



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

WOJCIECH MISIĄG

87
M.H. Majczyk
15.05.2012

28 maja uchwalono
do DKK

KBF-4100-14-01/2012
P/12/032

Warszawa, dnia 14 maja 2012 r.

Pan
Jan Vincent-Rostowski
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze!

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała Ministerstwo Finansów w zakresie wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz obsługę płatności środków europejskich i rozliczenia przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 9 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie w 2011 r. budżetu państwa w części 87 – Dochody budżetu środków europejskich oraz obsługę płatności środków europejskich i rozliczenia przepływów finansowych między Polską a Unią Europejską.

1. Dochody budżetu środków europejskich (BSE) wyniosły 48.590,6 mln zł i były niższe o 20.006,7 mln zł od kwoty ujętej w ustawie budżetowej na rok 2011². W kwocie tej dochody z tytułu refundacji wydatków na programy realizowane w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSS), Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich (PO ZRSRINOR) oraz Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (SPPW) wyniosły 31.218,1 mln zł, tj. 65,9% planu. Dochody ze środków funduszy rolniczych UE z tytułu realizacji zadań w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) zostały wykonane w kwocie 17.372,5 mln zł, tj. 81,9% planu (21.220,3 mln zł). W porównaniu do wykonania 2010 r. (37.708,7 mln zł) dochody BSE były wyższe o 28,9%.

1.1. Prezentowany w ustawie budżetowej plan dochodów BSE z tytułu realizacji zadań w ramach NSS, PO ZRSRINOR i SPPW uwzględniał prognozowaną kwotę napływu w 2011 r. środków z tytułu refundacji

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

² Ustawa budżetowa z dnia 20 stycznia 2011 r. (Dz.U. Nr 29, poz. 150)

SEKRETARZ
PODSEKRETARZA STANU
Hanny Majczyk
16.06.2012
BM12/10/2012/11/12/17P

WPEŁNIŁO DO BIURA BKR
2012 -05- 16
BKR

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia
2012 -05- 15
BM19...6894/2012

wydatków poniesionych na programy operacyjne oraz środki pozostające na rachunkach programowych z roku 2010. Minister Finansów przy szacowaniu tej prognozy przyjął wielkość wydatków przewidzianych do certyfikacji ujętą w *Planie wydatkowania środków w programach współfinansowanych z funduszy UE w ramach Perspektywy finansowej 2007–2013* oraz kwotę refundacji wydatków na WPR z tytułu dopłat bezpośrednich, PROW i interwencji rynkowych wskazaną przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Realizacja dochodów w kwotach niższych niż planowano wynikała przede wszystkim z niewykonania planowanych wydatków podlegających refundacji, opóźnień w realizacji wydatków w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013 oraz decyzji Ministra Finansów o pozostawieniu na rachunkach programowych środków w celu zapewnienia płynności finansowej poszczególnych programów operacyjnych w latach następnych.

- 1.2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ oraz przepisy wykonawcze nie określają trybu i terminów przekazywania na dochody BSE środków zgromadzonych na rachunkach programowych w NBP. W 2011 r., podobnie jak w roku ubiegłym, w Ministerstwie Finansów nie było wewnętrznych pisemnych wytycznych określających tryb i terminy przekazywania środków pochodzących z budżetu UE z rachunków programowych na dochody BSE. Minister Finansów na bieżąco podejmował decyzję jaka część płatności, wynikająca ze zleceń składanych przez instytucje, zostanie sfinansowana środkami z rachunków programowych NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW po ich przewalutowaniu, a jaka z rachunku rozchodów budżetu państwa. Inną politykę przyjęto przy przekazywaniu na dochody BSE środków z funduszy rolniczych. W przypadku funduszy rolniczych zasady postępowania z refundacjami zostały określone w instrukcji opracowanej przez naczelnika Wydziału Akredytacji i Finansowania Agencji Płatniczych w Departamencie Polityki Regionalnej i Rolnictwa. W instrukcji tej przyjęto, że na rachunek dochodów części 87 przelewane będą środki w dniu ich postawienia przez NBP na rachunku programowym i przewalutowaniu. Zdaniem NIK brak uregulowań w zakresie przekazywania środków z rachunków programowych na rachunek dochodów BSE pozostawia Ministrowi Finansów zbyt dużą swobodę w kształtowaniu wielkości dochodów BSE, a tym samym deficytu BSE. NIK podtrzymuje przedstawiony w roku ubiegłym wniosek o opracowanie procedury zarządzania środkami na rachunkach programowych.
2. Wydatki BSE wyniosły 60.831,3 mln zł. Były one niższe o 23.172,7 mln zł od limitu określonego w ustawie budżetowej oraz o 2.303,9 mln zł od planu po zmianach. W porównaniu do wykonania 2010 r. wydatki te wzrosły o 12.706,6 mln zł, tj. o 26,4%. Zdaniem NIK w ustawie budżetowej na rok 2011 zbyt optymistycznie założono zwiększenie tempa realizacji wydatków finansowanych z budżetu środków europejskich. W porównaniu do 2010 r. (56.270,1 mln zł) planowane wydatki BSE wzrosły do 84.004,0 mln zł, tj. o 49,3%.
3. Deficyt budżetu środków europejskich wyniósł 12.240,7 mln zł⁴ i był niższy o 3.166,0 mln zł, tj. o 20,5% od limitu ustalonego w ustawie budżetowej. W zakresie NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW wyniósł 11.466,5 mln zł, a WPR – 774,2 mln zł.
4. W 2011 r. Ministerstwo Finansów dysponowało środkami z tytułu refundacji poniesionych wcześniej przez Polskę wydatków na programy NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW w kwocie 14.096,4 mln euro⁵. Z kwoty tej na dochody BSE przekazano 7.565,1 mln euro, tj. 53,6%. Pomimo występowania nadwyżek środków na

³ Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.

⁴ Dane według stanu na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁵ Bez PO Pomoc Techniczna

rachunkach programowych w trakcie całego roku, z rozchodów budżetu państwa przekazano na finansowanie płatności (bez WPR) 11.194,6 mln zł, w tym 6.008,6 mln zł uruchomiono w grudniu. Szacunkowy koszt finansowania deficytu BSE w zakresie NSS, PO ZRSRiNOR i SPPW wyniósł 165,7 mln zł, przy założeniu średniego oprocentowania pozyskiwanych środków w wysokości 4,82 w skali roku.

Na realizację WPR z Komisji Europejskiej (KE) wpłynęło 4.255,2 mln euro, które na podstawie dyspozycji Ministra Finansów, po przewalutowaniu, zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu środków europejskich. Finansowanie płatności w ramach WPR z rachunku rozchodów budżetu państwa następowało w sytuacji braku środków pochodzących z funduszy rolniczych budżetu UE na rachunku programowym WPR lub rachunku dochodów części 87, tj. występowania realnego deficytu tych środków.

Zdaniem NIK finansowanie płatności na programy NSS i PO ZRSRiNOR z rozchodów budżetu państwa zamiast z rachunków programowych zniekształca rzeczywisty obraz środków przekazanych przez KE na finansowanie programów operacyjnych w latach 2007-2013, które były wystarczające do bieżącego sfinansowania zleceń płatności. Powoduje to również, że sprawozdanie z wykonania dochodów oraz kwota deficytu BSE nie odzwierciedlały faktycznej sytuacji środków europejskich w 2011 r. Taka praktyka jest jednak dopuszczalna z formalnego punktu widzenia.

5. W 2011 r., analogicznie jak w 2010 r. została zawyżona kwota dochodów z tytułu wyprzedzającego finansowania w ramach WPR i poniesione z tego tytułu wydatki. Nie został zrealizowany wniosek NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2010 r. w sprawie podjęcia działań o wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania PROW 2007–2013. Ministerstwo Finansów wprowadziło prace zmierzające do wyodrębnienia dochodów i wydatków BSE z tego tytułu ze sprawozdań Rb-27UE oraz Rb-28UE WPR lecz nie został jednak osiągnięty zakładany cel. Skutkiem wyprzedzającego systemu finansowania PROW było zawyżenie na koniec 2011 r. dochodów z tego tytułu o 119,8 mln zł oraz wydatków o 264,5 mln zł. W porównaniu do 2010 r. (17,6 mln zł) oznaczało to wzrost odpowiednio o 102,2 mln zł oraz o 246,9 mln zł. Najwyższa Izba Kontroli opiniuje pozytywnie z zastrzeżeniami sprawozdanie Rb-27 UE z wykonania planu dochodów budżetu środków europejskich. Sprawozdanie zostało sporządzone na podstawie ksiąg rachunkowych, w terminie zgodnym z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁶. Zastrzeżenia NIK dotyczą zawyżenia o 0,25% kwoty dochodów części 87 z tytułu wyprzedzającego finansowania w ramach WPR oraz wydatków w sprawozdaniu zbiorczym z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich o 0,43%⁷. W konsekwencji zawyżona została wysokość deficytu BSE za 2011 r. w zakresie WPR o 144,7 mln zł.

NIK nie kwestionuje potrzeby funkcjonowania mechanizmu wyprzedzającego finansowania przyjętego ustawą z dnia 29 lutego 2008 r. o zmianie ustawy o uruchamianiu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej przeznaczonych na finansowanie WPR⁸, lecz system finansowania. Aktualny pozostaje wniosek NIK o wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków z BSE w ramach wyprzedzającego finansowania PROW 2007–2013.

6. NIK wnioskowała również o zapewnienie ujęcia w sprawozdawczości budżetowej wszystkich dochodów i wydatków realizowanych w ramach WPR. Wniosek jest w trakcie realizacji. W 2011 r. przygotowany został

⁶ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

⁷ Do przeliczenia przyjęto dane o łącznej kwocie wydatków według stanu na dzień 16 kwietnia 2012 r.

⁸ Ustawa z dnia 29 lutego 2008 r. Dz.U. Nr 52, poz. 304

projekt nowelizacji rozporządzenia z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej⁹ wprowadzający między innymi zmiany polegające na objęciu sprawozdaniami dotyczącymi WPR, także zadań z zakresu Wspólnej Polityki Rybackiej, wynikających z Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1290/2005 w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej¹⁰. W dniu 15 marca 2012 r. projekt został przekazany do Szefa Kancelarii Prezesa RM celem jego zaopiniowania pod względem oceny skutków regulacji i zakresu konsultacji społecznych.

7. Minister Finansów zasiliał rachunki bankowe w Banku Gospodarstwa Krajowego do obsługi płatności terminowo i w kwotach umożliwiających zarówno prawidłową realizację zleceń złożonych przez instytucje, jak i agencje płatnicze oraz dysponentów.

Wykonanie płatności w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich¹¹ w I i III kwartale 2011 r. wykazywało znaczne odchylenie „in minus” w porównaniu do kwartalnych prognoz płatności przekazanych¹² przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W I kwartale 2011 r. dokonano płatności na kwotę 5.550,6 mln zł, tj. 53,8% wielkości prognozowanej (10.313,7 mln zł), a w III kwartale 2011 r. zrealizowano płatności na kwotę 9.237,3 mln zł, tj. 60,5% prognozy (15.272,4 mln zł). Zdaniem NIK występowanie tak znacznych rozbieżności pomiędzy prognozami a faktycznymi płatnościami utrudnia zarządzanie płynnością na rachunkach. W przypadku wydatków na WPR stosowane są inne zasady, tj. miesięczne zbiorcze zestawienie prognozowanych wydatków agencji płatniczych oraz zestawienie uznanych przez Komisję Europejską kwot wydatków agencji płatniczej¹³. Zdaniem NIK wskazane jest ujednolicenie stosowanych zasad.

8. Prawidłowo przebiegał proces monitorowania stanu środków na rachunkach bankowych do obsługi płatności¹⁴. Ministerstwo Finansów natomiast nie monitorowało rachunków pomocniczych wydatków ze środków europejskich prowadzonych w Banku Gospodarstwa Krajowego lub Narodowym Banku Polskim. Na rachunki te przekazywane były głównie środki na wynagrodzenia, zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych pobierane od wynagrodzeń pracowników i wynagrodzeń bezosobowych oraz składki na ubezpieczenia społeczne pracowników. Nie dysponowało też narzędziami informatycznymi umożliwiającymi wygenerowanie raportu o środkach przekazanych na rachunki pomocnicze i zwróconych na rachunek do obsługi płatności. NIK nie kwestionuje argumentów podnoszonych przez Ministerstwo Finansów, że system przepływu środków pomiędzy rachunkami pomocniczymi a rachunkiem do obsługi płatności, określony w § 14 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁵ nie pozwala na przechowywanie środków na rachunkach pomocniczych w dłuższym okresie, jak i na ich wydatkowanie w dowolnym momencie. Jednakże, zdaniem NIK, dopiero posiadanie przez Ministerstwo Finansów informacji o liczbie funkcjonujących rachunków pomocniczych oraz o wysokości kwot środków znajdujących się na tych rachunkach zapewniałoby należytą kontrolę nad nimi.

⁹ Dz.U. Nr 20, poz. 103.

¹⁰ Dz.U.UE.L.2005.209.1.

¹¹ W rozumieniu art. 5 ust.1 pkt 2 w powiązaniu z art. 5 ust. 3 uofp.

¹² Zgodnie z art. 192 ust. 5 uofp.

¹³ Zgodnie z § 10 ust. 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 stycznia 2010 r. w sprawie środków na realizację WPR (Dz.U. Nr 4, poz. 28).

¹⁴ Rachunek bankowy do obsługi płatności z udziałem środków europejskich oraz rachunek bankowy do obsługi środków europejskich w części dotyczącej WPR.

¹⁵ Dz.U. Nr 245, poz. 1637 ze zm.

9. NIK ocenia pozytywnie podjęte dotychczas działania przez Ministerstwo Finansów w celu wypracowania i wprowadzenia w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego i Bankiem Gospodarstwa Krajowego zasad zapewniających prawidłową identyfikację zwrotów dokonanych płatności. Mimo to nie zostały całkowicie wyeliminowane opóźnienia w ich identyfikacji między innymi ze względu na termin obowiązywania nowych rozwiązań. W wyniku podjętych działań, pomimo ponad dwukrotnej w stosunku do 2010 r. liczby zwrotów (odpowiednio ponad 29 tys. i ponad 13 tys.) rozliczenie ich nastąpiło do 23 lutego 2012 r., podczas gdy za 2010 r. dopiero w połowie marca 2011 r.
- W 2011 r. nadal część zwrotów – 505,9 mln zł (w tym 494,3 mln zł należność główna), stanowiąca 39,6% kwoty wszystkich zwrotów – została wyjaśniona po terminie przekazywania przez BGK zbiorczej miesięcznej informacji o dokonanych płatnościach i zwrotach. Okres jaki upływał od daty przekazania przez BGK tej informacji do momentu ostatecznej informacji o dokonanych płatnościach, uwzględniającej wszystkie wyjaśnione zwroty wynosił od jednego do czterech miesięcy. Zdaniem NIK konieczne jest doskonalenie wypracowanych metod zapewniających prawidłową identyfikację zwrotów, gdyż skutkiem tych opóźnień było zawyżanie kwot wydatków budżetu środków europejskich prezentowanych przez dysponentów w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 UE.
10. Zdaniem NIK trudności z identyfikacją zwrotów mogły powodować, że dysponenti części budżetowych nie wykazywali tych kwot w rocznych sprawozdaniach Rb-28 UE. Na podstawie analizy porównawczej danych według stanu na początek kwietnia 2012 r. różnica pomiędzy wielkością wydatków BSE za 2011 r. zaprezentowaną w rocznych sprawozdaniach Rb-28 UE a kwotą wynikającą z zapisów w ewidencji księgowej, prowadzonej w Ministerstwie Finansów wyniosła 0,7 mln zł.
- Ponadto NIK zwraca uwagę, że podstawą księgowania wydatków dotyczących WPR są zbiorcze informacje opracowane na podstawie sprawozdań Rb-28 UE WPR dysponentów a nie wyciągi bankowe. Zdaniem NIK należy wypracować takie zasady ujmowania zdarzeń w księgach rachunkowych, aby możliwa była realizacja postanowień § 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa...¹⁶, zgodnie z którym ustalenie nadwyżki lub deficytu budżetu środków europejskich następuje na odrębnych kontach księgowych w zakresie faktycznie (kasowo) zrealizowanych dochodów i wydatków budżetu środków europejskich.
11. NIK ocenia pozytywnie wykonywanie przez Ministra Finansów zadań w ramach procesu zamykania pomocy finansowej 2004–2006. Instytucje Płatnicza i Audytowa bez zwłoki przekazywały Komisji Europejskiej (KE) końcowe deklaracje wydatków i wnioski o płatność końcową oraz deklaracje i raporty zamknięcia.
- 11.1. Dla wszystkich siedmiu¹⁷ programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych zostały przekazane dokumenty zamknięcia. W 2011 r. Komisja Europejska rozliczyła saldo końcowe i wypłaciła płatności końcowe w łącznej kwocie 78,5 mln euro dla Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich i PO Pomoc Techniczna 2004–2006 oraz Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w części finansowanej z EFS. Komisja rozliczyła także saldo końcowe Inicjatywy Wspólnotowej (IW) EQUAL oraz

¹⁶ Dz.U. Nr 128, poz. 861 ze zm.

¹⁷ SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, SPO Rozwój zasobów ludzkich, SPO Transport, SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich, PO Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego i PO Pomoc Techniczna 2004-2006.

czterech z siedmiu IW Interreg IIIA, w tym dwóch dla których Instytucja Płatnicza jest po stronie polskiej (*Polska-Słowacja i Polska-Białoruś-Ukraina*). Z tego tytułu wpłynęły do Polski środki w kwocie 9,5 mln euro.

11.2. Spośród 130 projektów finansowanych z Funduszu Spójności przekazano do KE dokumenty zamknięcia dla 89 projektów, z tego 62 z 91 projektów w ramach sektora środowisko oraz 27 z 39 projektów w ramach sektora transport. KE rozliczyła saldo końcowe pomocy i przekazała płatności końcowe dla 17 projektów na łączną kwotę 76,9 mln euro, z tego dla 8 projektów w kwocie 16,5 mln euro w ramach sektora środowisko oraz dla 9 projektów (60,4 mln euro) w sektorze transport.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) wyeliminowanie podwójnego wykazywania dochodów i wydatków w ramach wyprzedzającego finansowania PROW 2007–2013,
- 2) monitorowanie rachunków pomocniczych, na które przekazywane są środki na płatności z tytułu programów operacyjnych.

Na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, proszę Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź podjętych działaniach w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ustawy o NIK, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

