla każdego z programów operacyjnych. Powyższe wymusza analizowanie wykorzystywanych środków w odniesieniu do poszczególnego programu, a nie do całości dostępnej puli. Departament Instytucji Płatniczej dysponował środkami dostępnymi na rachunkach programowych stosownie do potrzeb wynikających z zapotrzebowań składanych w BGK dla poszczególnych programów oraz kierując się koniecznością zapewnienia płynności finansowej nie tylko w roku 2012, ale także mając w perspektywie kolejne lata realizacji BŚE. Dodatkowym utrudnieniem w 2012 r. w realizacji płatności był fakt wstrzymania pod koniec roku przez Komisję Europejską refundacji w ramach PO Infrastruktura i Środowisko, co spowodowało konieczność posiłkowania się między innymi środkami z rozchodów budżetu państwa.

Przedstawione argumenty nie odnoszą się w pełni do przyczyn finansowania płatności z rozchodów budżetu państwa w sytuacji posiadania przez Ministra Finansów środków na rachunkach programowych.

(dowód: akta kontroli str. 206, 258, 343-487, 698-783, 988, 1864, 1967-1981)

Kontrola dziesięciu płatności dotyczących środków przekazywanych do Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa na kwotę 4.041,6 mln zł wykazała,

¹⁴ Bez PO PT.

że sfinansowane one zostały z rachunku rozchodów budżetu państwa. Ten sposób finansowania występował w sytuacji niewystarczających środków na rachunku walutowym Ministra Finansów w NBP i miał charakter przejściowy. W miarę napływu środków z refundacji dokonanej przez Komisję Europejską kwoty były zwracane na rachunek budżetu państwa. W maju 2012 r. deficyt wynikający z płatności WPR został spłacony.

(dowód: akta kontroli str. 542-544, 588, 610-696)

W sprawozdaniach budżetowych nie wykazano zwrotów wydatków budżetu środków europejskich na kwotę 643,2 mln zł. Zwroty te dotyczyły wydatków BŚE dokonanych w latach 2010–2011, które wpłynęły na rachunki bankowe do obsługi płatności w 2012 r. Wykazany deficyt budżetu środków europejskich został zawyżony o 688,9 mln zł (o 18,9%), w tym o 45,7 mln zł z tytułu przyjętego sposobu wykazywania w sprawozdaniach budżetowych dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania WPR i o 643,2 mln zł w wyniku niewykazania w sprawozdawczości budżetowej zwrotów wydatków z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 985-986, 989-1025, 1193, 2009-2010)

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Pani Hanny Majaczyk wynika, że operacje gospodarcze dotyczące rachunku do obsługi płatności są zapisane w księgach rachunkowych prowadzonych przez Departament Instytucji Płatniczej, co zapewnia ich monitorowanie i bieżącą kontrolę, a także umożliwi rozliczenie globalne wszystkich zwrotów przy zamknięciu perspektywy finansowej 2007–2013. Minister Finansów podjął prace nad nowelizacją rozporządzenia w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Zmiany mają umożliwić przedstawienie w sprawozdaniach Rb-28UE dodatkowej informacji dotyczącej m.in. zwrotów z lat ubiegłych, a także dokonywanych korekt opisów zwrotów i zrealizowanych zwrotów środków nadpłaconych w danym roku budżetowym. Powyższe zmiany w zakresie zwrotów dotyczących lat ubiegłych nie będą miały wpływu na rozliczenie planu wydatków budżetu środków europejskich za dany rok budżetowy, ale będą umożliwiały weryfikację ilości i kwot dotyczących zwrotów z płatności z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 1967-1981)

Ponadto z rachunku do obsługi środków pochodzących z rolniczych funduszy UE przekazano na rachunek dochodów BŚE roku 2013 środki w kwocie 250,0 mln euro (po przewalutowaniu 1.176,1 mln zł), które wpłynęły w 2012 roku.

(dowód: akta kontroli str. 588)

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK finansowanie płatności z rozchodów budżetu państwa zamiast z rachunków programowych zniekształca rzeczywisty obraz stanu środków przekazanych przez KE na finansowanie programów operacyjnych w latach 2007–2013, które były wystarczające do bieżącego sfinansowania zleceń płatności. Powoduje to również, że sprawozdanie z wykonania dochodów oraz kwota deficytu BŚE nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji środków europejskich w 2012 r.

Minister Finansów nie określił w rozporządzeniu w sprawie sprawozdawczości budżetowej, kto i w jakim sprawozdaniu powinien wykazać zwroty wydatków z lat ubiegłych dokonanych w danym roku budżetowym. Zwroty te, zgodnie z zasadą kasowości i roczności budżetu, powinny znaleźć odzwierciedlenie w sprawozdawczości budżetowej roku budżetowego, w którym wpłynęły na rachunki Ministra Finansów i zostać odniesione na wynik budżetu środków europejskich bieżącego roku. Ujawnienie zwrotów wydatków z lat ubiegłych na koniec realizacji perspektywy finansowej mogłoby poważnie zaburzyć wynik budżetu środków europejskich jednego roku budżetowego.

2.5. Rozliczenia pomiędzy Polską i Unią Europejską

Opis stanu faktycznego

W 2012 r. z budżetu Unii Europejskiej do Polski wpłynęły środki w kwocie 15.440,0 mln euro, stanowiącej równowartość 64.616,4 mln zł po przeliczeniu średniorocznym kursem EUR/PLN w NBP w wysokości 4,1850. Polska wpłaciła do budżetu Unii Europejskiej składki oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 15.949,2 mln zł (3.570,4 mln euro, w tym zwroty 1,6 mln euro), tj. o 6,9% wyższe niż w 2011 r. (14.914,2 mln zł). Saldo bieżących rozliczeń było dodatnie i wyniosło 11.869,6 mln euro (w 2011 r. 10.492,3 mln euro). Na rachunkach programowych Ministra Finansów na dzień 31 grudnia 2012 r. pozostały środki pochodzące z budżetu UE w kwocie 2.632,7 mln euro, tj. o 20,5% niższej niż na koniec 2011 r. (3.310,3 mln euro).

Środki uzyskane z budżetu UE stanowiły 92,8% kwoty przyjętej przy projektowaniu ustawy budżetowej na rok 2012.

(dowód: akta kontroli str. 1714-1721, 1794-1798, 1821-1822, 1829)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2.6. Stan zaawansowania zamknięcia pomocy 2004–2006

Opis stanu faktycznego

Komisja Europejska przekazała w 2012 r. płatności końcowe w kwocie 293,3 mln euro dotyczące czterech programów operacyjnych, tj. *SPO Rozwój Zasobów Ludzkich*, *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw*, *SPO Transport* oraz *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego* w części finansowanej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1287)

W ramach procesu zamykania pomocy UE 2004-2006 dla Funduszu Spójności strona polska w 2012 r. przekazała do KE końcowe deklaracje wydatków oraz wnioski o płatność końcową dla pięciu, raporty końcowe z realizacji projektu dla 26 oraz deklaracje zamknięcia pomocy i raporty zamknięcia dotyczące 54 projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności. Do końca 2012 r. wszystkie dokumenty zamknięcia pomocy dla danego projektu (wnioski o płatność końcową, raporty końcowe, deklaracje i raporty zamknięcia) przekazane zostały do KE dla 123¹⁵ ze 130¹⁶ projektów.

Złożenie wszystkich dokumentów dla danego projektu jest niezbędne do wypłaty salda końcowego pomocy co zostało określone w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1164/1994 z dnia 16 maja 1994 r. ustanawiającym Fundusz Spójności¹⁷ – załącznik nr II, art. D ust. 2 lit. d.

(dowód: akta kontroli str. 1258-1261, 1288-1330, 1819-1820)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności Ministerstwa Finansów w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ministerstwa Finansów w zakresie obsługi płatności dokonywanych z budżetu Unii Europejskiej.

¹⁵ Liczba ta nie uwzględnia projektów, dla których do końca 2012 r. nie zostały przekazane skorygowane dokumenty zamknięcia, a dotychczasowe zostały anulowane np. projekt *Modernizacja linii kolejowej E65 odc. Warszawa-Gdynia (Etap II)* lub wymagają uaktualnienia w związku z modernizacją przez KE decyzji o dofinansowanie, np. projekt *Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – faza III*.

¹⁶ Liczba ta uwzględnia projekt „Ocena i poprawa zdolności Narodowego Funduszu oraz jednostek wdrażających ISPA w systemie rozszerzonej decentralizacji zarządzania EDIS zakończony 31 grudnia 2005 r.

¹⁷ Dz. U.UE L 1994.130.1.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁸, wnosi o:

- 1) określenie w ustawie o finansach publicznych lub innym akcie prawnym trybu i terminów przekazywania środków z UE na rachunek dochodów budżetu środków europejskich danego roku budżetowego;
- 2) finansowanie płatności z rachunku rozchodów budżetu państwa tylko w sytuacji występowania niewystarczających środków na rachunkach programowych;
- 3) wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach finansowania wyprzedzającego PROW 2007-2013;
- 4) objęcie ewidencją księgową operacji dokonywanych na rachunku bankowym do obsługi płatności WPR;
- 5) dokonywanie w księgach rachunkowych zapisów dotyczących rozliczeń z tytułu środków na wydatki z budżetu środków europejskich, zgodnie z opisem dla konta „Rozliczenie budżetu środków europejskich” zawartym w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości;
- 6) ujęcie zwrotów wydatków budżetu środków europejskich z lat ubiegłych w sprawozdawczości budżetowej.

V. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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 26 kwietnia 2013 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg

.....
podpis

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.