

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT BUDŻETU I FINANSÓW

KBF.430.006.2016

Nr ewid. 77/2016/P/16/001/KBF

Informacja o wynikach kontroli

WYKONANIE BUDŻETU PAŃSTWA W 2015 R. W CZĘŚCI 19 – BUDŻET, FINANSE PUBLICZNE I INSTYTUCJE FINANSOWE

Warszawa maj 2016 r.

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

**Informacja o wynikach kontroli
wykonanie budżetu państwa w 2015 r.
w części 19 – Budżet, finanse publiczne
i instytucje finansowe**

Dyrektor Departamentu
Budżetu i Finansów


Stanisław Jarosz

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski


Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, *24.05.* 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel./fax: 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

I. Wprowadzenie	4
II. Ocena kontrolowanej działalności	6
1. Ocena ogólna	6
2. Sprawozdawczość.....	7
3. Uwagi i wnioski.....	8
III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe....	9
1. Dochody budżetowe	9
2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich	11
3. Sprawozdania.....	25
IV. Ustalenia innych kontroli	26
V. Informacje dodatkowe.....	28
Załączniki	30

I. Wprowadzenie

W ramach części 19 budżetu państwa finansowano zadania z zakresu zarządzania finansami państwa, obejmujące głównie: pobór podatków i niepodatkowych należności budżetowych, w tym ceł, działania kontrolne realizowane przez służby skarbowe i celne, realizację polityki finansowej państwa, w tym opracowywanie projektu ustawy budżetowej oraz wykonywanie i kontrolowanie realizacji budżetu państwa i budżetu środków europejskich. W tej części prezentowana jest tylko część dochodów i wydatków związanych z zadaniami pozostającymi w kompetencji Ministra Finansów, w tym:

- dochody z ceł,
- dochody z tytułu odsetek od rachunków i lokat Ministra Finansów,
- wydatki związane z funkcjonowaniem urzędu obsługującego Ministra Finansów i jednostek podległych Ministrowi, z czego 65 % stanowią wydatki na wynagrodzenia;
- wydatki na realizację programu rządowego *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*,
- wydatki na dotacje i subwencje dla partii politycznych,
- dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych.

Większość dochodów i wydatków, za realizację których odpowiada Minister Finansów ujęta jest w odrębnych częściach budżetowych. Dochody podatkowe pobierane przez urzędy skarbowe ujmowane są w części 77 – *Podatki i inne wpłaty na rzecz budżetu państwa*, a dochody i wydatki związane z obsługą długu Skarbu Państwa ewidencjonowane są w części 78 – *Obsługa zadłużenia zagranicznego* i 79 – *Obsługa długu krajowego*. Ponadto w części 81 – *Rezerwa ogólna* i 83 – *Rezerwy celowe* ujęte są rezerwy budżetu państwa, natomiast wydatki na subwencje ogólne dla samorządu terytorialnego w części 82, a wydatki przeznaczone na sfinansowanie polskiego wkładu do budżetu Unii Europejskiej w części 84 – *Środki własne Unii Europejskiej*. Minister Finansów jest również dysponentem części 87 – *Dochody budżetu środków europejskich*, części 97 – *Przychody i rozchody związane z prefinansowaniem zadań realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej* oraz części 98 – *Przychody i rozchody związane z finansowaniem potrzeb pożyczkowych budżetu państwa*.

Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r.¹ w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*. Zakres kontroli obejmował:

- wykonanie dochodów budżetowych,
- wykonanie wydatków budżetu państwa i budżetu środków europejskich, w tym efekty uzyskane w wyniku realizacji wydatków,
- prawidłowość sporządzenia rocznych sprawozdań budżetowych za rok 2015 oraz sprawozdań za IV kwartał 2015 r. w zakresie operacji finansowych,
- realizację wniosków pokontrolnych sformułowanych po poprzedniej kontroli budżetowej,
- nadzór i kontrolę sprawowane przez dysponenta części 19 budżetu państwa w trybie art. 175 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych².

Zrealizowane w 2015 r. w części 19 dochody wyniosły 3.490.261,3 tys. zł, w tym 232.489,1 tys. zł (6,7%) stanowiły dochody zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę³.

W 2015 r. w części 19 zrealizowano wydatki budżetu państwa w wysokości 6.296.540,2 tys. zł, w tym 716.422,0 tys. zł (11,4%) stanowiły wydatki zrealizowane przez kontrolowaną jednostkę⁴. Ponadto

¹ Dz. U. poz. 153, ze zm.

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

³ Dochody kontrolowanej jednostki obejmują dochody realizowane zarówno przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia.

⁴ Wydatki kontrolowanej jednostki obejmują wydatki realizowane zarówno przez dysponenta głównego i dysponenta III stopnia.

z budżetu środków europejskich wydatkowano kwotę 147.991,6 tys. zł, w tym 118.508,4 tys. zł (80,1%) w ramach kontrolowanej jednostki.

Zrealizowane w kontrolowanej części dochody budżetu państwa stanowiły 1,2% łącznej kwoty dochodów budżetu państwa, a wydatki – 1,9% wydatków budżetu państwa oraz 0,2% wydatków budżetu środków europejskich.

Od 1 kwietnia 2015 r. budżet części 19 realizowany był przez 51 dysponentów trzeciego stopnia, bezpośrednio podległych dysponentowi części, w tym 16 dyrektorów izb skarbowych⁵, 16 dyrektorów urzędów kontroli skarbowej, 16 dyrektorów izb celnych, dyrektora Centrum Przetwarzania Danych, dyrektora Centrum Edukacji Zawodowej oraz Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów. Od 1 stycznia do 31 marca 2015 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, w części 19 było 451 dysponentów, w tym 400 naczelników urzędów skarbowych.

W Informacji wykorzystano także wyniki kontroli:

- P/15/015 – *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej w zakresie badania prawidłowości jednostkowych sprawozdań budżetowych sporządzonych na dzień 30 czerwca 2015 r. przez dysponenta głównego i centralę MF,*
- I/15/002 – *Wykonanie planu finansowego przez Izbę Celną w Warszawie,*
- P/15/011 – *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne,*
- P/15/012 – *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych.*

Kontrola została przeprowadzona w Ministerstwie Finansów na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶.

⁵ W związku z wejściem w życie z dniem 1 kwietnia 2015 r. ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 211) nastąpiło połączenie działających na terenie województwa urzędów skarbowych i izby skarbowej w jedną jednostkę budżetową – izbę skarbową (tzw. konsolidacja procesów pomocniczych w administracji podatkowej).

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

II. Ocena kontrolowanej działalności

1. Ocena ogólna⁷

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że dochody i wydatki w części 19 zostały wykonane zgodnie z założeniami ustawy budżetowej na 2015 r. Kontrola 0,5% dochodów części 19⁸ wykazała, że objęte badaniem należności z tytułu dochodów budżetowych ustalone były i egzekwowane prawidłowo i terminowo.

W wyniku kontroli 1,5% zrealizowanych wydatków budżetu państwa⁹ i 13,6% wydatków budżetu środków europejskich¹⁰ stwierdzono, że zostały one poniesione z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie o finansach publicznych i aktach wykonawczych. Nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- niewykorzystaniu środków UE w wysokości 829,5 tys. zł w konsekwencji błędnego naliczenia przez Ministerstwo Finansów kar umownych, co spowodowało konieczność poniesienia tych wydatków w ramach budżetu państwa zamiast z budżetu środków europejskich;
- niepodjęciu wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania pochodzących od koncernów tytoniowych środków na walkę z przemytem papierosów, co oznaczało niewykonanie wniosku po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.;
- niewprowadzeniu zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, na co również NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- nierzetelnym planowaniu wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*.

Aktualny pozostaje wniosek NIK sformułowany po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. o wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w nietypowych sytuacjach.

NIK zwróciła ponadto uwagę na konieczność:

- urealnienia planowanych wydatków na dotacje do posiłków w barach mlecznych oraz zaprzestania planowania środków finansowych w planie dysponenta części 19 z przeznaczeniem dla jednostek resortu, co było przedmiotem wniosku NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- dokonywania kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań na poziomie dysponenta części w korelacji z wydatkami poniesionymi na ten cel.

W pozostałym zakresie wnioski NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. zostały zrealizowane.

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości, w szczególności niepodjęcie wystarczających działań zmierzających do pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych, niewprowadzenie zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu wspierania przedsiębiorczości, a także sformułowane uwagi wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru

⁷ W kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria ani dla oceny pozytywnej ani dla oceny negatywnej, stosuje się ocenę opisową.

⁸ 7,9% dochodów kontrolowanej jednostki.

⁹ 13,6% wydatków kontrolowanej jednostki.

¹⁰ 17,0% wydatków kontrolowanej jednostki.

sprawowanego przez dysponenta części 19 nad kontrolowaną jednostką. Dokonując oceny wykonania budżetu państwa w części 19 wykorzystano także wyniki innych kontroli wskazujące na:

- nieskuteczność działań Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne,
- nieskuteczność działań podejmowanych przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów, skutkiem czego był wzrost zaległości podatkowych i kwot przedawnionych,
- błędy w sprawozdawczości bieżącej stwierdzone w ramach kontroli sprawozdań finansowych i budżetowych Ministerstwa Finansów.

Kalkulacja oceny ogólnej wykonania budżetu państwa w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* przedstawiona została w załączniku nr 5 do niniejszej informacji.

2. Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie prawidłowość sporządzania łącznych sprawozdań za 2015 r. przez dysponenta części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* i sprawozdań jednostkowych centrali Ministerstwa Finansów:

- o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23),
- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 Programy WPR),
- z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej (Rb-28 UE),
- z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym (Rb-BZ1),
- w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r., tj. o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z).

Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone na podstawie danych wynikających ze sprawozdań jednostkowych własnych i podległych dysponentów. Kwoty wykazane w sprawozdaniach jednostkowych kontrolowanej jednostki (dysponent III stopnia) były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Przyjęta koncepcja systemu kontroli zarządczej zapewniała w sposób racjonalny kontrolę prawidłowości sporządzonych sprawozdań budżetowych, w tym z budżetu środków europejskich, sprawozdań w zakresie operacji finansowych, z uwzględnieniem sprawozdań dysponenta III stopnia. Wyżej wymienione sprawozdania zostały sporządzone terminowo i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

W ocenie kontrolowanej działalności uwzględniono wyniki kontroli P/15/015 – *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej*, w trakcie której stwierdzono w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego części 19 za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. następujące nieprawidłowości:

- w Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych nie wykazano należności w kwocie 11.672,4 tys. zł,
- w Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych zawyżono należności o 4.813,9 tys. zł.

Należności zawyżono o 5.615,7 tys. zł również w sprawozdaniu Rb-N centrali MF sporządzonym na dzień 30 czerwca 2015 r. Powyższe błędy zostały skorygowane sprawozdaniach sporządzonych na dzień 31 grudnia 2015 r.

3. Uwagi i wnioski

Aktualne pozostają zalecenia NIK przedstawiane po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w ubiegłych latach, w tym dotyczące wprowadzenia zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19, zgodnie z ich charakterem ekonomicznym. Niezbędne jest również zapewnienie pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku. NIK zwraca również uwagę na konieczność zaprzestania planowania środków finansowych w planie dysponenta części 19 z przeznaczeniem dla jednostek resortu. Aktualny pozostaje także inny wniosek, w którym NIK wносиła o wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w nietypowych sytuacjach.

NIK wnosi także o ujednoczenie przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹ w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami UE, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.

Ponadto biorąc pod uwagę wyniki kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. jak również wyniki innych kontroli przeprowadzonych w 2015 r., Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o zwiększenie nadzoru sprawowanego przez Ministra Finansów nad jednostkami podległymi. Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne¹². Z kolei kontrola przedawniania się zobowiązań podatkowych¹³ wykazała, że działania podejmowane przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów nie zapobiegły wzrostowi zaległości podatkowych i kwot przedawnionych, zatem – w ocenie NIK – były nieskuteczne.

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 69.

¹² Kontrola P/15/011 – *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne*.

¹³ Kontrola P/15/012 – *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych*.

III. Wyniki kontroli wykonania budżetu państwa i budżetu środków europejskich 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

1. Dochody budżetowe

1.1. Realizacja dochodów budżetowych

W 2015 roku dochody części 19 wyniosły 3.490.261,3 tys. zł i były o 13,2% niższe od kwoty przyjętej w ustawie budżetowej na 2015 r. znowelizowanej 16 grudnia 2015 r.¹⁴ i o 3,3% od dochodów uzyskanych w 2014 r.

NIK zauważa, że ze względu na przeniesienie z dniem 1 kwietnia 2015 r., dochodów z tytułu działalności egzekucyjnej i postępowania przygotowawczego, dotychczas realizowanych w ramach części 19, do części 77 – *Podatki i inne wpływy na rzecz budżetu państwa (rozdział 75619 – Wpływy z różnych rozliczeń)*¹⁵ dane dotyczące dochodów i należności zrealizowanych w 2015 r. w części 19 są nieporównywalne do wyników roku poprzedniego. Zmiany te nie zostały uwzględnione w ustawie budżetowej na 2015 r. ponieważ w okresie prac nad projektem budżetu, w połowie 2014 r., nie były znane ostateczne rozwiązania organizacyjno-prawne dotyczące izb i urzędów skarbowych oraz termin ich wejścia w życie.

Największy udział w dochodach części 19 wynoszący 83,9% miały dochody z ceł. Zostały one zrealizowane w kwocie 2.929.144,6 tys. zł¹⁶, tj. 105,0% kwoty zaplanowanej w znowelizowanej ustawie budżetowej na rok 2015 oraz 120,0% wykonania w roku 2014. Wykonanie dochodów z tego tytułu na poziomie wyższym od prognozowanego wynikało między innymi z importu z krajów spoza Unii Europejskiej dóbr objętych wyższymi stawkami celnymi niż przyjęto do ustawy budżetowej na rok 2015 oraz wyższego o 5,2% od przyjętego do kalkulacji dochodów z cła na 2015 r. średniego kursu rynkowego euro.

W 2015 r. dysponent III stopnia – centrala MF zrealizowała dochody w kwocie 18.562,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 117,8% planu i 108,3% wykonania w 2014 r. Ponad połowę dochodów (53,3%) uzyskano z wpłat dokonanych na podstawie umów zawartych pomiędzy koncernami a Komisją Europejską na zwalczanie przemytu papierosów. Z tego tytułu na dochody w 2015 r. odprowadzono kwotę 9.899,0 tys. zł, tj. o 528,0 tys. zł mniej niż w roku 2014.

W szczegółowym badaniu 22 dowodów księgowych dotyczących dochodów budżetowych centrali MF o łącznej wartości 18.274,9 tys. zł (98,4% dochodów w 2015 r.) nie stwierdzono nieprawidłowości. Zbadano prawidłowość i terminowość ustalania należności. W szczególności, w przypadku dochodów zaliczanych do kategorii dochodów przypisanych¹⁷ badano, czy należność ujęto w księgach rachunkowych na koncie 221 *Należności z tytułu dochodów budżetowych* pod właściwą datą i we właściwym okresie sprawozdawczym.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w obszarze dochodów budżetowych Minister Finansów zrealizował trzy z czterech wniosków NIK skierowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19. Aktualny pozostał jedynie wniosek dotyczący wyznaczenia komórki organizacyjnej Ministerstwa

¹⁴ Dz. U. poz. 2195.

¹⁵ Wejście w życie z dniem 1 kwietnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o Służbie Celnej, ustawy o urzędach i izbach skarbowych oraz niektórych innych ustaw.

¹⁶ W 2015 r. do budżetu Unii Europejskiej, w ramach cz. 84 – Środki własne Unii Europejskiej, przekazano z tytułu udziału w opłatach celnych kwotę 2.116.801,4 tys. zł.

¹⁷ Dochody budżetowe dzieli się na dochody przypisane i nieprzypisane. Dochody przypisane mają odzwierciedlenie w odpowiednim dokumencie (np. decyzji, fakturze, rachunku).

Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych¹⁸.

Ministerstwo Finansów wskazało na brak zasadności dla wyznaczenia wyłącznie jednej komórki organizacyjnej, która byłaby właściwa do wykonywania roli wierzyciela w dochodzeniu należności w sytuacjach nietypowych. Po analizie uregulowań dotychczas funkcjonujących w Ministerstwie Finansów dotyczących windykacji należności, jako optymalne rozwiązanie wskazano utrzymanie modelu, w którym każda komórka dochodzi należności w zakresie swojej właściwości. Ewentualne spory kompetencyjne pomiędzy komórkami organizacyjnymi, zgodnie z regulaminem organizacyjnym MF, rozstrzyga Dyrektor Generalny.

Zdaniem NIK takie rozwiązanie organizacyjne nie jest wystarczające, ponieważ nie zapobiegło ono ponad sześcioletniej zwłoce w ewidencji i egzekucji należności od ZHP.

W 2015 r. dysponent części 19 nadzorował prawidłowość i terminowość pobierania dochodów pod kątem ich zgodności z harmonogramami dochodów budżetu państwa oraz terminami pobierania dochodów przez podległe mu jednostki organizacyjne. Nadzór w tym zakresie prowadzony był na bieżąco, poprzez analizę przebiegu wykonania ustawy budżetowej i porównywanie z harmonogramem oraz podejmowanie odpowiednich działań korygujących.

1.2 Należności pozostałe do zapłaty

Według stanu na 31 grudnia 2015 r. należności budżetowe w części 19 wyniosły 1.526.917,2 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były o 964.030,3 tys. zł, tj. o 38,7% niższe. Zaległości netto (wymagalne) na koniec 2015 r. wyniosły 1.193.160,2 tys. zł i były o 1.192.123,5 tys. zł, tj. o 50,0% niższe od stanu na koniec 2014 r.

Zmniejszenie ogólnego stanu należności i zaległości na koniec 2015 r. w porównaniu do 2014 r. wynikało z przekazania do części 77 należności oraz zaległości według stanu na dzień 31 marca 2015 r. w wysokości odpowiednio 1.321.802,7 tys. zł i 1.274.305,8 tys. zł z tytułu egzekucji i postępowania przygotowawczego¹⁹. Nastąpiło to w związku z konsolidacją procesów pomocniczych w administracji podatkowej.

Największy wzrost należności na koniec 2015 r. w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. wystąpił w rozdziale 75013 *Izby celne i urzędy celne* i dotyczył należności z tytułu nieopłaconych grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych. Na koniec 2015 r. ich stan wyniósł 669.287,1 tys. zł i był wyższy o 425.725,6 tys. zł (tj. o 144,7%) od stanu na koniec 2014 r. Wzrost ten spowodowany był większą liczbą wydanych decyzji wymierzających kary na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych²⁰, po przeprowadzonych kontrolach w zakresie gier hazardowych. Brak dobrowolnych wpłat z tego tytułu ze strony dłużników spowodował również znaczny wzrost zaległości na koniec 2015 r. w porównaniu do roku poprzedniego. Zaległości na koniec 2015 r. wyniosły 362.948,5 tys. zł i w porównaniu do 2014 r. były wyższe o 143.300,0 tys. zł, tj. o 65,2%. Od większości wydanych decyzji składane były wnioski o wstrzymanie ich wykonania, odwołania oraz skargi do sądu. W przypadku braku dobrowolnych wpłat podejmowane były czynności egzekucyjne.

¹⁸ Wniosek sformułowany został w następstwie stwierdzenia nieprawidłowości, polegającej na nieujęciu w księgach rachunkowych Ministerstwa Finansów i nieegzekwowaniu w ciągu sześciu lat od zasądzenia wyrokiem sądu należności od ZHP, która to należność nie wynikała z umów, decyzji, porozumień lub zamówień nadzorowanych przez właściwe merytorycznie komórki.

¹⁹ Należności budżetowe występujące w częściach 19 i 77 na dzień 31 grudnia 2015 r. wyniosły łącznie 67.822.964,9 tys. zł i były o 20.307.423,2 tys. zł, tj. o 42,7% wyższe od występujących łącznie w obu częściach na koniec 2014 r. Stwierdzono również wzrost zaległości łącznie dla obu części budżetu państwa w porównywalnym okresie, które na koniec 2015 r. wyniosły 61.958.778,8 tys. zł i były o 18.448.557,2 tys. zł, tj. o 42,4% wyższe niż na koniec roku poprzedniego.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 471.

Znaczący udział w zaległościach na koniec 2015 r. miały zaległości z cła, które wyniosły 654.430,1 tys. zł (cła – 278.765,0 tys. zł, odsetki – 375.665,1 tys. zł) i w porównaniu do 2014 r. zmniejszyły się o 91.551,7 tys. zł.

Zaległości wobec centrali MF na koniec 2015 r. wyniosły 853,4 tys. zł i były o 6.921,1 tys. zł niższe od występujących na koniec 2014 r., tj. o 89,0%. Główną przyczyną zmniejszenia stanu zaległości było skorygowanie w 2015 r. błędnie naliczonej w 2014 r. kary umownej wobec wykonawcy umowy z kwoty 5.615,7 tys. zł do kwoty 2.122,0 tys. zł oraz uregulowanie tej kary w 2015 r. poprzez potrącenie jej z wynagrodzenia wykonawcy. Na dzień 18 marca 2016 r. dłużnicy dokonali spłaty zaległości w łącznej kwocie 279,0 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto należności pozostałe do zapłaty na koniec 2015 r. z tytułu kar wobec siedmiu podmiotów, naliczone na podstawie decyzji GIIF w centrali MF w łącznej wysokości 334,5 tys. zł. Należności wymierzane były w odpowiedniej wysokości, określonej w decyzji. Należności z tytułu kar GIIF w trakcie 2015 r. były objęte postępowaniami odwoławczymi bądź czynnościami egzekucyjnymi.

2. Wydatki budżetu państwa i budżetu środków europejskich

2.1. Wydatki budżetu państwa

Wydatki budżetowe w 2015 r. zostały zrealizowane w kwocie 6.296.540,2 tys. zł i stanowiły 99,6% wydatków planowanych w ustawie budżetowej na rok 2015 znowelizowanej 16 grudnia 2015 r. (6.320.074,0 tys. zł) oraz 99,0% planu po zmianach (6.361.731,6 tys. zł). Wyniosły 103,6% wydatków zrealizowanych w roku poprzednim (6.079.416,4 tys. zł), przy czym 4,5 krotnie wzrosły wydatki w dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* w związku z realizacją rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*.

Wydatki zrealizowane zostały w sześciu działach, z czego 95,1% stanowiły wydatki w dziale 750 *Administracja publiczna* (5.985.742,3 tys. zł). Największe środki w tym dziale przeznaczono na izby i urzędy skarbowe (57,4% wydatków ogółem działu 750) oraz na izby i urzędy celne (24,0%). W 2015 r. w porównaniu do wykonania 2014 r. wydatki na izby i urzędy skarbowe wzrosły o 0,5%, a na izby celne i urzędy celne o 0,8%. Wydatki na utrzymanie urzędu obsługującego Ministra Finansów – centrali MF – stanowiły 4,8% wydatków w części 19 i wyniosły 303.943,2 tys. zł (91,9% planu po zmianach i 103,0% wydatków roku poprzedniego).

W dziale 150 *Przetwórstwo przemysłowe* wydatki wyniosły 238.018,2 tys. zł, tj. 97,4% kwoty przewidzianej w ustawie budżetowej i 100,0% planu po zmianach.

W 2015 r., podobnie jak w roku poprzednim, w strukturze wydatków według grup ekonomicznych największy udział miały wydatki bieżące jednostek budżetowych – 95,5% (6.010.784,0 tys. zł²¹) oraz wydatki majątkowe – 2,5% (159.209,1 tys. zł²²). Pozostałe dwie grupy, tj. dotacje i świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły odpowiednio 1,1% i 0,9%. Wykonanie wydatków bieżących jednostek budżetowych stanowiło 99,0% kwoty określonej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. i 99,0% planu po zmianach. Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 118,0% kwoty określonej w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. i 97,5% planu po zmianach. Plan wydatków budżetu państwa części 19 określony w ustawie budżetowej na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. wynosił 6.349.631 tys. zł. W wyniku nowelizacji budżetu z 16 grudnia 2015 r. plan wydatków został zmniejszony o 29.557 tys. zł, tj. o 0,5% do kwoty 6.320.074 tys. zł. Nowelizacja budżetu uwzględniała zablokowane kwoty wydatków przez dysponenta części 19 w związku ze stwierdzeniem nadmiaru posiadanych środków między innymi na utrzymanie izb i urzędów skarbowych (13.640 tys. zł), dotacje do posiłków

²¹ Z uwzględnieniem wydatków bieżących jednostek budżetowych poniesionych w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w kwocie 46.906,0 tys. zł.

²² Z uwzględnieniem wydatków majątkowych poniesionych w grupie *Współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej* w kwocie 22.005,5 tys. zł.

sprzedawanych w barach mlecznych (5.286 tys. zł), na zwiększenie funduszu statutowego Banku Gospodarstwa Krajowego w związku z realizacją programu *Finansowe wspieranie eksportu* (3.733 tys. zł).

Plan po zmianach wyniósł 6.361.731,6 tys. zł, tj. w porównaniu do kwoty z ustawy budżetowej na rok 2015 znowelizowanej 16 grudnia 2015 r. zwiększony został o 41.657,6 tys. zł. Na zwiększenie planu wpłynęło przeniesienie środków z części 83 – *Rezerwy celowe* w kwocie 54.072,1 tys. zł oraz decyzja Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r.²³ zmniejszająca o 12.414,5 tys. zł wydatki w części 19 w związku z utworzeniem rezerwy celowej poz. 91 z przeznaczeniem na dotację celową dla Agencji Rezerw Materiałowych na realizację zadań związanych z rezerwami strategicznymi.

Z przyznaných środków pochodzących z rezerw celowych wykorzystano 52.807,8 tys. zł, tj. 97,7%. Środki z rezerw przeznaczono przede wszystkim na:

- sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa, w szczególności kosztów ponoszonych przez jednostki podległe Ministrowi Finansów z tytułu: odszkodowań na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych, zwrotu kosztów postępowania sądowego, prokuratorskiego, opłat komorniczych, zwrotu kosztów postępowania upadłościowego – 25.724,5 tys. zł;
- współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE – 10.598,1 tys. zł;
- budowę, modernizację i utrzymanie przejść granicznych oraz utrzymanie obiektów pozostałych po przejściach granicznych na wewnętrznych granicach strefy Schengen – 8.799,7 tys. zł;
- wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych – 6.554,2 tys. zł.

Badaniem objęto zmiany w planie finansowym centrali MF na 2015 r. na łączną kwotę 16.290,5 tys. zł, tj. 4,7% zmian wprowadzonych decyzjami dysponenta głównego. Wyniki kontroli wskazują, że były one celowe, a otrzymane środki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o kontynuowanie działań w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta głównego, zamiast ujmowania ich w docelowych planach jednostek resortu. W wyniku podejmowanych przez Ministerstwo Finansów działań, w 2015 r. skala tego zjawiska została ograniczona w odniesieniu do środków będących w dyspozycji Departamentu Finansów i Księgowości (FK), Departamentu Strategii Systemu Informacyjnego oraz Departamentu Kontroli Skarbowej. Nie nastąpiła poprawa w tym zakresie w przypadku Departamentu Administracji Podatkowej (AP) oraz Departamentu Służby Celnej. W trakcie 2015 r. departamenty te dokonały przesunięć zwiększając plany jednostkom podległym odpowiednio o 70.492 tys. zł oraz 14.399 tys. zł wobec 10.916 tys. zł oraz 12.085 tys. zł przekazanych w 2014 r. W przypadku Departamentu AP wynikało to głównie ze zmian w zakresie struktury i organizacji administracji podatkowej (konsolidacja procesów pomocniczych na szczeblu wojewódzkim) i planowanych nowych rozwiązań w zakresie wynagrodzeń prowizyjnych. Ponadto kwota 9.814 tys. zł została przeniesiona do izb skarbowych na pokrycie zobowiązań niezbędnych dla zachowania ciągłości funkcjonowania jednostek, w tym związanych z dostawą energii elektrycznej i ciepłej, umowami sprzętania i ochrony obiektów, koniecznością przeglądów budynków i instalacji, zakupu materiałów i wyposażenia oraz aktualizacją programów informatycznych. NIK zauważa, że tworzenie „ukrytej” rezerwy na poziomie dysponenta części nie jest właściwym instrumentem planowania środków związanych ze zmianami organizacyjnymi. Ponadto NIK zwraca uwagę na przypadki przekazania środków, których charakter wskazuje na możliwość ich ujęcia

²³ Decyzja nr RC/BP1/000005.1/2015 wydana na podstawie art. 30 a ustawy budżetowej na 2015 r. oraz art. 39b ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej (Dz. U. poz. 1877, ze zm.).

w budżetach jednostek podległych na etapie planowania. W związku z tym konieczne jest zaprzestanie planowania środków finansowych w planie dysponenta części 19 z przeznaczeniem dla jednostek resortu.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała również o rozważenie zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych z koncernów tytoniowych* w celu umożliwienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych, w tym niewykorzystanych środków uruchomionych w danym roku. W ocenie NIK wniosek ten nie został w pełni zrealizowany. Ministerstwo nie wprowadziło rozwiązań w sposobie naliczania kwot rezerwy celowej na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych, które pozwoliłyby na ujęcie niewykorzystanych w danym roku środków w budżetach na kolejne lata. W 2015 r. z planowanej i rozdysponowanej rezerwy celowej w kwocie 9.899,0 tys. zł nie wykorzystano 226,1 tys. zł (2,3%), przy czym skala niewykorzystanych w ten sam sposób środków tylko w latach 2013–2015 wyniosła 2.196,3 tys. zł²⁴. Środki te nie były wydatkami budżetu państwa przeznaczonymi na zwalczanie przemytu wyrobów tytoniowych ani w roku ich uruchomienia z rezerwy celowej ani w następnych latach.

Zdaniem NIK, uwzględnienie w planowanej kwocie rezerwy środków niewykorzystanych w poprzednich latach pozwoliłoby na pełne wykorzystanie środków, niezależnie od okoliczności wynikających na przykład z zaistnienia siły wyższej lub opóźnień w trakcie procedur przetargowych. NIK nie zgadza się z tezą przytoczoną w wyjaśnieniach Ministerstwa, iż prowadziłyby to do tworzenia zachęt dla dysponentów do kumulowania kwot niewykorzystanych w ramach rezerwy celowej na przestrzeni kilku lat i mogłyby spowodować odwrotny skutek niż zamierzony cel modyfikacji. Kwoty niewykorzystane w latach poprzednich nie byłyby przeznaczone dla tych samych dysponentów, którzy ich nie wykorzystali w latach poprzednich lecz zasilalyby całą kwotę rezerwy a następnie podlegałyby dalszemu podziałowi na wszystkich dysponentów zgodnie z przyjętym algorytmem podziału. Nie stanowiłyby to więc motywacji do niepełnego wykorzystania środków w danym roku, ponieważ tylko część tych środków mogłaby do nich trafić w kolejnym roku. Zdaniem NIK, to właśnie dotychczasowy system, gdy dysponenci znajdują się pod naciskiem wykorzystania 100% kwoty rezerwy lub utraty środków, stwarza ryzyko nieefektywnego ich wykorzystania. Perspektywa ponownego otrzymania niewykorzystanych środków, bez nacisku na ich jednoroczne wydatkowanie, sprzyjałaby lepszemu i kompleksowemu zaplanowaniu wydatkowania środków na walkę z przemytem wyrobów tytoniowych w dłuższym okresie czasu. *Procedura* (lub inne równoległe rozwiązanie) powinna uwzględniać również mechanizmy gwarantujące, że środki od koncernów niewykorzystane w pełni w danym roku, zostaną wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem w latach następnych. Równie ważną kwestią jest zorganizowanie właściwego nadzoru i mechanizmów zapobiegających kumulowaniu niewykorzystanych środków z rezerwy celowej. Ponadto, zdaniem NIK, uwzględnianie środków niewykorzystanych w poprzednich latach w kwotach rezerwy na lata kolejne nie stoi w sprzeczności z zasadą „roczności budżetu” oraz z dotychczasowym trybem przekazywania środków od koncernów tytoniowych na rachunek dochodów budżetu państwa.

Kontrolę realizacji wydatków centrali MF przeprowadzono na próbie dowodów o wartości 35.338,6 tys. zł (tj. 11,6% wydatków centrali MF oraz 0,6% wydatków części 19). Doboru próby dokonano na podstawie wygenerowanych z systemu księgowego zapisów odpowiadających pozapłacowemu wydatkom dysponenta III stopnia – centrali MF w 2015 r. Badaniem objęto 147 zapisów księgowych, w tym w grupie wydatków majątkowych 19 zapisów na kwotę 9.992,7 tys. zł, a w grupie wydatków bieżących pozapłacowych 127 zapisów na kwotę 25.344,9 tys. zł. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów jednostki oraz zgodnie z obowiązującymi przepisami. W badanej próbie wydatków pod kątem prawidłowości wyboru trybów udzielania zamówień publicznych

²⁴ 395,4 tys. zł w 2014r. i 1.574,8 tys. zł w 2013 r.

oraz wyłączenia stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁵ nie stwierdzono nieprawidłowości.

W 2015 r. Ministerstwo Finansów udzieliło zamówień publicznych łącznie na kwotę 68.285,8 tys. zł, w tym 21,3% (na kwotę 14.515,0 tys. zł) udzielono z wyłączeniem procedur określonych przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych, ze względu na spełnienie przesłanek określonych w art. 4 ustawy. Obejmowały one zamówienia, których wartość nie przekraczała kwoty 30 tys. euro oraz zamówienia, których przedmiotem był zakup czasu antenowego przede wszystkim na przeprowadzenie promocji Narodowej Loterii Paragonowej oraz projektów współfinansowanych ze środków UE: *e-Podatki*, *e-Deklaracje2*, *e-Rejestracja*. Z pozostałych 56 zamówień na kwotę 53.770,8 tys. zł w trybie przetargu nieograniczonego udzielono 45 zamówień na kwotę 47.923,9 tys. zł, ośmiu zamówień z wolnej ręki na kwotę 5.320,0 tys. zł oraz przeprowadzono trzy licytacje elektroniczne na kwotę 526,8 tys. zł.

Szczegółowym badaniem objęto trzy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na łączną kwotę 2.230,6 tys. zł, finansowanych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich centrali MF. W wyniku badania nie stwierdzono nieprawidłowości, które wskazywałyby, że postępowania te przeprowadzone zostały niezgodnie z zasadami określonymi w przepisach o zamówieniach publicznych.

W zakresie wydatków pozostałych jednostek podległych dysponentowi części 19, w tym 16 izb skarbowych z podległymi urzędami skarbowymi, 16 urzędów kontroli skarbowej i 16 izb celnych kontrola obejmowała działania dysponenta części w ramach nadzoru i kontroli nad tymi jednostkami. W wyniku przeglądu mechanizmów kontroli nad wyżej wymienionymi jednostkami podległymi oraz analizy czynności podejmowanych przez dysponenta części w ramach nadzoru nie zidentyfikowano nieprawidłowości, które pozwoliłyby na stwierdzenie, że system ten nie działa prawidłowo. Jednakże w całościowej ocenie zostały również uwzględnione wyniki innych kontroli.

W ramach nadzoru sprawowanego przez dysponenta części 19 w 2015 r. w zakresie realizacji planów finansowych jednostek podległych, dokonywane były kwartalne analizy wykonania dochodów i wydatków budżetowych. W trakcie roku analizowano wnioski kierowników jednostek podległych o przyznanie dodatkowych środków oraz zasięgano opinii w sprawie zasadności wniosków od departamentów merytorycznie nadzorujących poszczególne jednostki. Dokonywano również zbiorczych analiz wykonania wydatków w ujęciu zadaniowym, które były przekazywane do dalszego wykorzystania do departamentów merytorycznych nadzorujących poszczególne pionier jednostek podległych.

W celu monitorowania przebiegu procesu poborów podatków, izby skarbowe sporządzały miesięczne sprawozdania, w których wykazywane były kwoty należności i wpływów. Sporządzane były analizy wpływów do budżetu państwa oraz wielkości zaległości w podatkach. Ich wyniki omawiane były na naradach kadry kierowniczej administracji podatkowej. W zakresie zgodności wydatków i prawidłowości wykorzystania środków finansowych na etapie tworzenia projektów planów finansowych dla izb skarbowych, prowadzona była analiza środków wydatkowanych w poprzednim roku budżetowym i w poprzednich okresach sprawozdawczych na wydatki bieżące jednostek budżetowych, z uwzględnieniem zapotrzebowania złożonego przez jednostki na dany rok budżetowy. Analiza ta w szczególności dotyczyła wydatków związanych z administrowaniem budynkami i opłatami za wynajmowaną powierzchnię. Analizowane były także wydatki ponoszone na wypłatę wynagrodzeń prowizyjnych. Wyniki tych analiz były uwzględniane przy podziale środków dla izb skarbowych w projektach planów finansowych.

W trakcie roku budżetowego Departament Administracji Podatkowej monitorował stan zaawansowania planu finansowego po stronie wydatków, a także wykonania dochodów budżetowych na podstawie

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164.

sprawozdań budżetowych. Analizie między innymi pod kątem zaawansowania i efektywności, podlegały wydatki w obszarach egzekucji administracyjnej, wynagrodzeń, realizowanych inwestycji i remontów oraz zamówień wspólnych. W ramach sprawowania nadzoru i kontroli nad całością gospodarki finansowej izb celnych na etapie tworzenia projektu planów finansowych dla poszczególnych jednostek, Departament Służby Celnej prowadził analizę środków wydatkowanych przez jednostki z przeznaczeniem na świadczenia, energię, czynsze oraz pozostałe wydatki bieżące jednostek budżetowych. Na podstawie struktury kwot wydatków rozdzielane były środki na dany rok budżetowy dla poszczególnych izb celnych. Departament monitorował wydatki izb celnych w zakresie kwot miesięcznie wypłaconych uposażeń z tytułu wykonywania zadań w przedłużonym czasie służby, kwartalnie wypłaconych dodatków do uposażeń funkcjonariuszy celnych, miesięcznych wydatków z tytułu świadczeń przysługujących przeniesionym funkcjonariuszom celnym, kwartalnie wypłacanych świadczeń i równoważników dla funkcjonariuszy celnych. Wykorzystanie środków przekazanych do dyspozycji urzędów kontroli skarbowej na bieżąco monitorował Departament Kontroli Skarbowej. Zakres monitoringu obejmował między innymi prowadzenie okresowych analiz zgodności wydatków z planowanym przeznaczeniem oraz prawidłowość wykorzystania środków finansowych.

W ramach sprawowanej kontroli i nadzoru Departament Kontroli Celnej, Podatkowej i Kontroli Gier przeprowadził w 2015 r. kontrole w zakresie prawidłowości wydatkowania środków budżetowych w dwóch izbach celnych oraz dwóch izbach skarbowych. Biuro Audytu i Kontroli przeprowadziło badanie pn. *Nadzór Ministerstwa Finansów nad jednostkami Administracji Podatkowej w zakresie zarządzania zaległościami i egzekucji administracyjnej i innych należności oraz działalności centrów kompetencyjnych.*

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na potrzebę dokonywania, na poziomie dysponenta części, kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z poniesionymi na ten cel wydatkami, aby układ zadaniowy stanowił skuteczne narzędzie efektywnego zarządzania wydatkowaniem środków publicznych dla osiągnięcia zaplanowanych rezultatów. Zdaniem Departamentu FK łączne sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym wraz z częścią opisową, otrzymaną z departamentów merytorycznych, stanowi takie narzędzie i w związku z tym nie ma potrzeby powielania i sporządzania analizy na poziomie dysponenta części 19. Dyrektorka Generalna Ministerstwa Finansów wyjaśniła ponadto, że wyniki wykonania wydatków w układzie zadaniowym mogą realnie przełożyć się na formułowanie celów oraz dobór mierników, a także na plany finansowe dopiero w kolejnych latach. Jednocześnie wyniki nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym mogą stanowić jedno ze źródeł informacji branych pod uwagę przy sporządzaniu oświadczenia Ministra Finansów o stanie kontroli zarządczej oraz sprawozdania z realizacji planu działalności Ministra Finansów.

NIK zwraca uwagę, że wobec niewprowadzenia zmian w powyższym zakresie, aktualna pozostaje uwaga NIK o konieczności dokonywania na poziomie dysponenta części kompleksowej analizy stopnia zrealizowanych zadań w korelacji z wydatkami poniesionymi na ten cel.

Według stanu na koniec 2015 r. zobowiązania w części 19 budżetu państwa wyniosły 441.044,3 tys. zł i były wyższe o 68.709,9 tys. zł, tj. o 18,5% niż w 2014 r. Główną pozycję stanowiły zobowiązania z tytułu dodatkowego wynagrodzenia rocznego i uposażenia rocznego oraz pochodnych od wynagrodzeń. Wyniosły one łącznie 326.260,0 tys. zł i były o 1,1% wyższe niż w 2014 r. Zwiększenie stanu zobowiązań ogółem na koniec 2015 r. wynikało z ujęcia w nich kwoty 57.562,0 tys. zł w rozdziale 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* z tytułu rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK*. Zobowiązanie to powstało w związku z wykorzystaniem całości środków zaplanowanych na ten cel w ustawie budżetowej na 2015 r., a które w uzgodnieniu z BGK, zamiast w grudniu 2015 r. zostały zapłacone 4 stycznia 2016 r.

Zobowiązania wymagalne na koniec roku 2015 wyniosły 2.698,8 tys. zł i w porównaniu do poprzedniego roku wzrosły o 43,6%. Dotyczyły one, podobnie jak w roku poprzednim, głównie kosztów postępowania

sądowego i prokuratorskiego. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o wzmocnienie nadzoru nad jednostkami podległymi resortu w zakresie ujmowania zobowiązań wymagalnych w sprawozdawczości budżetowej. Wniosek wynikał ze stwierdzenia nieujmowania przez jednostki podległe zobowiązań wymagalnych pod datą uprawomocnienia wyroków sądowych. Zagadnienie zobowiązań wymagalnych i ich prezentowania w sprawozdawczości budżetowej było tematem szkoleń organizowanych przez głównego księgowego resortu dla głównych księgowych podległych jednostek. Ze sprawozdań miesięcznych Rb-28 tych jednostek i dodatkowych wyjaśnień wynika, że w 2015 r. ujmowały one zobowiązania z tytułu prawomocnych wyroków sądowych jako wymagalne.

Dotacje i subwencje

W 2015 r. na dotacje i subwencje wydatkowano łącznie 72.365,9 tys. zł, tj. 98,6% planu po zmianach (73.368,9 tys. zł), w tym na dotacje i subwencje dla partii politycznych – 61.842,2 tys. zł (99,7 % planu po zmianach) oraz na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych – 10.505,5 tys. zł (93,0%). W wyniku pełnego badania przekazywania subwencji i dotacji dla partii politycznych stwierdzono, że środki były przekazywane w prawidłowych kwotach, na podstawie zatwierdzonych wniosków oraz we właściwych terminach.

Wydatki na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych zaplanowano w ustawie budżetowej na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r. w wysokości 20.000,0 tys. zł, tj. o 797,6 tys. zł wyższej niż wynikało z informacji przedłożonych przez izby skarbowe. W trakcie roku budżetowego w wyniku dokonanych blokad plan wydatków dotacji zmniejszono do kwoty 11.296,7 tys. zł²⁶ a ostatecznie zrealizowano je w kwocie 10.505,5 tys. zł, tj. o 13.808,6 tys. zł niższej niż rok wcześniej oraz o 19.671,0 tys. zł niższej niż dwa lata temu. Dotacje otrzymywały przeciętnie 63 bary, tj. mniej niż w latach wcześniejszych (o 35 mniej niż w 2014 r. i 81 mniej niż w 2013 r.). Ministerstwo Finansów prowadziło monitoring realizacji wydatków na ten cel poprzez kwartalne pozyskiwanie informacji z izb skarbowych w zakresie zrealizowanych wydatków, planowanego wykorzystania w okresach przyszłych, liczby podmiotów otrzymujących dotacje oraz działań sprawdzających realizowanych przez izby skarbowe. Wnioski przedsiębiorców o udzielenie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych były przedmiotem weryfikacji ze strony organów administracji podatkowej. Kontrolą obejmowano również prawidłowość rozliczenia przez przedsiębiorców udzielonych dotacji.

W ocenie Dyrektor Departamentu Finansów i Księgowości niższe wykorzystanie środków budżetowych przeznaczonych na dotacje do posiłków w barach mlecznych jest pochodną mniejszego zainteresowania uzyskaniem dotacji przez przedsiębiorców, bezpośrednio związanego z wielkością popytu na mleczno-nabiałowo-jarskie posiłki sprzedawane w barach mlecznych i efektywnością ekonomiczną prowadzenia tego rodzaju działalności. Zmniejszone zapotrzebowanie na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych może być spowodowane zarówno mniejszym popytem na tego typu posiłki, rezygnacją z prowadzenia działalności o niższej rentowności, jak i wyeliminowaniem wątpliwości interpretacyjnych w przepisach regulujących zasady dotowania posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. Wątpliwości te mogły prowadzić do niewłaściwego interpretowania przepisów skutkujących uzyskiwaniem dotacji nadmiernych w stosunku do założeń. Jak wskazała Dyrektor Departamentu FK, w związku z wprowadzeniem od kwietnia 2015 r. nowych regulacji dotyczących udzielania przedmiotowych dotacji, Ministerstwo Finansów oczekiwało wzrostu zainteresowania przedsiębiorców dotacjami. NIK zwraca uwagę, iż w związku ze spadkiem wykorzystania dotacji należy przeprowadzić szczegółowe analizy w celu jednoznacznego ustalenia przyczyn tego zjawiska a także urealnić planowane wydatki w tym zakresie do faktycznego zapotrzebowania.

²⁶ Nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2015 zmniejszono plan tych dotacji o 5.286,0 tys. zł, a następnie decyzją Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2015 r. o kolejne 3.417,3 tys. zł z przeznaczeniem dla nowoutworzonej pozycji 91 rezerw celowych.

Świadczenia na rzecz osób fizycznych

W części 19 wydatki na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 54.181,2 tys. zł w 2015 r., co stanowiło 98,0% planu po zmianach i 90,9% wykonania z 2014 r. Główną przyczyną spadku wykonania świadczeń w stosunku do ubiegłego roku były niższe dopłaty do wypoczynku dla funkcjonariuszy celnych i ich rodzin, w szczególności wyrównanie dopłat do wypoczynku za 2010 rok. W 2015 r. ponad 90% wydatków na świadczenia na rzecz osób fizycznych poniesiono w izbach i urzędach celnych (49.000,5 tys. zł), które przeznaczono na zakup umundurowania, dopłaty do wypoczynku, a także na pokrycie kosztów dojazdu do miejsca pełnienia służby oraz świadczenia związane z przeniesieniem funkcjonariuszy do pełnienia służby w innej miejscowości. Wydatki centrali MF na świadczenia na rzecz osób fizycznych wyniosły 787,3 tys. zł w 2015 r., co stanowiło 87,9% planu po zmianach oraz 86,7% wykonania z 2014 r.

Wydatki bieżące jednostek budżetowych

Wydatki bieżące jednostek budżetowych w części 19 w 2015 r. wyniosły 6.010.784,0 tys. zł, w tym 46.905,9 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Stanowiło to 99,0% planu po zmianach i 103,7% wydatków poniesionych w 2014 r. Wzrost wydatków w porównaniu do roku poprzedniego wynikał ze zwiększenia o 185.219,5 tys. zł wydatków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK* spowodowanego wzrostem łącznej kwoty wypłat dokonanych przez BGK z tytułu gwarancji. Wydatki bieżące centrali MF wyniosły 290.377,7 tys. zł, w tym 18.114,4 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE. Stanowiło to 91,8% planu po zmianach i 102,6% wydatków poniesionych w 2014 r.

Podczas kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, NIK zwróciła uwagę, że sposób rozliczania środków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego*, w którym Ministerstwo Finansów nie posiada informacji w jakiej części wydatki Ministerstwa dotyczą kosztów obsługi programu, a w jakiej udzielanych gwarancji, uniemożliwia rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19, zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, a tym samym nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych. W 2015 r. dokonano przeniesienia środków na pokrycie kosztów i wydatków związanych z udzielaniem przez BGK gwarancji *de minimis* z rozdziału 15095 *Pozostała działalność*, do rozdziału 15011 *Rozwój przedsiębiorczości* uznając, iż takie ujęcie w klasyfikacji budżetowej lepiej odpowiada charakterowi ekonomicznemu omawianych wydatków budżetu państwa. W dalszym ciągu wydatki z powyższego tytułu były ewidencjonowane w niewłaściwym paragrafie klasyfikacji budżetowej 430 – *Zakup usług pozostałych*. Zdaniem Ministerstwa Finansów niemożliwe jest zaklasyfikowanie tych wydatków do paragrafu klasyfikacji budżetowej związanego z obsługą długu publicznego, ponieważ BGK nie należy do sektora finansów publicznych. W związku z tym, w Ministerstwie trwają dalsze prace dotyczące zwiększenia przejrzystości księgowania kosztów i wydatków BGK, wynikających z obsługi programu udzielania gwarancji *de minimis*. Zważywszy, że NIK formułowała uwagi odnośnie niewłaściwego klasyfikowania podczas dwóch ostatnich kontroli wykonania budżetu państwa w części 19, za nierzetelne należy uznać działania Ministerstwa w powyższej kwestii ze względu na ich długotrwały charakter. Taka ocena NIK jest również uzasadniona tym, że na rok 2016 w rozdziale 15011 zaplanowano dalszy znaczący wzrost wydatków do kwoty 449.800 tys. zł, wobec wydatków poniesionych w 2015 r. w wysokości 238.000 tys. zł.

Przeciętne zatrudnienie w części 19 w 2015 r. wyniosło 64.038 osób, w tym 2.126 osób w centrali MF. W porównaniu do 2014 r. zmalało ono odpowiednio o 1.048 (1,6%) i 29 (1,3%) osób. Najbardziej zmniejszyło się zatrudnienie w izbach i urzędach skarbowych – o 814 osób (1,9%). Zmniejszenie zatrudnienia w administracji podatkowej związane było z konsolidacją procesów pomocniczych. W 2015 r. 940 osób skorzystało z uprawnień emerytalno-rentowych, a część osób nie przyjęła proponowanych warunków pracy.

Wydatki na wynagrodzenia w 2015 r. wyniosły 4.090.746,1 tys. zł, tj. 99,6% planu po zmianach. Wynagrodzenia były wyższe o 51.959,2 tys. zł (1,3%) niż w 2014 r. Wzrost wydatków na wynagrodzenia nastąpił w izbach i urzędach skarbowych o 52.295,9 tys. zł (2,2%) w związku ze zwiększeniem kwot przeznaczonych na finansowanie egzekucji administracyjnej prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych. Ponadto w izbach i urzędach celnych (rozdział 75013) wynagrodzenia w 2015 r. wzrosły o 4.986,7 tys. zł (0,5%) przede wszystkim w związku z wypłatami nagród jubileuszowych i odpraw. W konsekwencji przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w części 19 budżetu państwa wyniosło 5.323,3 zł i wzrosło w porównaniu do roku 2014 o 2,9% (152,2 zł). Przeciętne wynagrodzenie w centrali MF wyniosło 7.868,0 zł, tj. 99,9% kwoty z roku poprzedniego. Przeciętne wynagrodzenie w izbach i urzędach skarbowych wzrosło o 4,2% (o 197,7 zł do 4.930,8 zł).

W 2015 r. na wydatki na wynagrodzenia bezosobowe dysponent części 19 przeznaczył 44.615,8 tys. zł, tj. o 2.190,8 tys. zł (5,2%) więcej niż w roku 2014. Wynikało to głównie z wyższych wydatków na wynagrodzenie biegłych i tłumaczy powoływanych w postępowaniach prowadzonych w izbach celnych. Wielkość wynagrodzeń bezosobowych nie przekroczyła limitów określonych w art. 16 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej.

Wydatki majątkowe

Wydatki majątkowe budżetu państwa części 19 w 2015 r. wyniosły 159.209,1 tys. zł, w tym 22.005,5 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Stanowiło to 118,0% planu według ustawy budżetowej na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r. oraz 97,5% planu po zmianach. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 3,2%. Wydatki majątkowe centrali MF w 2015 r. wyniosły 12.778,2 tys. zł, w tym 4.375,7 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Stanowiło to 94,7% planu po zmianach.

Wydatki majątkowe części 19 zaplanowane na etapie opracowania ustawy budżetowej na poszczególne zadania i zakupy inwestycyjne zrealizowano w około 64%, przede wszystkim na skutek przedłużających się procedur przetargowych oraz zmian w harmonogramach realizacji inwestycji. W trakcie roku niewykorzystane w ten sposób środki przeznaczono na realizację innych inwestycji i zakupów.

Na realizację 96 zadań inwestycyjnych w części 19 wydatkowano kwotę 107.050,9 tys. zł, tj. 98,5% planu po zmianach i 112,5% wykonania roku 2014. Środki te przeznaczono głównie na budowę, przebudowę lub modernizację budynków na potrzeby administracji skarbowej i celnej. Najwyższe wydatki poniesiono na budowę i przebudowę obiektów izby i urzędów skarbowych w Poznaniu – 17.544,9 tys. zł, budowę obiektu do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu – 8.723,4 tys. zł, nabycie, budowę lub przebudowę budynków urzędów skarbowych w Skierniewicach, Działdowie, Krakowie, Sosnowcu, Szczecinie, Czarnkowie, Legnicy i Lublinie – łącznie 39.410 tys. zł, a także przebudowę budynku na siedzibę Urzędu Kontroli Skarbowej w Warszawie – 7.431,9 tys. zł oraz zakup i adaptację budynku Urzędu Celnego w Opolu – 5.517,6 tys. zł, adaptację budynku Urzędu Celnego w Bydgoszczy – 2.919,7 tys. zł i przebudowę budynku Urzędu Celnego we Wrocławiu – 2.078,2 tys. zł.

Wydatki na zakupy inwestycyjne wyniosły 52.158,2 tys. zł, w tym 21.880,6 tys. zł na współfinansowanie projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Wydatki te wyniosły 95,4% planu po zmianach i 88,3% wykonania w 2014 roku. Wydatki na zakupy inwestycyjne zostały poniesione przede wszystkim na budowę systemów informatycznych, w tym systemu e-Podatki (7.971,6 tys. zł), systemów informatycznych administracji celnej (3.456,0 tys. zł) oraz systemu Trezor (1.596,1 tys. zł), zakup innego oprogramowania (w tym licencji) za kwotę 6.962,6 tys. zł oraz sprzętu komputerowego z oprogramowaniem za kwotę 7.170,6 tys. zł, samochodów dla administracji skarbowej i celnej za kwotę 5.677,0 tys. zł (w tym 47 samochodów dla izb celnych za 3.127,4 tys. zł), biurowych urządzeń wielofunkcyjnych i drukujących (1.568,4 tys. zł).

NIK jako nierzetelne ocenia zaplanowanie wydatków w kwocie 5.000 tys. zł w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych w § 6010 – Wydatki na zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego oraz na uzupełnienie funduszy statutowych banków państwowych i innych instytucji finansowych*, które z uwagi na brak potrzeby zwiększania funduszu statutowego BGK nie zostały zrealizowane. Analogiczna sytuacja miała już miejsce w latach 2012–2014, kiedy to pomimo zaplanowania kwoty 7.000 tys. zł wydatki nie były realizowane. W lipcu 2014 r. na etapie planowania budżetowego na 2015 r. BGK wskazał, że zapotrzebowanie na powyższe środki wyniesie 2.071,7 tys. zł, tj. tylko 41,4% kwoty zaplanowanej przez MF. Biorąc pod uwagę, że w latach poprzednich nie wystąpiła sytuacja, gdy prognoza BGK w zakresie środków na zwiększenie funduszu statutowego okazała się za niska w stosunku do faktycznych potrzeb, a wręcz przeciwnie nie wydatkowano w ciągu ostatnich trzech lat żadnych środków, w ocenie NIK, planując wydatki należało oprzeć się na szacunkach banku. Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wyjaśnił, że przy planowaniu powyższych wydatków wzięto pod uwagę również trudne do oszacowania ryzyko związane z dynamiką zmian rynkowych stóp procentowych względem stałej stopy referencyjnej oprocentowania rynkowego (stopy CIRR), co mogłoby skutkować koniecznością zasilenia funduszu statutowego BGK. Planowanie w tym zakresie nie zostało jednak poprzedzone przeprowadzeniem analiz dotyczących kształtowania się stóp procentowych. Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń wskazał ponadto, że planowanie kwoty ewentualnego zasilenia funduszu statutowego BGK w wysokości 5.000 tys. zł było uzasadnione z uwagi na dużą ilość czynników mających wpływ na faktycznie osiągany przez BGK wynik odsetkowy na realizacji programu oraz z uwagi na niewielki poziom finansowania zaplanowanego w ustawie budżetowej. W ocenie NIK Ministerstwo Finansów, planując wydatki w rozdziale 15019, powinno przeprowadzić szczegółową analizę uwzględniającą zarówno dane historyczne, jak również prognozy banku.

Szczegółowe dane liczbowe dotyczące wydatków budżetu państwa oraz zatrudnienia i wynagrodzeń w części 19 stanowią odpowiednio załącznik nr 2 i 3 do niniejszej informacji.

2.2. Wydatki budżetu środków europejskich

W 2015 r. wydatki budżetu środków europejskich w części 19 wyniosły 147.991,6 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2014 r. były o 12,4% wyższe.

W ustawie budżetowej na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r. zaplanowano wydatki budżetu środków europejskich²⁷ w części 19 w kwocie 80.226 tys. zł. Plan po zmianach wyniósł 152.522,3 tys. zł, tj. zwiększony został o 72.296,3 tys. zł. Zwiększenie planu o 64.818,3 tys. zł nastąpiło w wyniku rozdysponowania środków z części 83 – *Rezerwy celowe*, z tego 62.992 tys. zł z poz. 98 – *Finansowanie programów z budżetu środków europejskich* i 1.826,4 tys. zł z poz. 99 – *Finansowanie wynagrodzeń w ramach budżetu środków europejskich*. Ponadto Minister Finansów, na podstawie art. 194 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych dokonał zwiększenia planu wydatków budżetu środków europejskich o kwotę 7.478,0 tys. zł z przeznaczeniem na realizację projektu *Budowa Platformy e-Budżetu*.

W 2015 r. największe wydatki poniesiono na projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej w ramach perspektywy finansowej 2007–2013, dla których rok 2015 był ostatnim rokiem ich realizacji. Wyniosły one 136.972,9 tys. zł, tj. 97,0% planu po zmianach i stanowiły 92,6% wydatków budżetu środków europejskich części 19 ogółem. Wydatki poniesiono na:

- siedem projektów informatycznych realizowanych w ramach siódmej osi priorytetowej *Spółeczeństwo informacyjne – budowa elektronicznej administracji* Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 (PO IG), tj. *e-Podatki*, *e-Deklaracje2*, *e-Rejestracja*, *Program*

²⁷ Ustawa budżetowa na rok 2015 z dnia 15 stycznia 2015 r. Nowelizacja ustawy budżetowej z 16 grudnia 2015 r. nie wprowadziła zmian w planie wydatków budżetu środków europejskich.

e-Cło, Budowa Platformy e-Budżetu, Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych, Infrastruktura e-Uslug Resortu Finansów.

Największe wydatki w 2015 r. poniesiono na projekty *e-Podatki, e-Deklaracje2, e-Rejestracja* (74.992,2 tys. zł), w ramach których sfinansowano przede wszystkim odbiór pakietu projektowego i wdrożenie etapu architektury pośredniej oraz usługi dodatkowe w ramach umowy na budowę, wdrożenie i utrzymanie *Systemu e-Podatki* (48.508,6 tys. zł), dostawę 113 licencji Oracle Advanced Compression oraz licencję na nieograniczone stosowanie oprogramowania Oracle Weblogic Server Suite (10.875,5 tys. zł), zakup 676 licencji Vmware (3.954,7 tys. zł). Zrealizowano także wydatki na dostawę i wdrożenie *Systemu Informacji Telefonicznej* w biurach Krajowej Informacji Podatkowej oraz promocję projektów w radiu i telewizji.

W ramach *Systemu e-Podatki* uruchomiono usługę PFR²⁸, czyli wstępnie wypełnione zeznanie podatkowe i inne komponenty, takie jak: *Kanał Masowy dla Organów Rentowych*²⁹, *Konto podatkowe na Portalu Podatkowym*³⁰, *Sprawdzenie statusu podmiotu w VAT*³¹, *Usługa weryfikacji identyfikatora podatkowego NIP on-line na Portalu Podatkowym*³².

W 2015 r. została uruchomiona usługa elektronicznej weryfikacji dochodów beneficjentów pomocy społecznej. Umożliwia ona miejskim i gminnym ośrodkom pomocy społecznej automatyczny i bezpośredni dostęp do informacji o dochodach osób ubiegających się o świadczenia rodzinne lub alimentacyjne. Wdrożone rozwiązanie eliminuje konieczność uzyskiwania przez beneficjentów pomocy społecznej niezbędnych zaświadczeń w formie papierowej. Szacuje się, że urzędy skarbowe rocznie wydawały około 4 mln takich zaświadczeń.

Wydatki na projekt *Program e-Cło* wyniosły 26.190,2 tys. zł i zostały poniesione przede wszystkim na rozliczenie umowy na zaprojektowanie, wykonanie, dostawę, instalację, wdrożenie, wsparcie utrzymania i rozwój *Systemu ZEFIR2*³³ (16.067,9 tys. zł) oraz dostawę oprogramowania biurowego na potrzeby tego systemu (3.406,2 tys. zł). System ZEFIR2 funkcjonuje w obszarze poboru należności i rozliczeń z przedsiębiorcami z tytułu dochodów budżetowych jednostki budżetowej i organu podatkowego, w obszarze zabezpieczania należności celnych i podatkowych, jak również egzekwowania długu oraz obsługi finansowo-księgowej jednostek Służby Celnej.

Wydatki na *Konsolidację i centralizację systemów celnych i podatkowych* wyniosły 16.736,0 tys. zł, co stanowiło 99,7% planu po zmianach. Wydatki te nie zostały przewidziane na etapie projektowania ustawy budżetowej z uwagi na planowane zakończenie projektu w 2014 r. Za zgodą Instytucji Wdrażającej, w wyniku podpisania aneksu do porozumienia o dofinansowanie, projekt został rozszerzony o nowe zadania: dostawę licencji na oprogramowanie niezbędne do rozbudowy wirtualnego klastra baz danych oraz rozbudowę centralnego systemu zarządzania infrastrukturą teleinformatyczną. W 2015 r. zakupiono 218 licencji oprogramowania SQL Server Enterprise wraz z zapewnieniem Software Assurance (13.975,4 tys. zł) oraz 259 licencji IBM Tivoli Composite Application Manager for Applications Single Agent Pack i 242 licencje IBM Tivoli Monitoring

²⁸ Pre-Filled Tax Return to propozycja rozliczenia rocznego PIT-37, udostępniana przez administrację podatkową, przygotowana na podstawie danych pochodzących z informacji PIT-11, PIT-8C i PIT-R otrzymanych od płatników. Wstępnie wypełnione zeznanie adresowane jest do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, które zobowiązane są do rozliczenia rocznego na formularzu PIT-37. W rozliczeniu za 2015 r. usługa została rozszerzona o wstępnie wypełnione zeznanie roczne PIT-38.

²⁹ Umożliwia on przesłanie formularzy rocznego zeznania podatkowego PIT-40A/11A od organów rentowych do administracji podatkowej. Dane te mają zasilać wstępnie wypełnione zeznanie podatkowe PIT-37.

³⁰ Konto podatkowe zlokalizowane na Portalu Podatkowym i dostępne po zalogowaniu pozwala na dostęp podatnika do jego indywidualnych danych podatkowych w zakresie podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn i karty podatkowej. W następnych latach będą one sukcesywnie uzupełniane o VAT, CIT i PIT.

³¹ Usługa dostępna jest na Portalu Podatkowym w zakładce „Sprawdzenie statusu podmiotu w VAT”. Mogą z niej korzystać wszyscy podatnicy, którzy chcą sprawdzić, czy ich kontrahenci są czynnymi podatnikami VAT. Usługa ma przyczynić się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego po stronie podatników oraz przeciwdziałać oszustwom w podatku VAT.

³² Źródłem danych wykorzystywanych w procesie weryfikacji jest Centralny Rejestr Podatników – Krajowa Ewidencja Podatników (CRP KEP). Usługa została udostępniona na Portalu Podatkowym w zakładce „Wyszukiwarki” zarówno dla zalogowanych, jak i niezalogowanych użytkowników.

³³ Zintegrowany System Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem.

(1.357,5 tys. zł). Modernizacja miała na celu zwiększenie szybkości działania kolejnych systemów uruchamianych na centralnej infrastrukturze teleinformatycznej (głównie *Systemu e-Podatki*) i zapewnienie sprawniejszej obsługi wszystkich użytkowników. Miała również przyczynić się do podniesienia bezpieczeństwa świadczonych usług oraz ciągłości kluczowych funkcji systemów informatycznych w warstwie dostępu do danych.

- dwa projekty dotyczące poddziałania 5.1.2 *Wdrażanie systemu zarządzania finansowego w ujęciu zadaniowym* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 (PO KL), tj. *Wsparcie przygotowania i wdrożenia budżetu zadaniowego na poziomie centralnym w latach 2008–2012, Wdrożenie budżetu zadaniowego u wszystkich dysponentów środków budżetowych w latach 2008–2012*.

Wydatki na projekty realizowane w ramach PO KL wyniosły 1.278,6 tys. zł, tj. 81,3% planu po zmianach. Na niższe od planowanego wykonanie wydatków wpłynęło przede wszystkim przeprowadzenie ósmej edycji szkoleń dla dysponentów w cenie niższej od założonej na etapie szacowania wartości zamówienia oraz pomniejszenie wynagrodzenia dla wykonawcy z tytułu naliczenia kar umownych. W 2015 r. zorganizowano szkolenia dysponentów w zakresie planowania w układzie zadaniowym, ewaluacji i monitoringu oraz szkolenia użytkowników systemu informatycznego wspomagającego planowanie, wykonywanie i sprawozdawczość budżetu państwa w układzie zadaniowym, w wyniku których przeszkolono 2.363 osoby.

- jeden projekt realizowany w ramach działania 9.3 *Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej* priorytetu IX *Infrastruktura energetyczna przyjazna środowisku i efektywności energetycznej* Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 (PO IŚ), tj. *Wykonanie audytów energetycznych dla budynku Ministerstwa Finansów oraz budynków jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Finansów*.

Dla wszystkich wyżej wymienionych projektów wnioski o płatność końcową do Instytucji Wdrażających złożono w terminach przewidzianych w umowie o dofinansowanie.

W 2015 r. poniesiono także wydatki na projekty realizowane w ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) i Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009–2014, które stanowiły odpowiednio 5,1% i 2,3% ogółu wydatków budżetu środków europejskich części 19. Najwyższe wydatki poniesione w ramach SPPW dotyczyły refundacji wydatków poniesionych przez Bank Światowy na realizację projektu *Budowa zdolności instytucjonalnych i prawnych na poziomie krajowym w zakresie sprawozdawczości finansowej i audytu w sektorze prywatnym* i wyniosły 6.355,9 tys. zł. W ramach projektu przeprowadzono między innymi szkolenia z Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej dla 2.795 księgowych, rewidentów i kandydatów na biegłych rewidentów, przeszkolono 2.160 pracowników urzędów i izb skarbowych oraz urzędów kontroli skarbowej z zakresu rachunkowości oraz różnic między prawem podatkowym i bilansowym a także metod wykrywania defraudacji. Zakupiono licencję umożliwiającą udostępnianie na stronie internetowej Ministerstwa Finansów polsko-angielskiego glosariusza³⁴ pojęć z dziedziny rachunkowości, rewizji finansowej, finansów i bankowości oraz zrefundowano wydatki na zapewnienie działania linii konsultacyjnej dla biegłych rewidentów (help-line)³⁵.

Wydatki centrali MF wyniosły 34.833,0 tys. zł, tj. 98,0% planu po zmianach. Stanowiły one 23,5% wydatków budżetu środków europejskich części 19.

Szczegółową kontrolą objęto wydatki zrealizowane przez centralę MF na łączną kwotę 20.124,4 tys. zł, co stanowiło 13,6% wydatków budżetu środków europejskich części 19 poniesionych w 2015 r. Skontrolowane wydatki dokonywane były do wysokości kwot ujętych w planie finansowym centrali MF

³⁴ Tj. słownik objaśniający nieznanne wyrazy w tekście dawnym lub obcojęzycznym, Słownik języka polskiego PWN; w zakładce Działalność, Szwajcarsko-Polski Program Współpracy.

³⁵ Linię obsługuje konsultant zatrudniony przez Bank Światowy, który współpracuje z ekspertami wskazanymi przez Krajową Izbę Biegłych Rewidentów.

i zostały przeznaczone na cele lub zadania określone umowami o dofinansowanie. Wykonane prace potwierdzone zostały protokołami odbioru, a faktury przed dokonaniem płatności, podlegały weryfikacji przez osoby upoważnione. Zlecenia płatności przekazywane były do Banku Gospodarstwa Krajowego w terminach umożliwiających ich realizację przed upływem terminu płatności. Wydatki były prawidłowo księgowane, a prowadzona ewidencja umożliwiała wyodrębnienie ich dla każdego projektu.

W wyniku wyżej wymienionego badania wydatków budżetu środków europejskich stwierdzono, że kwoty kar umownych, potrąconych z zobowiązań Ministerstwa Finansów powstałych w ramach realizacji projektów UE, nie były odprowadzane na dochody budżetu państwa w części finansowanej z budżetu państwa. Taki sposób rozliczania wynikał z przyjętej w Ministerstwie Finansów interpretacji, zgodnie z którą kary umowne naliczone wykonawcy przez zamawiającego i potrącone z należności wykonawcy w toku realizacji projektu finansowanego z udziałem środków europejskich, nie stanowią dochodu, a co za tym idzie nie powinny być przekazywane na dochody budżetu państwa. Zdaniem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, dzięki potrąceniu nie ma potrzeby dokonywania zbędnych przepływów finansowych pomiędzy wykonawcą a zamawiającym, co jest zgodne z ogólnymi zasadami dotyczącymi sposobu dokonywania wydatków określonych w art. 44 ustawy o finansach publicznych. Jak wskazała Podsekretarz Stanu, przewidziany w ustawie mechanizm potrącania prowadzi zatem do sytuacji, w której nie są dokonywane wydatki z budżetu i, konsekwentnie, budżet nie osiąga dochodów z tego tytułu.

NIK zwraca uwagę, że § 4 ust. 10 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, wskazuje na konieczność przekazywania środków z tytułu kar umownych powstałych w związku z realizacją projektu finansowanego z udziałem środków europejskich przez beneficjenta będącego państwową jednostką budżetową, w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich, jak i z budżetu państwa bezpośrednio na centralny rachunek bieżący budżetu państwa dla dochodów budżetowych. W ust. 12, z obowiązku przekazywania na dochody, wyłączono środki z tytułu kar umownych pomniejszających kwotę wydatków kwalifikowalnych jedynie w części odpowiadającej finansowaniu z budżetu środków europejskich. Są one przekazywane przez beneficjenta, będącego państwową jednostką budżetową, bezpośrednio na rachunek bankowy do obsługi płatności.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów w wyjaśnieniach w sprawie sporządzenia powyższej wykładni, odmiennej wobec przepisów przedmiotowego rozporządzenia, wskazała między innymi, iż § 4 ust. 10 rozporządzenia, oraz – odwołując się do ust. 10 – ust. 11 i 12 nie znajdują zastosowania w przypadku wyżej opisanej interpretacji. Jak wskazała Podsekretarz Stanu przepisy te regulują kwestię środków „przekazywanych przez beneficjenta”, natomiast w przedmiotowej sytuacji nie ma przekazania (przepływu) środków, lecz środki te pozostają na rachunku państwowej jednostki budżetowej. Również w przypadku kompensaty zastosowanej między beneficjentem będącym państwową jednostką budżetową a wykonawcą, w związku z odrębnościami regulacji dotyczących projektów finansowanych z udziałem środków europejskich oraz z odmiennymi zasadami kwalifikowalności wydatków w poszczególnych programach operacyjnych, nie można uznać potrąconych kar umownych – niestanowiących wydatków kwalifikowalnych – za dochód budżetu państwa. Prowadziłoby to do uszczuplenia środków europejskich.

W ocenie NIK, stosowany w Ministerstwie Finansów sposób rozliczania kar umownych powoduje, że to samo zdarzenie ekonomiczne, jakim jest naliczenie i uregulowanie kary umownej, może być rozliczane w dwojaki sposób, tj. może być przekazane na dochody budżetu państwa w przypadku faktycznego przepływu środków finansowych lub może pomniejszać wydatki w przypadku potrącenia kary umownej z zobowiązania MF. Zdaniem NIK, takie samo podejście należy stosować zarówno wobec środków z tytułu naliczonych i wymagalnych kar umownych, które zostały potrącone, jak i wobec środków z tytułu kar umownych, które zostały zapłacone. Rozwiązanie takie sprzyja przejrzystości finansów publicznych i odpowiada realizacji zaplanowanych wydatków danej jednostki budżetowej.

Ministerstwo Finansów, realizując projekty *Konsolidacja i centralizacja systemów celnych i podatkowych (KiC)* oraz *Program e-Cło*³⁶, nienależycie naliczyło kary umowne w wysokości łącznie 9.702,5 tys. zł, tj. zarówno za zwłokę w wykonaniu części umowy, jak i odstąpienie od realizacji całości umowy³⁷. Było to niezgodne z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 18 lipca 2012 r. (sygn. akt III CZP 39/12) na co zwróciła uwagę Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa, pismem z dnia 30 kwietnia 2015 r. W rezultacie Ministerstwo Finansów zmieniło stanowisko i naliczyło kary umowne za zwłokę i tę część umowy, od której odstąpiono. Stosując zasady określone w przedmiotowej uchwale, kary umowne winny wynieść łącznie 4.150,5 tys. zł i taką ich wysokość ustalono w ugodzie zawartej w dniu 9 listopada 2015 r. przez Ministerstwo Finansów z wykonawcą umowy. Do powyższej wysokości kar umownych zostały naliczone odsetki ustawowe, tym samym należność od wykonawcy wyniosła łącznie 4.536,6 tys. zł, a wartość faktur VAT łącznie 5.512,5 tys. zł. Cała kwota faktur pomniejszonych o kary, tj. 975,9 tys. zł została uregulowana ze środków krajowych.

Zastępca Dyrektora Departamentu Służby Celnej, odpowiedzialnego merytorycznie za realizację Programu e-Cło wyjaśniła, że sfinansowanie całości wyżej wymienionego wydatku ze środków krajowych budżetu państwa, zamiast ze środków w ramach projektu *Programu e-Cło*, nastąpiło ze względu na zmniejszenie wartości budżetu projektu o naliczone kary umowne oraz przeznaczenie powstałych z tego tytułu oszczędności na realizację innych zadań dodatkowych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, naliczenie przez Ministerstwo Finansów kar umownych w niewłaściwej wysokości spowodowało w konsekwencji odstąpienie Ministerstwa od zabezpieczenia finansowania wydatków wynikających z realizacji umowy ze środków w ramach dofinansowania projektu Program e-Cło. Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż Ministerstwo Finansów, jako beneficjent projektu Program e-Cło, wiedząc już 15 czerwca 2015 r. o naliczeniu kary umownej w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość kary umownej, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy, uległa zmniejszeniu, i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego realizacją ze środków PO IG 2007–2013. W razie konieczności należało również wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków w tej wysokości w części 19 ze środków rezerw celowych.

Zdaniem NIK niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne, i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu państwa.

Dane dotyczące wydatków budżetu środków europejskich zaprezentowano w tabeli stanowiącej załącznik nr 4 do niniejszej informacji.

2.3. Efekty rzeczowe prowadzonej działalności

W budżecie części 19 w układzie zadaniowym zostały ujęte 23 działania, zgrupowane w dziesięciu podzadaniach, pięciu zadaniach i trzech funkcjach państwa. Na koniec 2015 r. mierniki realizacji celów zostały osiągnięte w przypadku 14 działań. W wyniku szczegółowej kontroli realizacji pięciu działań stwierdzono, że w przypadku trzech działań zakładane do realizacji wartości mierników zostały osiągnięte. Dotyczyło to:

- działania 4.2.3.1 *Postępowanie kontrolne*, dla którego określono cel *Wykrywanie istotnych nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu państwa. Ochrona interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa*. Miernik realizacji tego celu, tj. *Udział postępowań kontrolnych pozytywnych w ogólnej liczbie przeprowadzonych postępowań kontrolnych dotyczących podatków* był w 2015 r.

³⁶ Finansowane w ramach PO IG 2007–2013.

³⁷ Umowa z dnia 15 lutego 2013 r. nr C/830/11/DI/298-2,R/150/12/SC/B na dostawę sprzętu wraz z usługami towarzyszącymi dostawie oraz migracji systemów informatycznych resortu finansów na rozbudowaną przez Wykonawcę Infrastrukturę Teleinformatyczną Zamawiającego.

- o 1,7% wyższy od wielkości zrealizowanej w 2014 r., przy jednoczesnym zmniejszeniu kwoty wydatkowanych na ten cel środków o 6.171,0 tys. zł;
- działania 6.6.3.2 *Udaremnianie przemytu wyrobów akcyzowych*, dla którego określono cel *Ochrona rynku krajowego i UE przed przemytem towarów akcyzowych*. Miernik realizacji tego celu, tj. *Wartość przechwyconego przemytu wyrobów tytoniowych i alkoholowych na jedno działanie kontrolne w ramach wydziałów WZP* zrealizowano w 2015 r. na poziomie blisko dwukrotnie wyższym niż w 2014 r. wydatkując na ten cel jedynie o 9,2% więcej środków;
- działania 4.2.3.2 *Audyty i kontrole w ramach środków pochodzących z budżetu UE i innych funduszy*, dla którego miernik został zrealizowany w 2015 r. powyżej planu i był mniejszy o 10,6% niż rok wcześniej, podczas gdy wydatki na ten cel w 2015 r. były nieznacznie (o 0,1%) wyższe niż w 2014 r.

W przypadku kolejnych dwóch działań, założone na 2015 r. wartości mierników nie zostały osiągnięte. Dotyczyło to:

- działania 6.6.3.1 *Ochrona obszaru celnego przed napływem towarów objętych ograniczeniami lub zakazami*, dla którego miernik, określony jako *Liczba ujawnień naruszenia praw własności intelektualnej (w szt.)*, zrealizowano w 2015 r. na poziomie 42,5% planu oraz niższym o 36,9% niż rok wcześniej. Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynika, że spadek ten był między innymi skutkiem dotychczasowych działań Służby Celnej w tym obszarze. Jednocześnie wydatki z tego tytułu były o 15,0% wyższe niż w roku poprzednim, na co wpłynęły budowa skanera wraz z infrastrukturą towarzyszącą do prześwietlania wagonów towarowych na kolejowym przejściu granicznym w Terespolu za łączną kwotę 8.723,4 tys. zł oraz zwiększenie zatrudnienia w komórkach zwalczania przestępczości.
- działania 4.1.1.2 *Interpretacje indywidualne i informacja podatkowa*, dla którego miernik, określony jako *Liczba udzielonych informacji telefonicznych przez Krajową Informację Podatkową na 1.000 czynnych podatników (w szt.)*, zrealizowano w 2015 r. na poziomie 71,5% planu. W porównaniu do 2014 r. wartość miernika była wyższa o 10,6%, przy czym wydatki wzrosły o 23,1%. Według wyjaśnień Dyrektor Departamentu FK wynikało to głównie z awaryjności infrastruktury technicznej, absencji pracowników infolinii Krajowej Informacji Podatkowej oraz pilotażowego wdrożenia udzielania odpowiedzi za pomocą poczty elektronicznej. Wzrost wydatków w 2015 r. związany był z realizacją nowych projektów, w tym wdrożenia usługi merytorycznego wsparcia pracowników obsługi w urzędach skarbowych oraz nowego Systemu Informacji Telefonicznej.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19, Najwyższa Izba Kontroli wniosowała o sformułowanie miernika działania 4.3.1.3 *Opracowywanie prognoz i założeń makroekonomicznych oraz fiskalnych* zgodnie z zasadami określonymi przez Ministerstwo Finansów w nocie budżetowej i w sposób umożliwiający jego monitorowanie. Zmiana miernika nie była możliwa w trakcie roku 2015, ponieważ rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 czerwca 2014 r. w sprawie *szczególowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2015* nie przewidywało zmiany definicji mierników w trakcie roku budżetowego. W układzie zadaniowym na 2016 r. działanie 4.3.1.3 nie występuje, a Departament Polityki Makroekonomicznej, który je realizował, został przypisany do nowego realizowanego przez większą liczbę departamentów MF działania 4.2.1.1 *Przygotowanie, opracowanie, wykonanie, kontrola realizacji oraz przygotowanie sprawozdań z wykonania budżetu państwa*, dla którego zdefiniowano nowy miernik określający stopień realizacji przygotowania projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdania rocznego z wykonania budżetu państwa w zakresie i terminie wynikającym z przepisów prawa.

3. Sprawozdania

Przyjęta w Ministerstwie Finansów organizacja pracy w zakresie sporządzania sprawozdań łącznych oraz kontroli sprawozdań przesyłanych przez jednostki podległe, na akceptowalnym poziomie ograniczają ryzyko, że dane wykazane w sprawozdaniach są nierzetelne.

Sprawozdania łączne dysponenta części 19 zostały sporządzone prawidłowo, na podstawie danych ze sprawozdań jednostkowych. Kontrola prawidłowości sporządzenia jednostkowych rocznych sprawozdań budżetowych za 2015 r. oraz sprawozdań w zakresie operacji finansowych za IV kwartał 2015 r. centrali Ministerstwa Finansów obejmowała sprawozdanie Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych, Rb-27 – z wykonania planu dochodów budżetowych, Rb-28 – z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-28 Programy – z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków UE i innych, Rb-28 Programy WPR – z wykonania planu wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej, Rb-28 UE – z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, Rb-BZ1 – z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, Rb-N o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych oraz Rb-Z o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji. Dane wykazane w tych sprawozdaniach były zgodne z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej.

Badaniem objęto również jednostkowe sprawozdanie Rb-27 za 2015 r. i sprawozdanie Rb-N za IV kwartał 2015 r. dysponenta części 19, w związku ze stwierdzonymi w kontroli P/15/015 *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej* nieprawidłowościami w prezentacji należności w sprawozdaniu Rb-27 za I półrocze 2015 r. i Rb-N za II kwartał 2015 r., polegającymi między innymi na niezgodności z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej. Powyższe błędy zostały skorygowane w sprawozdaniu rocznym Rb-27 i Rb-N za IV kwartał 2015 r.

IV. Ustalenia innych kontroli

W wyniku kontroli I/15/002 – *Wykonanie planu finansowego przez Izbę Celną w Warszawie*, obejmującej rok 2014 i pierwsze półrocze 2015 r. stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- przewlekłe i nieskuteczne prowadzenie postępowania egzekucyjnego w odniesieniu do zaległości w kwocie 44,0 tys. zł z tytułu cła,
- nieutworzenie odpisów aktualizacyjnych na należności przeterminowane, o znacznym stopniu prawdopodobieństwa nieściągalności albo w ogóle nieściągalne, w kwocie 3.122,3 tys. zł, co stanowiło naruszenie art. 35b ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³⁸ oraz zasady ostrożnej wyceny określonej w art. 7 tej ustawy.

Wymienione nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację budżetu w części 19. Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wykonanie planu finansowego Izby Celnej za rok 2014 i pierwsze półrocze 2015 r. Izba Celna wykorzystwała środki publiczne zgodnie z planem finansowym po zmianach. Rzetelnie i terminowo sporządzano sprawozdania budżetowe. Zrealizowane w 2014 r. wydatki wyniosły 173.409,4 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach. Wydatki w I półroczu 2015 r. wyniosły 83.660,5 tys. zł i stanowiły 47,6% planu po zmianach. Badaniem pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności oraz prawidłowości ujęcia w ewidencji księgowej objęto próbę wydatków na kwotę 729,2 tys. zł, tj. 0,3% wydatków poniesionych przez jednostkę w badanym okresie. W 38 przypadkach, tj. w 54,3% dowodów objętych badaniem ujawniono uchybienie formalne polegające na niewskazaniu na fakturach daty dokonania zatwierdzenia do wypłaty ze środków budżetowych.

W kontroli P/15/015 – *Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej* stwierdzono nieprawidłowości w sprawozdaniach jednostkowych dysponenta głównego części 19 budżetu państwa. W sprawozdaniu Rb-27 za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2015 r. nie wykazano należności spornych w kwocie 11.672,4 tys. zł, które należało wykazać w tym sprawozdaniu. W sprawozdaniu Rb-N sporządzonym na dzień 30 czerwca 2015 r. zawyżono należności o kwotę 4.813,9 tys. zł, stanowiącą należności sporne, mimo iż w tym sprawozdaniu nie wykazuje się takich należności. Ponadto w sprawozdaniu Rb-N centrali MF sporządzonym na dzień 30 czerwca 2015 r. również nieprawidłowo w należnościach wykazano należności sporne w kwocie 5.615,7 tys. zł. Powyższe błędy zostały skorygowane w sprawozdaniu rocznym i za IV kwartał 2015 r.

NIK oceniła negatywnie skuteczność działania Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne w ramach kontroli – *Przeciwdziałanie wprowadzaniu do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne* P/15/011. Stwierdzono, że urzędy kontroli skarbowej, zgodnie z zaleceniami Ministra Finansów, koncentrowały swoje działania na zwalczaniu nieprawidłowości w podatku od towarów i usług. Do kontroli typowano podmioty o wysokim ryzyku wystąpienia nieprawidłowości, a kontrole kończyły się ustaleniami nieprawidłowości. Kontrolowane urzędy skarbowe prowadziły postępowania zabezpieczające oraz egzekucyjne rzetelnie, zgodnie z obowiązującą procedurą. Jednak działania te były przeważnie nieskuteczne. Od podmiotów uczestniczących w procederze wyludzeń podatkowych, głównie firm „słupów” nie wyegzekwowano podatków wymierzonych w wyniku działań kontrolnych. W większości badanych przypadków organy kontroli skarbowej nie ustaliły także faktycznych organizatorów oszustw podatkowych. Wprowadzone dotychczas przez Ministra Finansów mechanizmy uszczelniające skierowane zostały na obszary działalności gospodarczej, w których zidentyfikowano istotne nieprawidłowości. Nie umożliwiały jednak one ograniczenia oszustw w sposób systemowy, to znaczy niezależny od towarów wykorzystywanych w przestępczym procederze.

³⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 330, ze zm.

W ramach kontroli P/15/012 – *Przedawnianie się zobowiązań podatkowych* NIK stwierdziła, że działania podejmowane przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów nie zapobiegły wzrostowi zaległości podatkowych i kwot przedawnionych, zatem – w ocenie NIK – były nieskuteczne. Rosnąca wykrywalność oszustw podatkowych nie przełożyła się na odzyskiwanie należnych wpływów z tego tytułu³⁹. Postępowania egzekucyjne były mało skuteczne wobec podmiotów dokonujących oszustw podatkowych co spowodowało gwałtowny wzrost zaległości w podatku VAT. W ocenie NIK możliwości odzyskania tych kwot są niewielkie, co stwarza zagrożenie ich przedawnienia w najbliższych latach. Zdaniem NIK do egzekwowania tych zaległości konieczna jest zmiana metod działania i stosowanie narzędzi właściwych do ścigania przestępstw. W ramach tejże kontroli NIK zwróciła również uwagę, że nie zostały sfinalizowane prowadzone od 2007 r. działania Ministra Finansów w zakresie kompleksowej nowelizacji ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, mające na celu usprawnienie postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego. Nie wprowadzono także jednolitych standardów dla komórek egzekucyjnych.

³⁹ Wpłaty do budżetu w latach 2013–2014 i w I półroczu 2015 r. wyniosły zaledwie 1,3% kwoty wynikającej z decyzji wymiarowych urzędów kontroli skarbowej (12,4 mld zł).

V. Informacje dodatkowe

Ocena kontrolowanej działalności i wnioski przedstawione zostały w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do Ministra Finansów oraz Dyrektora Izby Celnej w Warszawie.

Po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*, przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów NIK wniosowała o:

- zmianę postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku;
- wprowadzenie zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym;
- rzetelne planowanie wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*;
- zaprzestanie utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych;
- ujednoczenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych, zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami UE, jak i w przypadku potrącania tych kar z wynagrodzenia wykonawcy;
- wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.

W dniu 27 kwietnia 2016 r. Dyktor Generalna Ministerstwa Finansów z upoważnienia Ministra Finansów zgłosiła zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego NIK z dnia 13 kwietnia 2016 r., skierowanego po kontroli wykonania budżetu państwa w 2015 r. w części 19 – *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe*.

Zgłoszone zastrzeżenia dotyczyły zakwestionowania:

- wniosku NIK dotyczącego zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku;
- nieprawidłowości polegającej na niepodjęciu przez Ministerstwo Finansów po 15 czerwca 2015 r. działań w celu umożliwienia pokrycia ze środków POIG 2007–2013 wydatków związanych z realizacją umowy na dostawę sprzętu oraz migracji systemów informatycznych, co spowodowało niewykorzystanie możliwości dofinansowania z budżetu środków europejskich w wysokości 829,5 tys. zł.

W dniu 18 maja 2016 r. Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w całości oddaliło zastrzeżenia.

W wystąpieniu pokontrolnym do Dyrektora Izby Celnej w Warszawie wnioskowano o:

- przeanalizowanie poprawności podjętych decyzji celnych oraz możliwości dalszego postępowania egzekucyjnego w stosunku do należności będących przedmiotem wyroku sądu rejonowego z dnia 19 stycznia 2011 r.;
- podejmowanie czynności egzekucyjnych z nieruchomości bezpośrednio po otrzymaniu stosownej informacji;
- przeanalizowanie zaległych należności pod kątem zasadności utworzenia odpisów aktualizujących.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że nie zrealizował wniosków pokontrolnych, uzasadniając to między innymi zmianami organizacyjnymi w Służbie Celnej w zakresie egzekucji, które weszły w życie od 1 października 2015 r. W związku z powyższym oraz z uwagi na jednostkowy charakter tej kontroli, powyższe zagadnienia będą przedmiotem ewentualnej kontroli w Służbie Celnej w przyszłości.

Załączniki

Załącznik 1. Dochody budżetowe w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
	Ogółem część 19 Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe, w tym:	3.608.858,0	4.018.852	3.490.261,3	96,7	86,8
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	9.122,9	–	–	–	x
1.1.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	9.122,9	–	–	–	x
2.	Dział 500 Handel	2.445.209,3	2.791.857	2.931.548,8	119,7	105,0
2.1.	Rozdział 50095 Pozostałe należności	2.445.209,3	2.791.857	2.931.548,8	119,7	105,0
2.1.1.	§ 0060 Cła	2.440.718,1	2.789.751	2.929.144,6	120,0	105,0
2.1.2.	§ 0920 Pozostałe odsetki	4.491,2	2.106	2.404,2	53,5	114,2
3.	Dział 550 Hotele i restauracje	695,3	77	82,5	11,9	107,1
3.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	695,3	77	82,5	11,9	107,1
4.	Dział 750 Administracja publiczna	810.488,8	802.506	324.573,1	40,0	40,4
4.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	14.665,1	12.793	12.641,6	86,2	98,8
4.1.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	1.578,9	1.030	1.037,4	65,7	100,7
4.1.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	10.856,5	10.234	10.312,6	95,0	100,8
4.2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe, w tym:	5.513,4	14.990	17.619,2	319,6	117,5
4.2.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	4.421,3	4.773	5.719,3	129,4	119,8
4.2.2.	§ 0750 Wpływy z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub innych jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych oraz innych umów o podobnym charakterze	315,7	1.569	2.007,4	635,9	127,9
4.2.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	792,1	5.522	6.235,2	787,2	112,9
4.3.	Rozdział 75009 Urzędy skarbowe, w tym:	117.111,2	625.281	142.861,4	122,0	22,8
4.3.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	55.681,4	51.726	10.790,4	19,4	20,9
4.3.2.	§ 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	2.056,5	1.296	1.109,6	54,0	85,6
4.3.3.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	27.697,9	541.334	120.632,4	435,5	22,3
4.3.4.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	27.562,5	27.431	8.951,2	32,5	32,6
4.4.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej, w tym:	16.748,3	12.740	10.514,8	62,8	82,5
4.4.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	12.901,9	11.590	9.323,8	72,3	80,4
4.4.2.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	3.375,1	694	825,8	24,5	119,0

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		5:3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%	
1	2	3	4	5	6	7
4.5.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne, w tym:	63.839,0	75.851	73.488,7	115,1	96,9
4.5.1.	§ 0570 Wpływy z tytułu grzywien, mandatów i innych kar pieniężnych od osób fizycznych	36.548,8	41.563	35.040,5	95,9	84,3
4.5.2.	§ 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	13.234,1	16.940	19.287,5	145,7	113,9
4.5.3.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	5.810,4	9.017	9.691,7	166,8	107,5
4.5.4.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	7.461,6	7.505	8.781,5	117,7	117,0
4.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	805,0	1.011	1.215,0	150,9	120,2
4.7.	Rozdział 75093 Dochody państwowej jednostki budżetowej uzyskane z tytułu przejętych zadań, które w 2010 r. były finansowane z rachunku dochodów własnych	504.978,7	–	–	–	x
4.8.	Rozdział 75095 Pozostała działalność, w tym:	86.828,1	59.840	66.232,5	76,3	110,7
4.8.1.	§ 0580 Wpływy z tytułu grzywien i innych kar pieniężnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	94,2	140	4.307,1	4.572,3	3.076
4.8.2.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	57.649,8	58.633	60.401,3	104,8	103,0
5.	Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	10.029,9	3	3,9	0,0	130,0
5.1.	Rozdział 75619 Wpływy z różnych rozliczeń	3,5	3	3,9	111,4	130,0
5.2.	Rozdział 75624 Dywidendy	10.026,4	–	–	–	x
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	333.311,8	424.409	234.053,0	70,2	55,1
6.1.	Rozdział 75814 Różne rozliczenia finansowe, w tym:	333.311,8	424.409	234.053,0	70,2	55,1
6.1.1.	§ 0690 Wpływy z różnych opłat	31.081,2	23.676	24.110,6	77,6	101,8
6.1.2.	§ 0920 Wpływy z pozostałych odsetek	301.547,5	365.931	175.114,5	58,1	47,9
6.1.3.	§ 0970 Wpływy z różnych dochodów	682,0	34.802	34.827,6	5.106,7	100,1

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-27 z wykonania planu dochodów budżetowych.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Załącznik 2. Wydatki budżetu państwa w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	6.079.416,4	6.320.074	6.361.731,6	6.296.540,2	103,6	99,6	99,0
1.	Dział 150 Przetwórstwo przemysłowe	52.806,1	244.267	238.018,6	238.018,2	450,7	97,4	100,0
1.1.	Rozdział 15011 Rozwój przedsiębiorczości	–	–	238.000,0	238.000,0	x	x	100,0
1.2.	Rozdział 15018 Rozliczenia związane z systemem dopłat do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych	–	5.000	–	–	x	–	x
1.3.	Rozdział 15019 Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie BGK kredytów eksportowych	–	1.267	0,4	–	x	–	–
1.4.	Rozdział 15095 Pozostała działalność	52.806,1	238.000	18,2	18,2	0,0	0,0	100,0
2.	Dział 550 Hotele i restauracje	13.808,6	14.714	11.296,7	10.505,5	76,1	71,4	93,0
2.1.	Rozdział 55003 Bary mleczne	13.808,6	14.714	11.296,7	10.505,5	76,1	71,4	93,0
3.	Dział 750 Administracja publiczna	5.957.934,9	5.997.723	6.049.894,7	5.985.742,3	100,5	99,8	98,9
3.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	276.617,0	275.222	278.816,1	258.794,8	93,6	94,0	92,8
3.2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe	333.519,7	313.097	2.598.813,3	2.587.583,4	775,8	826,4	99,6
3.3.	Rozdział 75009 Urzędy skarbowe	3.086.382,9	3.138.891	850.018,1	850.006,1	27,5	27,1	100,0
3.4.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej	527.366,1	544.127	541.195,2	536.695,6	101,8	98,6	99,2
3.5.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne	1.426.949,3	1.434.263	1.449.902,0	1.438.745,9	100,8	100,3	99,2
3.6.	Rozdział 75046 Komisje egzaminacyjne	883,2	1.117	1.037,0	884,8	100,2	79,2	85,3
3.7.	Rozdział 75079 Pomoc zagraniczna	148,8	–	77,1	45,6	30,6	x	59,1
3.8.	Rozdział 75095 Pozostała działalność	306.068,1	291.006	330.035,9	312.986,2	102,3	107,6	94,8
4.	Dział 752 Obrona narodowa	216,4	189	189,0	177,4	82,0	93,9	93,9
4.1.	Rozdział 75212 Pozostałe wydatki obronne	216,4	189	189,0	177,4	82,0	93,9	93,9
5.	Dział 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	13,1	40	40,0	24,9	190,5	62,3	62,3
5.1.	Rozdział 75414 Obrona cywilna	13,1	40	40,0	24,9	190,5	62,3	62,3
6.	Dział 758 Różne rozliczenia	54.637,2	63.141	62.292,6	62.071,9	113,6	98,3	99,6
6.1.	Rozdział 75823 Partie polityczne	54.622,3	63.141	62.179,1	61.967,3	113,4	98,1	99,7
6.2.	Rozdział 75824 Komitety wyborcze	15,0	–	113,5	104,6	698,8	x	92,2

Dane na podstawie rocznego sprawozdania Rb-28 z wykonania planu wydatków.

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2015 znowelizowana 16 grudnia 2015 r.

Załącznik 3. Zatrudnienie i wynagrodzenia w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2014 r.			Wykonanie 2015 r.			8:5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego	
		osób ¹⁾	tys. zł	zł	osób ¹⁾	tys. zł	Zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem część 19, w tym:	65.086	4.038.786,9	5.171,1	64.038	4.090.746,1	5.323,3	102,9
1.	Dział nr 750 Administracja publiczna, w tym wg statusu zatrudnienia ²⁾ :	65.086	4.038.786,9	5.171,1	64.038	4.090.746,1	5.323,3	102,9
	01	1.553	66.098,3	3.546,8	1.487	65.436,6	3.667,1	103,4
	02	8	1.241,2	12.928,9	8	1.126,4	11.733,2	90,8
	03	49.213	2.982.217,9	5.049,8	48.391	3.032.762,7	5.222,7	103,4
	08	14.312	989.229,5	5.759,9	14.150	991.130,5	5.837,0	101,3
	10	-	-	x	2	289,9	12.080,3	x
1.1.	Rozdział 75001 Urzędy naczelných i centralnych organów administracji rządowej, w tym:	2.155	203.645,7	7.874,9	2.126	200.727,4	7.868,0	99,9
	01	124	5.529,7	3.716,2	120	5.461,5	3.792,7	102,1
	02	8	1.241,2	12.928,9	8	1.126,4	11.733,2	90,8
	03	1.768	169.606,9	7.994,3	1.753	168.209,1	7.996,2	100,0
	08	255	27.268,0	8.911,1	243	25.640,4	8.793,0	98,7
	10	-	-	x	2	289,9	12.080,3	x
1.2.	Rozdział 75008 Izby skarbowe i 75009 ^{3),4)} Urzędy skarbowe, w tym:	42.338	2.404.655,2	4.733,1	41.524	2.456.951,1	4.930,8	104,2
	01	673	24.038,5	2.976,5	604	23.554,0	3.249,7	109,2
	03	41.665	2.380.616,7	4.761,4	40.920	2.433.397,1	4.955,6	104,1
1.3.	Rozdział 75010 Urzędy kontroli skarbowej, w tym:	5.238	394.632,9	6.278,4	5.183	392.420,7	6.309,4	100,5
	01	221	8.360,5	3.152,5	220	8.386,2	3.176,6	100,8
	03	5.017	386.272,4	6.416,1	4.963	384.034,6	6.448,3	100,5
1.4.	Rozdział 75013 Izby celne i urzędy celne, w tym:	15.057	1.017.363,3	5.630,6	14.902	1.022.349,9	5.717,1	101,5
	01	237	9.679,8	3.403,6	240	9.738,0	3.381,2	99,3
	03	763	45.721,9	4.993,7	755	47.121,9	5.201,1	104,2
	08	14.057	961.961,6	5.702,7	13.907	965.490,0	5.785,4	101,4
1.5.	Rozdział 75095 ⁵⁾ Pozostała działalność, w tym:	298	18.489,8	5.170,5	303	18.296,9	5.032,2	97,3
	01	298	18.489,8	5.170,5	303	18.296,9	5.032,2	97,3

¹⁾ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

²⁾ Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

³⁾ Obejmuje podstawową działalność jednostek organizacyjnych oraz osoby zatrudnione do prac interwencyjnych (w urzędach skarbowych).

⁴⁾ Od 1 kwietnia 2015 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o urzędach i izbach skarbowych (Dz. U. z 2015 poz. 211). Izba skarbową i podległe jej urzędy skarbowe, na poziomie każdego województwa, stały się jedną jednostką organizacyjną (jednostką budżetową). W związku z tym od II kw. 2015 r. rozdział 75008 obejmuje zatrudnienie i wynagrodzenia zarówno w izbach, jak i urzędach skarbowych, a rozdział 75009 obejmuje zatrudnienie i wynagrodzenia w urzędach skarbowych w I kw. 2015 r.

⁵⁾ Zatrudnienie i wynagrodzenia w Centrum Przetwarzania Danych Ministerstwa Finansów (CPD) oraz Centrum Edukacji Zawodowej Resortu Finansów (CEZRF).

Załącznik 4. Wydatki budżetu środków europejskich w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Lp.	Wyszczególnienie	2014	2015		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Ogółem, w tym:	131.698,4	80.226	152.522,3	147.991,6	112,4	184,5	97,0
1.	Dział 750 Administracja publiczna	131.698,4	80.226	152.522,3	147.991,6	112,4	184,5	97,0
1.1.	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka 2007–2013	123.543,2	70.381	139.022,4	135.087,5	109,3	191,9	97,2
1.2.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007–2013	–	–	622,0	606,8	x	x	97,6
1.3.	Program Operacyjny Kapitał Ludzki 2007–2013	2.524,6	1.626	1.573,5	1.278,6	50,6	78,6	81,3
1.4.	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	5.628,6	5.520	7.725,8	7.547,1	134,1	136,7	97,7
1.5.	Norweski Mechanizm Finansowy 2009–2014	2,0	2.699	3.578,7	3.471,6	173.580,0	128,6	97,0

¹⁾ Ustawa budżetowa na rok 2015 z 15 stycznia 2015 r.

Załącznik 5. Kalkulacja oceny ogólnej w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe

Oceny wykonania budżetu w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe dokonano stosując kryteria⁴⁰ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2015 roku*⁴¹.

Dochody: 3.490.261,3 tys. zł

Wydatki (łącznie z wydatkami budżetu środków europejskich): 6.444.531,8 tys. zł

Łączna kwota G: 9.934.793,1 tys. zł (kwota dochodów + kwota wydatków)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G = 0,3513$

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G = 0,6487$

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa dochodów: 5

Nie stwierdzono wydatków niecelowych. Ocena cząstkowa wydatków została obniżona o jeden punkt ze względu na niżej wymienione nieprawidłowości:

- niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł i poniesieniu wydatków z tego tytułu w ramach budżetu krajowego w konsekwencji błędnego naliczenia przez Ministerstwo Finansów kar umownych,
- niepodjęcie wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych na walkę z przemytem papierosów, o co NIK wniosowała po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- niewprowadzenie zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu *Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego* umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym, na co również NIK zwracała uwagę po kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 r.,
- nierzetelne planowanie wydatków w rozdziale 15019 *Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych*.

Ocena cząstkowa wydatków: 4

Wynik końcowy $Wk = 5 \times 0,3513 + 4 \times 0,6487 = 4$

Ocena ogólna pozytywna została obniżona o jeden punkt ze względu na niewystarczający nadzór Ministra Finansów nad jednostkami podległymi, co przejawiało się:

- przyjętym w Ministerstwie Finansów sposobem rozliczania kar umownych powodującym, że to samo zdarzenie ekonomiczne jakim jest naliczenie i uregulowanie kary umownej może być rozliczane w dwojaki sposób, tj. może być przekazane na dochody budżetu państwa w przypadku faktycznego przepływu środków finansowych lub może pomniejszać wydatki w przypadku potrącenia kary umownej z zobowiązania MF. Rozwiązanie takie nie sprzyja przejrzystości finansów publicznych;
- brakami w nadzorze co wynikało z ustaleń innych kontroli, w tym:
 - stwierdzonymi nieprawidłowościami w prezentacji należności w jednostkowych sprawozdaniach dysponenta części 19: Rb-27 za I półrocze 2015 r. i Rb-N za II kwartał 2015 r. oraz w sprawozdaniu Rb-N za II kwartał 2015 r. centrali MF,

⁴⁰ <http://www.nik.gov.pl/kontrola/standardy-kontroli-nik/>

⁴¹ Porównaj: <http://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/>

- negatywnie ocenioną skutecznością działań Ministra Finansów i podległych mu organów w przeciwdziałaniu wprowadzania do obrotu gospodarczego faktur dokumentujących czynności fikcyjne,
- nieskutecznością działań podejmowanych przez urzędy skarbowe oraz Ministra Finansów, skutkiem czego był wzrost zaległości podatkowych i kwot przedawnionych.

Załącznik 6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Nazwa jednostki	Osoba odpowiedzialna za kontrolowaną działalność		Ocena kontrolowanej działalności*
		Imię i nazwisko	Pełniona funkcja	
1.	Ministerstwo Finansów	Paweł Szalamacha (od 16 listopada 2015 r.), poprzednio Mateusz Szczurek	Minister Finansów	O
2.	Izba Celna w Warszawie	Andrzej Chodubski	Dyrektor	P

* Użyty skrót oznacza: P – ocena pozytywna, O – ocena opisowa, N – ocena negatywna

Załącznik 7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Finansów
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Rzecznik Praw Obywatelskich
8. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej