



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.001.10.2021

Pan
Tadeusz Kosiński
Minister Finansów,
Funduszy i Polityki Regionalnej
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 52 31, F +48 22 444 52 24
kbf@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kościński, Minister Finansów od 15 listopada 2019 r. ¹ , a od dnia 6 października 2020 r. Minister Finansów, Funduszy i Rozwoju Regionalnego ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów.
Kontrolerzy	1. Robert Grzybko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2021 z 4 stycznia 2021 r. 2. Marek Sikorski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KBF/96/2020 z 31 grudnia 2020 r. 3. Jolanta Balcerkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/25/2021 z 7 stycznia 2021 r. (akta kontroli str.1-6)

II. Cel i zakres kontroli

Cel kontroli	Celem kontroli było dokonanie oceny wykonania budżetu państwa na rok 2020 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:
Zakres kontroli	– działania związane z opracowaniem i wykonaniem planu dochodów budżetu środków europejskich (BŚE), – obsługa płatności dokonywanych z budżetu środków europejskich, – sporządzenie rocznego sprawozdania z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz system kontroli zarządczej w zakresie prawidłowości sporządzania sprawozdań, – wykonanie wydatków oraz wyniku budżetu środków europejskich. Podstawą sformułowania oceny wymienionych wyżej obszarów były ustalenia dokonane w wyniku następujących działań kontrolnych: – analizy planowania dochodów budżetu środków europejskich, – analizy wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich oraz operacji na rachunku dochodów budżetu środków europejskich, – badania prawidłowości ewidencjonowania dochodów budżetu środków europejskich,

¹ Monitor Polski z 2019 r. poz. 1092.

² Monitor Polski z 2020 r. poz. 896.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

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

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizację w Ministerstwie Finansów zadań z zakresu obsługi płatności środków europejskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Planując dochody na rok 2020 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 BGK 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 publicznych⁵ oraz obowiązującymi procedurami. Środki z rezerw celowych na wydatki budżetu środków europejskich rozdysponowano w 81,6% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej na rok 2020. W 2019 r. relacja ta wyniosła 66,7%.

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80 809,9 mln zł, tj. 89,9% limitu określonego w ustawie budżetowej oraz 96,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2019 r. były o 14% wyższe.

Zaplanowany w ustawie budżetowej deficyt budżetu środków europejskich na poziomie 16 953,9 mln zł, zrealizowano w wysokości 1773,3 mln zł. Na znaczne zmniejszenie deficytu w stosunku do planowanego wpłynęło wyższe o 8,4% od planu wykonanie dochodów przy niższym o 10,1% od planu wykonaniu wydatków.

⁴ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 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.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 305.

Było to efektem konsekwentnego stosowania w ciągu roku budżetowego zasady równoważenia dochodów i wydatków.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

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 2020 z dnia 14 lutego 2020 r.⁷ określono plan dochodów budżetu środków europejskich w kwocie 72 944,1 mln zł, w tym 20 605,4 mln zł z tytułu realizacji zadań w ramach WPR. Dochody w zakresie perspektywy finansowej (PF) 2014-2020 zaplanowano w łącznej kwocie 51 965,1 mln zł, uwzględniając planowaną kwotę wpływów z Komisji Europejskiej, w tym 44 132,9 mln zł z refundacji wydatków oraz 5293,1 mln zł w ramach zaliczki rocznej do przekazania w 2020 r. Dochody, stanowiące w całości planowaną kwotę wpływów od państw darczyńców, w zakresie III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF zaplanowano w wysokości 373,6 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 str. 583, 584, 592-696)

Dochody budżetu środków europejskich wyniosły 79 036,6 mln zł, tj. 108,4% planu określonego w ustawie budżetowej. W porównaniu do wykonania 2019 r. (73 549,1 mln zł) były wyższe o 7,5%. Największy udział stanowiły dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 (74%) oraz dochody z tytułu realizacji zadań w ramach WPR (25,9%). Dochody z programów realizowanych w ramach PF 2014-2020 wyniosły 58 491,8 mln zł, tj. 99,2% planu, w tym:

- 31 744,2 mln zł, tj. 112,3% planu zrealizowano w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 z tytułu krajowych programów operacyjnych; najwyższa kwota dochodów została zrealizowana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 – 17 667,7 mln zł i Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020 – 7740 mln zł, najwyższe wykonanie 177,2% w stosunku do planu dotyczyło Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020;
- 22 770,2 mln zł, tj. 111,2% planu z tytułu regionalnych programów operacyjnych; dochody RPO poszczególnych województw kształtowały się pomiędzy 626,1 mln zł (województwo opolskie), a 2587,8 mln zł (województwo śląskie); najwyższe wykonanie odnotowano dla RPO województw: zachodniopomorskiego – 145,6% planu, małopolskiego – 134,1% i podlaskiego – 123,1%, a najniższe dla RPO województw: pomorskiego i dolnośląskiego, odpowiednio 78,4% i 91,6% planu,
- 3255,6 mln zł, tj. 128,2% planu z tytułu Instrumentu „Łącząc Europę”.

Różnice w wykonaniu dochodów w stosunku do planu wynikały z korelacji poziomu uzyskanych dochodów w poszczególnych programach operacyjnych z wysokością ponoszonych wydatków. Wysokość środków przekazywanych na dochody części 87

⁶ 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.

⁷ Dz. U. poz. 571, ze zm.

była uzależniona od kwoty zapotrzebowania na pokrycie płatności składanych przez instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi. W przypadku, gdy kwoty zapotrzebowania na pokrycie wydatków różniły się od kwot wydatków zgłoszonych na etapie ich planowania, wpływało to na zmianę wysokości zrealizowanych dochodów w stosunku do dochodów planowanych.

(akta kontroli str. 708-710)

Dochody z realizacji zadań w ramach WPR wyniosły 20 440,1 mln zł, tj. 99,2% planu, a w ramach III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF – 104,4 mln zł, tj. 27,9% planu. W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu Instytucji Płatniczej (IP) niski stopień wykonania planowanych dochodów w ramach mechanizmów finansowych MF EOG i NMF uzasadniła niskim poziomem wykonania planowanych wydatków, co przełożyło się bezpośrednio na skalę realizacji dochodów.

(akta kontroli str. 702-704)

Dochody budżetu środków europejskich w 2020 r. były o 8,4% wyższe od planowanych i niższe o 2,2% od zrealizowanych wydatków. Na koniec 2020 r. w zarządzaniu Departamentu Długu Publicznego pozostawały środki europejskie w kwocie 2394,2 mln euro, to jest o 744,1 mln euro więcej niż na koniec 2019 r.

(akta kontroli str. 710)

W 2020 r. na rachunek konsolidacyjny środków PF 2007-2013 nie wpłynęły żadne środki, niemniej jednak na dochody cz. 87 przekazano środki w kwocie 88,9 tys. euro, dotyczące RPO Województw Kujawsko-pomorskiego i Łódzkiego. Na koniec 2020 r. na rachunku konsolidacyjnym stan środków wyniósł 363,8 mln euro. W ramach PF 2014-2020 wpływy z budżetu UE wyniosły w 2020 r. 14 313 mln euro, a na dochody przekazano łącznie 13 593,7 mln euro, z czego 13 249,8 mln euro na dochody cz. 87, a 344,1 mln euro na dochody cz. 77.

Wpływy na rachunek III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF w 2020 r. wyniosły 53,3 mln euro. Na dochody przekazano 28,9 mln euro, z czego 23,6 mln euro na dochody cz. 87 i 4,6 mln euro - cz. 77.

W 2020 r., tak jak w latach poprzednich, w dalszym ciągu dochody budżetu środków europejskich w zakresie PF 2014-2020 oraz środków w ramach III Perspektywy Finansowej MF EOG i NMF nie były tożsame z odpowiednimi wpływami z budżetu Unii Europejskiej. Taki sposób kształtowania dochodów uzasadniany jest przez Ministerstwo Finansów stosowaniem zasady powiązania uzyskiwanych dochodów z wysokością ponoszonych wydatków i dostępnością środków na rachunku konsolidacyjnym. Zgodnie ze stanowiskiem prezentowanym w trakcie wcześniejszych kontroli⁸ zdaniem Ministerstwa Finansów taki sposób realizacji dochodów ma korzystny wpływ na zmienność kształtowania się nadwyżki/deficytu budżetu środków europejskich oraz ułatwienie zarządzania przez Ministra Finansów środkami walutowymi.

W ramach WPR wpływy z budżetu UE wyniosły w 2020 r. 4620,7 mln euro i w całości zostały przekazane na dochody, z czego 4618,7 mln euro na dochody cz. 87 i 2 mln euro w cz. 77.

(akta kontroli str. 930-931, 942-952)

⁸ Stanowisko takie było prezentowane w trakcie przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w Ministerstwie Finansów kontroli Wykonania budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz realizacja zadań z zakresu płatności środków europejskich i rozliczenie przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską. Wykorzystanie środków z budżetu Unii Europejskiej w 2019 r. (wystąpienie pokontrolne NIK nr KBF.410.001.13.2019 - str. 7-9).

1.2. Sprawozdanie Rb-27UE za 2020 r. z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzenia przez dysponenta części 87 – Dochody budżetu środków europejskich rocznego sprawozdania za 2020 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. Sprawozdanie zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str. 267-354, 565-569, 577-582 – pliki: 2-6, 707-709)

Badaniem prawidłowości ewidencjonowania objęto 20 operacji dotyczących dochodów budżetu środków europejskich na łączną kwotę 20 157,7 mln zł, z tego 10 operacji na kwotę 14 392,2 mln zł w ramach PF 2014-2020 oraz 10 operacji na kwotę 5765,5 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 BSE) i stanowiła 25,5% zrealizowanych w 2020 r. dochodów w części 87. Stwierdzono, że odpowiednie zapisy na koncie 138 *Rachunek budżetu środków europejskich* części 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 str. 711-860)

1.3. Rozliczenie rachunku dochodów budżetu środków europejskich

Kwota wpływów na rachunek części 87 budżetu państwa, stanowiących dochody budżetu środków europejskich, wyniosła w 2020 r. 79 036,6 mln zł, w tym w ramach: PF 2014-2020 – 58 491,8 mln zł, PF 2007-2013 – 0,4 mln zł, mechanizmów finansowych⁹ – 104,4 mln zł oraz z funduszy rolnych w ramach WPR – 20 440,1 mln zł. Środki te zostały przekazane przez Departament Długu Publicznego z rachunków programowych za pośrednictwem rachunku konsolidacyjnego Ministra Finansów.

Środki z rachunku dochodów budżetu środków europejskich zostały przekazane na finansowanie zadań w ramach budżetu środków europejskich, w tym na realizację zadań w ramach WPR przeznaczono 19 088,7 mln zł (oraz 1351,4 mln zł przekazane do budżetu państwa w ramach *Procedury rozliczenia deficytu* jako spłata deficytu WPR), na płatności w ramach PF 2007-2013, PF 2014-2020 i III Perspektywy MF EOG i NMF – 58 596,6 mln zł.

(akta kontroli str. 951, 954, 577-582 plik 2, 710)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie budżetu państwa w 2020 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

⁹ Mechanizm Finansowy EOG 2014-2021 i Norweski Mechanizm Finansowy 2014-2021.

wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich zostało sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. W badanej próbie dochodów budżetu środków europejskich, nie stwierdzono nieprawidłowości w ich ewidencjonowaniu.

2. Wydatki

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W 2020 r. na realizację płatności (na rachunki bankowe do obsługi płatności w BGK: PF 2007-2013, PF 2014-2020, WPR) Minister Finansów przekazał łącznie 81 038,8 mln zł, z tego z rachunku dochodów budżetu środków europejskich 77 685,2 mln zł i z rachunku finansowania deficytu budżetowego 3353,5 mln zł.

(akta kontroli str. 107-110, 114-130)

W 2020 r. na rachunek finansowania deficytu budżetowego przekazane zostały środki w kwocie 2646,7 mln zł, z tego:

- 1351,4 mln zł z rachunku dochodów budżetu środków europejskich w ramach WPR,
- 1295,3 mln zł z rachunków do obsługi płatności (1178,7 mln zł w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków na rozliczenie potrzeb pożyczkowych Budżetu Środków Europejskich* z dnia 21 grudnia 2017 r.¹⁰ oraz 116,6 mln zł w ramach rozliczeń wynikających z przepisów § 13 ust. 9 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹).

(akta kontroli str. 107-110, 134-151, 154-158, 160-173, 528-530, 577-582 – plik 2)

Szczegółowym badaniem objęto 20 zapotrzebowań na środki przekazane przez Bank Gospodarstwa Krajowego i Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR), w celu dokonania płatności w ramach budżetu środków europejskich na łączną kwotę 20 193,3 mln zł. Próba stanowiła 24,5% wartości wszystkich płatności zrealizowanych w 2020 r.

W wyniku badania stwierdzono, że Minister Finansów zasiliał 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 str. 56-62, 103-110, 174, 213-237)

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 zapotrzebowania na środki składane przez ARiMR na realizację Wspólnej Polityki Rolnej.

W dniu 31 grudnia 2020 r. łączny stan środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności wynosił 381,6 mln zł, z tego: 56,1 mln zł na rachunku PF 2007-2013, 322 mln zł na rachunku PF 2014-2020 oraz 3,4 mln zł na rachunku WPR. Środki te ulokowane były na lokacie overnight.

Monitorowaniem objęte były także odsetki od lokat overnight, które w 2020 r. wpłynęły na rachunki do obsługi płatności w łącznej kwocie 1,4 mln zł. Odsetki

¹⁰ Dalej: *Procedura przekazywania wolnych środków*

¹¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 259.

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.

W 2020 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 1178,7 mln zł. Dotyczyły one zwrotów wydatków z poprzednich lat budżetowych, które wpłynęły w 2020 r. i były przekazywane kwartalnie z rachunków do obsługi płatności PF 2007-2013, PF 2014-2020. Wolne środki z tytułu WPR przekazane zostały w dniu 18 maja 2020 r.

(akta kontroli str. 110, 176-181, 213)

2.2. Wydatki i deficyt budżetu środków europejskich

Wydatki budżetu środków europejskich wyniosły 80 809,9 mln zł¹² i stanowiły 89,9% planu określonego w ustawie budżetowej na rok 2020 oraz 96,9% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2019 r. były one o 14% wyższe (o 9903,3 mln zł).

Z rezerw celowych ujętych w załączniku nr 4 do ustawy budżetowej na rok 2020 uruchomiono 28 935,2 mln zł, tj. 81,6% kwoty planowanej (w 2019 r. wskaźnik ten wyniósł 66,7%). W ramach rezerwy na finansowanie programów z budżetu środków europejskich (poz. 98) rozdysponowano 28 928,5 mln zł, natomiast 6,7 mln zł uruchomiono z rezerwy przewidzianej na finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich (poz. 99).

Na poziom rozdysponowania środków z rezerw celowych budżetu środków europejskich w 2020 r. wpłynęły przede wszystkim zmiany w harmonogramach płatności dokonywane przez beneficjentów i przesunięcie tych płatności na kolejny rok budżetowy oraz oszczędności generowane w projektach w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Na wielkość uruchomionych środków wpłynęły ponadto przesunięcia refundacji dla beneficjentów i rozliczeń projektów na kolejny rok budżetowy w związku z poniesionymi przez beneficjentów kosztami w końcówce 2020 r., a także w ramach niektórych projektów przeniesienie działań do realizacji online lub czasowe zawieszenie działań w związku z ogłaszanymi ograniczeniami/restrykcjami w zakresie przeciwdziałania pandemii COVID-19 (np. wydatki dotyczące zadań informacyjno-promocyjnych, szkoleń, konferencji, wyjazdów związanych z realizacją projektów).

Szczegółowym badaniem objęto próbę 10 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 98 na łączną kwotę 14 612,5 mln zł. Dobór próby został dokonany w sposób celowy – według największej wartości spośród wniosków złożonych w okresie wrzesień-grudzień 2020 r.

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%. Zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych podziału rezerw celowych przeznaczonych na realizację tych programów dokonywał Minister Finansów na wniosek ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wszystkie wnioski złożone zostały na obowiązujących formularzach i zawierały uzasadnienie uruchomienia środków z rezerwy. Ministerstwo Finansów weryfikowało

¹² Na podstawie danych z rocznych sprawozdań Rb-28UE i Rb-28UE WPR za 2020 r. według stanu na 2 marca 2021 r.

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 94,6% środków z uruchomionych rezerw.

(akta kontroli str. 19-47, 213-237, 252-257)

Na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych w ramach Umowy Partnerstwa 2014-2020 wydatkowano łącznie 54 270,1 mln zł, tj. 95,7% planu po zmianach. Z kwoty tej na krajowe programy operacyjne wydatkowano 31 541,6 mln zł, na regionalne programy operacyjne (RPO) 22 728,5 mln zł, co stanowiło odpowiednio 97,2% i 93,8% planu po zmianach. Dla poszczególnych RPO wskaźnik wykonania planu kształtował się od 85,5% (RPO Województwa Podlaskiego) do 98,9% (RPO Województwa Lubelskiego).

Wydatki budżetu środków europejskich na Wspólną Politykę Rolną wyniosły 22 464,6 mln zł i stanowiły 100% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania w 2019 r. wydatki na WPR były o 2730,4 mln zł wyższe, tj. o 13,8%.

Wydatki w ramach Instrumentu „Łącząc Europę” i Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 zrealizowano odpowiednio w kwotach 3255,6 mln zł i 305,5 mln zł, tj. 98,5% i 95% planu po zmianach. Na realizację Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 wydatkowano 411,4 mln zł, tj. 96% planu po zmianach. Wydatki te były o 58,9% wyższe od wydatków budżetu środków europejskich na wspólną politykę rybacką poniesionych w roku 2019.

Na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007-2013 wydatkowano 0,4 mln zł, tj. 100% planu po zmianach.

Wydatki w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 oraz Mechanizmu Finansowego EOG 2014-2021 wyniosły odpowiednio 60,5 mln zł i 42 mln zł, tj. 62% i 86,2% planu po zmianach.

Minister Finansów, zgodnie z art. 174 pkt 3 ustawy o finansach publicznych 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 (EFTA). Prowadzona była na bieżąco analiza prognoz płatności, przekazywanych zgodnie z art. 192 ust. 5 ustawy o finansach publicznych oraz złożonych zapotrzebowań na środki pod mające nastąpić płatności. Analizowano 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 analizę uzasadnienia wniosków o uruchomienie środków z rezerw pod kątem celowości dokonania zmiany w planie dysponenta oraz 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 UE 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 oraz comiesięczne sporządzanie sprawozdań operatywnych z wykonania budżetu środków europejskich.

(akta kontroli str. 48, 222, 252-263)

W 2020 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 2737 mln zł¹³. Wszystkie zwroty zostały wyjaśnione w terminie umożliwiającym ich uwzględnienie w sprawozdaniach Rb-28UE za grudzień 2020 r. Kwota zwrotów dotycząca WPR wyniosła 24,3 mln zł.

(akta kontroli str. 181, 213, 246-247)

Zaplanowany w ustawie budżetowej na rok 2020 deficyt budżetu środków europejskich w wysokości 16 953,9 mln zł wyniósł 1773,3 mln zł. Zrealizowanie deficytu niższego od planowanego wynikało z wyższego o 8,4% od planu wykonania dochodów przy niższym o 10,1% od planu wykonaniu wydatków. Przy przestrzeganiu w praktyce dla poszczególnych programów zasady równoważenia dochodów i wydatków¹⁴ powstanie deficytu nastąpiło głównie na skutek wykonania wydatków WPR wyższych o 2024,5 mln zł od zrealizowanych dochodów. Dyrektor Departamentu IP wyjaśniła, że przyczyną wyższych wydatków z tytułu WPR w relacji do dochodów były zwiększone wydatki na PROW 2014-2020 w wysokości 1495,4 mln zł. Wydatki te zrealizowane w ostatnim kwartale 2020 r. nie mogły zostać zrównoważone przez dochody, ponieważ zgodnie z zasadami ich refundacji dokonywanymi przez Komisję Europejską nastąpiły one w kolejnym kwartale a więc w 2021 r. Na deficyt WPR wpływ miały także wypłaty płatności bezpośrednich realizowanych po 16 października 2020 r., których refundacja wpłynęła w 2021 r.

(akta kontroli str. 698, 702-704)

Zgodnie ze stanowiskiem NIK prezentowanym w latach ubiegłych rzeczywisty wynik danego roku budżetu środków europejskich był niższy o wartość otrzymanych zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych. W 2020 r. zwroty te, zgodnie z obowiązującymi przepisami, wpłynęły na rachunki do obsługi płatności i wyniosły 1180,5 mln zł, z tego 1157,7 mln zł z tytułu PF 2007-2013 i PF 2014-2020¹⁵ oraz 22,8 mln zł z tytułu WPR¹⁶.

Oznacza to, iż w 2020 r. nie została uwzględniona uwaga NIK sformułowana w wystąpieniu po kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. w części 87 wskazująca na potrzebę uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego. Uwaga taka była także formułowana po kontrolach przeprowadzonych latach wcześniejszych.

W trakcie kontroli wykonania budżetu państwa w 2019 r. Departament Instytucji Płatniczej wskazał, że ewidencjonowanie zwrotów jako dochodów powodowałoby wielokrotny przepływ przez rachunek tych samych środków, czego konsekwencją byłoby sztuczne zawyżenie dochodów części 87 w stosunku do kwot otrzymanych z Komisji Europejskiej na poszczególne programy (jako odpowiadającą temu sytuacji, wskazano kwestionowany przez NIK wielokrotny przepływ tych samych środków przez rachunek BŚE, który miał miejsce w latach wcześniejszych w zakresie wspólnej polityki rolnej, w związku z przekazywaniem przez wojewodów refundacji finansowania wyprzedającego PROW 2007-2013). Ewentualne przypisanie do dochodów BŚE zwrotów z lat poprzednich, zdaniem Departamentu IP, wiązałoby się zatem z utratą przejrzystości dochodów oraz brakiem możliwości ich prawidłowego planowania w związku z dużą liczbą niemożliwych do zaplanowania zwrotów i

¹³ Na podstawie rocznych danych o zwrotach w 2020 r. według stanu na 5 marca 2021 r. (należność główna).

¹⁴ Dla poszczególnych programów finansowanych w ramach budżetu środków europejskich relacja zrealizowanych dochodów do wydatków kształtowała się pomiędzy 99,9% a 100,8%. Większa różnica wystąpiła w przypadku Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020 gdzie dochody stanowiły 109,9% wydatków (159,8 mln zł) i WPR 91% (2024,5 mln zł).

¹⁵ Na podstawie danych ze sprawozdań Rb-28UE za rok 2020 według stanu na dzień 2 marca 2021 r.

¹⁶ Na podstawie Rb-28UE WPR za rok 2020 według stanu na 2 marca 2021 r.

ewentualnych korekt. Dodatkowo, na rachunku cz. 87 stałe znajdowałyby się środki do wyjaśnienia.

Mając powyższe na uwadze NIK przedstawiła Departamentowi IP do rozważenia kierunkowe propozycje działań, które mogłyby umożliwić w odniesieniu do zwrotów środków stanowiących wydatki budżetu środków europejskich w latach wcześniejszych ich ewidencję zgodną z podstawową zasadą kasową stosowaną w rachunkowości budżetowej. W szczególności wskazano na możliwość założenia nowego rachunku bankowego w BGK, na który przelewane byłyby kwoty zwrotów z lat poprzednich, co ułatwiłoby sprawowanie kontroli nad środkami do wyjaśnienia oraz nad nadpłatami. Takie zmiany wiązałyby się także z koniecznością dokonania zmian prawnych umożliwiających uwzględnienie zwrotów z lat ubiegłych w wyniku budżetu środków europejskich wykazywanych w sprawozdaniach Rb-27UE i Rb-28UE (oraz Rb-28UE WPR), a także dokonanie stosownych zmian w ewidencji księgowej Ministerstwa Finansów.

Dyrektor Departamentu IP w przedstawionym stanowisku uznała, że powyższa propozycja spowodowałaby znaczne utrudnienie i wydłużenie w czasie prawidłowych rozliczeń ze względu na ilość zwrotów i wiązałyby się ze znacznym wzrostem kosztów bankowych. Zdaniem Dyrektora Departamentu IP wszystkie zwroty środków są na bieżąco rozliczane, a także na bieżąco prowadzona jest ich ewidencja księgowa. W tej sytuacji założenie nowego rachunku bankowego, na który przelewane byłyby kwoty zwrotów z lat ubiegłych nie ułatwiłoby sprawowania kontroli nad środkami do wyjaśnienia i nadpłatami. Podkreśliła również, że wprowadzenie proponowanych przez NIK zmian wymagałoby także bardzo szerokich zmian przepisów oraz metodologii sporządzania sprawozdań Rb-27UE, Rb-28UE i Rb-28UE WPR.

Zdaniem NIK, powyższej argumentacji w dalszym ciągu nie da się uzgodnić z obowiązującą w rachunkowości budżetowej metodą kasową. Zgodnie z nią dochody i wydatki ujmowane są w chwili ich powstania, a więc księgowane jest każde zdarzenie gospodarcze powodujące przepływ środków pieniężnych. Za dochody uznaje się środki, które wpłynęły na rachunek budżetu w danym roku, niezależnie od okresu, jakiego dotyczą. Do wydatków natomiast zalicza się środki, które dotyczą płatności dokonanych w danym roku, niezależnie od roku, którego dotyczyło zobowiązanie powodujące wypłacenie środków z rachunku bankowego i jaki był wymagalny termin płatności. Tym samym zwroty wydatków dotyczące płatności z poprzednich lat budżetowych winny być uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego. NIK zwraca uwagę na celowość podjęcia prac i analiz, aby ewidencjonowanie zwrotów z lat ubiegłych było zgodne z metodą kasową.

W tej sytuacji NIK ponawia postulat podjęcia prac analitycznych w celu dokonania zmian umożliwiających uwzględnienie zwrotów wydatków dotyczących płatności z lat wcześniejszych w wyniku roku bieżącego.

(akta kontroli str. 972-978)

2.3. Saldo przepływów pomiędzy Polską i Unią Europejską

W 2020 r. z budżetu Unii Europejskiej wpłynęły do Polski środki w kwocie 18 990,6 mln euro. W tym okresie Polska przekazała do budżetu Unii Europejskiej z tytułu składki członkowskiej oraz zwróciła środki w łącznej wysokości 5832,4 mln euro. Saldo bieżących rozliczeń wyniosło 13 157,3 mln euro i było o 17,2% wyższe od salda z 2019 r. (11 230,2 mln euro).

(akta kontroli str. 959-971)

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 2020 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 dokonywał Minister Finansów zgodnie z art. 154 ust. 5 i 6 ustawy o finansach publicznych i wymaganymi procedurami. Z rezerw budżetu środków europejskich rozdysponowano 28 935,2 mln zł, tj. 81,6% kwoty planowanej. W porównaniu do wykonania w roku 2019 stopień ich rozdysponowania był wyższy o prawie 15 punktów procentowych (2019 r. – 66,7%).

Wydatki budżetu środków europejskich zostały wykonane w wysokości 80 809,9 mln zł i stanowiły 89,9% kwoty ujętej w ustawie budżetowej na 2020 r. oraz 96,9% planu po zmianach.

Zdaniem NIK Minister Finansów, powinien również rozważyć i oszacować zasadność zmian w zasadach ewidencji i sprawozdawczości zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych, tak aby były one uwzględniane w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

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

Opis stanu
faktycznego

Ministerstwo Finansów terminowo otrzymywało sporządzane przez BGK informacje, o których mowa w § 12 i 13 rozporządzenia Ministra Finansów z 21 grudnia 2012 r. w sprawie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz przekazywania informacji dotyczących tych płatności¹⁷ obejmujące między innymi zestawienia zrealizowanych przez BGK płatności oraz informacje o zwrotach środków otrzymanych na rachunki płatności. Informacje zawierały wszystkie wymagane przepisami dane. Na podstawie szczegółowej analizy zapisów księgowych obejmujących miesiące wrzesień i listopad 2020 r. na łączną kwotę 10 764,7 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 2020 r. były weryfikowane z zapisami konta 906, a różnice były na bieżąco wyjaśniane.

(akta kontroli str. 514-521, 523-525, 549-562, 577-582 – pliki: 2, 20-58)

Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa wyniosła na koniec 2020 r. 31 146,2 mln zł¹⁸ i była wyższa od stanu na koniec 2019 r. o 727,9 mln zł. Wzrost ten wynikał z faktu, iż na rachunki bankowe budżetu

¹⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1011, ze zm.

¹⁸ Kwota środków europejskich pozostająca do rozliczenia z budżetem państwa obejmowała: 7611,5 mln zł z tytułu programów operacyjnych i mechanizmów finansowych w ramach PF 2014-2020, 6850,7 mln zł z tytułu PF 2007-2013 oraz 16 684,0 mln zł z tytułu WPR.

środków europejskich z budżetu państwa przekazano kwotę 3374,6 mln zł¹⁹. Z kolei operacje związane ze zmniejszeniem deficytu budżetu środków europejskich w stosunku do budżetu państwa w 2020 r. wyniosły 2646,7 mln zł²⁰.

(akta kontroli str. 527-530, 563-564, 577-582 – pliki: 2-4)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

V. Uwaga

Najwyższa Izba Kontroli, tak jak w latach poprzednich, zwraca uwagę na zasadność uwzględnienia zwrotów wydatków dotyczących płatności z poprzednich lat budżetowych w wyniku budżetu środków europejskich bieżącego roku budżetowego.

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 piśmie²¹ 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi.

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, kwietnia 2021 r.

Wiceprezes

¹⁹ Na kwotę tę składało się 0,1 mln zł z tytułu rozliczeń PF 2014-2020 na podstawie § 13 ust. 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, 21,0 mln zł z tytułu rozliczeń WPR na podstawie § 21 ust. 3 w/w rozporządzenia, 3353,5 mln zł w związku z koniecznością sfinansowania deficytu WPR.

²⁰ Operacje te nastąpiły w kwocie 1178,7 mln zł z tytułu rozliczeń w ramach *Procedury przekazywania wolnych środków*, 116,6 mln zł w ramach rozliczeń PF 2014-2020 wynikających z przepisów § 13 ust. 9 rozporządzenia w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, 1351,4 mln zł z tytułu spłaty deficytu WPR.

²¹ 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.

Sprostowanie oczywistej omyłki pisarskiej

w wystąpieniu pokontrolnym z 8 kwietnia 2021 r.
skierowanym do Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej
po kontroli P/21/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – 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 (KBF.410.001.10.2021)

Na podstawie art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o
Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) w
wystąpieniu pokontrolnym z 8 kwietnia 2021 r. skierowanym do Ministra
Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej po kontroli P/21/001 –
Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – 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
(KBF.410.001.10.2021) dokonano sprostowania oczywistej omyłki
pisarskiej poprzez zastąpienie użytej na stronie czwartej, w dziesiątym
wierszu od dołu wartości: „99,2%” wartością: „112,6%” oraz zastąpienie na
stronie piątej, w pierwszym wierszu od góry słowa: „opolskie” słowem:
„lubuskie”.

Warszawa, 21 kwietnia 2021 r.

Doradca ekonomiczny
Marek Sikorski

podpis
