RPW/70886/2016 P
Data:2016-06-03

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KBF.410.001.15.2016
P/16/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2016 -05- 03 GM
BMI 7

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/16/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2015 r. Rozliczenie wykonania budżetu państwa.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy

1. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/1/2016 z 18 kwietnia 2016 r.
2. Agnieszka Krasowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/2/2016 z 19 kwietnia 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

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

Kierownik jednostki kontrolowanej

Paweł Szałamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r.
Poprzednio, od dnia 27 listopada 2013 r. Ministrem Finansów był Mateusz Szczurek.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[1] funkcjonujące w Ministerstwie Finansów mechanizmy służące sporządzeniu sprawozdania z wykonania budżetu państwa za 2015 r. w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa, budżetu środków europejskich oraz planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych zaliczonych do sektora finansów publicznych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Dane przedstawione w sprawozdaniach dysponentów części budżetowych w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa zostały w prawidłowych kwotach przeniesione do ewidencji stanowiącej podstawę sporządzenia *„Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.”*.

Kwoty ujęte w sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych, o których mowa w art. 9 pkt 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[2].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonanie budżetu państwa i budżetu środków europejskich

Opis stanu faktycznego

Badanie zgodności danych ujętych w bazie dochodów i wydatków budżetu państwa z 6 maja 2016 r. oraz danych wykazanych w sprawozdaniach za 2015 r. z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27) oraz z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28) wybranych losowo 20 części spośród 155[3] nie wykazało rozbieżności. Ponadto kwoty dochodów i wydatków ujęte w sprawozdaniach Rb-27 oraz Rb-28 były zgodne z kwotami wykazanymi w sprawozdaniach za 2015 r. o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych (Rb-23).

(dowód: akta kontroli str. 76-83)

---

[1] 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 negatywnej stosuje się ocenę opisową.

[2] Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

[3] Składających sprawozdania w zakresie dochodów i wydatków budżetu państwa.

Dochody budżetu państwa wyniosły 289.136,7 mln zł i były niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r.[4] o 8.061,1 mln zł (o 2,7%) oraz wyższe od dochodów przewidzianych w nowelizacji ustawy budżetowej[5] o 2.436,7 mln zł (o 0,8%). Dochody były wyższe od zrealizowanych w roku ubiegłym o 5.594 mln zł (o 2,0%).

Dochody niższe niż zapisano w ustawie z 15 stycznia 2015 r. osiągnięto z tytułu podatku od towarów i usług (o 11.509,2 mln zł) i podatku akcyzowego (o 761,4 mln zł). W stosunku do kwot ujętych w nowelizacji ustawy budżetowej dochody z podatku od towarów i usług były wyższe o 1.819,8 mln zł.

Łącznie dochody podatkowe wykonano w kwocie 259.673,5 mln zł. Zrealizowano je w kwocie niższej o 10.146,5 mln zł (tj. o 3,8%) od planowanej w ustawie z 15 stycznia 2015 r., lecz o 4.892,5 mln zł (tj. o 1,9%) wyższej niż w roku poprzednim. W nowelizacji ustawy budżetowej obniżono prognozę dochodów podatkowych o 12.229,0 mln zł. Skorygowany plan wykonano w 100,8%.

Dochody niepodatkowe wykonano w kwocie 27.710,2 mln zł, tj. w wysokości o 1.880,3 mln zł wyższej od planowanej w ustawie z 15 stycznia 2015 r. i o 478,4 mln zł wyższej od wykonania roku 2014. W stosunku do roku 2014 zwiększyły się dochody z dywidend i wpłat z zysku (o 2.137,7 mln zł) oraz z cła (o 488,4 mln zł), natomiast niższe były dochody państwowych jednostek budżetowych i inne dochody niepodatkowe[6] (o 1.614,9 mln zł) oraz wpłaty jednostek samorządu terytorialnego (o 532,9 mln zł). W stosunku do kwoty ujętej w nowelizacji ustawy budżetowej plan dochodów niepodatkowych wykonano w 100,5%.

(dowód: akta kontroli str. 275-304)

Zrealizowane wydatki budżetu państwa wyniosły 331.743,4 mln zł i były niższe o 11.534,4 mln zł od limitu przyjętego w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. oraz o 4.936,6 mln zł od limitu przyjętego w nowelizacji. W porównaniu do 2014 r. były one wyższe o 19.223,9 mln zł, tj. o 6,2%. Plan po zmianach wydatków w najwyższym stopniu wykonano w grupie *Środki własne Unii Europejskiej* (100%) oraz *Świadczenia na rzecz osób fizycznych* (99,6%), a w najniższym *Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE* (86,3%).

(dowód: akta kontroli str. 6-72, 124-138, 251, 273)

Wydatki przeznaczone na wynagrodzenia w państwowych jednostkach budżetowych, objętych przepisami ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw,[7] wyniosły 27.534,5 mln zł i były o 1,5% (o 415,6 mln zł) wyższe niż w 2014 r. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie wyniosło 4.579,01 zł i wzrosło o 2,1% w porównaniu z rokiem ubiegłym. Przeciętne zatrudnienie w państwowych jednostkach budżetowych wyniosło 501.100 osób i było o 0,6% niższe od zatrudnienia w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 172-173, 189-191)

Zobowiązania ogółem państwowych jednostek budżetowych według stanu na 31 grudnia 2015 r. wyniosły 21.637,6 mln zł i były wyższe o 861,4 mln zł w porównaniu do stanu na koniec 2014 r. Największy przyrost zobowiązań odnotowano w części 79 *Obsługa długu krajowego* (o 637,2 mln zł) oraz 78 *Obsługa zadłużenia zagranicznego* (o 151,3 mln zł). W części 84 *Środki własne Unii Europejskiej* odnotowano natomiast największe zmniejszenie zobowiązań o 154,1 mln zł. Zobowiązania wymagalne wyniosły 35,0 mln zł i w stosunku do stanu na koniec roku ubiegłego zwiększyły się o 13,8 mln zł.

(dowód: akta kontroli str. 6, 63-64, 66-71)

Deficyt budżetu państwa wyniósł 42.606,7 mln zł i był niższy o 7,5% od limitu ustalonego w ustawie budżetowej z 15 stycznia 2015 r. oraz o 14,8% od limitu przyjętego po nowelizacji. W stosunku do roku ubiegłego był wyższy o 47,0% (deficyt w 2014 r. wyniósł 28.976,8 mln zł).

(dowód: akta kontroli str. 6, 251, 273-274)

---

[4] Dz. U. z 2015 r. poz. 153.

[5] Ustawa budżetowa z 16 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy budżetowej na 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 2195).

[6] Do 2014 r. posługiwano się nazwą „*Opłaty, grzywny, odsetki i inne dochody niepodatkowe*".

[7] Dz. U. z 2011 r. Nr 79, poz. 431 ze zm.

W budżecie środków europejskich zrealizowane dochody wyniosły 64.463,7 mln zł i były niższe od prognozowanych w ustawie budżetowej o 17,2%. Wydatki natomiast wyniosły 67.695,4 mln zł i były niższe od wielkości przyjętych w ustawie o 16,7%. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 3.231,7 mln zł i był niższy od limitu ujętego w ustawie budżetowej o 5,9% (tj. o 203,8 mln zł). W wyniku nowelizacji ustawy budżetowej na 2015 r. planowane dochody i wydatki budżetu środków europejskich nie uległy zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 73-75, 139-158)

Ustalone nieprawidłowości

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

2. Realizacja planów finansowych państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej i państwowych osób prawnych

Opis stanu faktycznego

W sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa przekazanym Radzie Ministrów 20 maja 2016 r. Minister Finansów wykazał dane zgodne z ostatecznymi sprawozdaniami z wykonania planów finansowych państwowych funduszy celowych, instytucji gospodarki budżetowej, agencji wykonawczych i państwowych osób prawnych. Jedynie w przypadku Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej i Centrum Usług Logistycznych w sprawozdaniu ujęto kwoty z pierwotnych sprawozdań Rb-40, zamiast kwot wynikających z korekt złożonych w kwietniu 2016 r. Rozbieżności w prezentowanych wielkościach wyniosły od 25 tys. zł do 111 tys. zł. Dnia 24 maja 2016 r. Minister Finansów zgłosił autopoprawki do przedłożonego sprawozdania. W tym samym dniu Rada Ministrów przyjęła sprawozdanie wraz z autopoprawkami. Główny Księgowy Budżetu Państwa poinformowała, że zostanie przeprowadzona weryfikacja i uszczelnienie procedur związanych ze sporządzeniem sprawozdania z wykonania budżetu państwa w celu wyeliminowania ryzyka wynikającego z powyższej sytuacji i jego wykrycia na wcześniejszym etapie kontroli. Ostatecznie analiza wybranych pozycji[8] przedmiotowych sprawozdań oraz sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa nie wykazała rozbieżności.

Państwowe fundusze celowe zrealizowały przychody w wysokości 237.492,4 mln zł[9], tj. 100,2% planu po zmianach. Dotacje[10] otrzymało sześć funduszy w łącznej kwocie 60.694,9 mln zł, tj. o 24,2% wyższej niż w roku poprzednim. Największe dotacje przekazano do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (42.065,7 mln zł, tj. o 11.702,9 mln zł więcej niż w 2014 r.) i Funduszu Emerytalno-Rentowego (17.037,4 mln zł, tj. o 941,6 mln zł więcej niż w 2014 r.). Dotacje dla tych dwóch funduszy stanowiły 97,4% dotacji przekazanych państwowym funduszom celowym. Udział dotacji w ogólnej kwocie przychodów funduszy zwiększył się z 21,6% w 2014 r. do 25,6% w 2015 r. Koszty funduszy wyniosły 242.031,5 mln zł[11], co stanowiło 98,1% planu po zmianach.

Przychody agencji wykonawczych wyniosły 12.095,5 mln zł, co stanowiło 93,7% planu po zmianach. Większość przychodów pochodziła z dotacji z budżetu państwa, które wyniosły 6.953,8 mln zł. Udział dotacji z budżetu państwa w przychodach agencji zwiększył się z 49,1% w 2014 r. do 57,5% w 2015 r. Dotacje wyższe niż w 2014 r. przekazano między innymi Agencji Rezerw Materiałowych, która w 2015 r. otrzymała 489,0 mln zł dotacji z budżetu państwa, tj. ponad czterokrotnie więcej niż roku poprzednim. Koszty agencji wyniosły 11.057,6 mln zł, tj. 104,5% planu po zmianach.

Instytucje gospodarki budżetowej zrealizowały przychody w kwocie 864,2 mln zł, tj. niższe od planowanych o 4,8% i niższe od osiągniętych w roku poprzednim o 3,4%. W przychodach 15,0% stanowiły dotacje z budżetu państwa, które otrzymały dwie instytucje gospodarki budżetowej, tj. Zakład Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (w kwocie 106,4 mln zł) i Centralny Ośrodek Sportu (23,3 mln zł). Koszty instytucji

[8] Badano przychody, koszty, wynik finansowy brutto (w przypadku funduszy celowych przychody, koszty, stan funduszu na początek i koniec roku)

[9] Po wyeliminowaniu przepływów między funduszami przychody wyniosły 237.035,8 mln zł.

[10] Z budżetu państwa i budżetu środków europejskich.

[11] Po wyeliminowaniu przepływów między funduszami koszty wyniosły 241.574,9 mln zł.

gospodarki budżetowej wyniosły 870,3 mln zł i były niższe od planowanych o 6,8%. Wynik finansowy brutto instytucji gospodarki budżetowej był ujemny i wyniósł 6,1 mln zł[12], na co wpłynęły ujemne wyniki finansowe trzech instytucji - Centrum Usług Wspólnych (minus 15,5 mln zł), Centralnego Ośrodka Sportu (minus 7,9 mln zł) i Podkarpackiej Instytucji Gospodarki Budżetowej „CARPATIA" (minus 2,2 mln zł).

Państwowe osoby prawne zaliczane do sektora finansów publicznych uzyskały przychody w kwocie 8.273,4 mln zł, tj. o 8,4% wyższej od planowanej. W kwocie przychodów ogółem dotacje z budżetu państwa stanowiły 3,6%. Koszty tych jednostek wyniosły 7.409,5 mln zł i były niższe od planowanych o 10,8%. Łączny wynik finansowy brutto był dodatni i wyniósł 863,9 mln zł. Rok 2015 z dodatnim wynikiem finansowym zakończyło 27 z 38 podmiotów, w tym 16 z 23 parków narodowych.

(dowód: akta kontroli str. 353-436)

Ustalone nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[13], kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Warszawa, dnia 02 czerwca 2016 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski

.....

Podpis

[12] Wynik finansowy netto instytucji gospodarki budżetowej wyniósł minus 9,8 mln zł.
[13] Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677.