



RPW/57048/2015 P
Data: 2015-04-16



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KAP.410.001.13.2015
P/15/001

Warszawa, 15 kwietnia 2015 r.

Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Szanowny Panie Ministrze.

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Finansów pn. „Wykonanie budżetu państwa w 2014 r. w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.”

Z wyrazami szacunku:






PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

KAP.410.001.13.2015
P/15/001

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2014 roku w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontroler	Jolanta Kędra, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 92101 z dnia 4 lutego 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mateusz Szczurek, Minister Finansów ¹

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że w części nr 84 – Środki własne Unii Europejskiej w ramach wykonywania budżetu państwa w 2014 r. zrealizowano wydatki budżetowe z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi określonych w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (zwanej dalej ufp). W rezultacie osiągnięto cele prowadzonej działalności zaplanowane w układzie zadaniowym wydatków.

Sprawozdania budżetowe za 2014 r.⁴ zostały sporządzone przez dysponenta części 84 – Środki własne Unii Europejskiej terminowo, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej. Ewidencja ta prowadzona była w warunkach przyjętego systemu kontroli zarządczej w zakresie finansowym, spełniającego wymagania przepisów oraz standardów. W przyjętej koncepcji kontroli ustanowiono skuteczne mechanizmy zapobiegające znaczącym ryzykom zidentyfikowanym w obszarze prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań.

Sprawozdania budżetowe przekazują prawdziwy obraz wydatków 2014 roku. Natomiast w sprawozdaniach Rb-28 i Rb-BZ1 nie wykazano niewymagalnych zobowiązań z tytułu polskiej składki do budżetu Unii Europejskiej (dalej: UE) naliczonej w grudniu 2014 r. za styczeń 2015 r. Było to niezgodne z § 13 Instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych w zakresie budżetu państwa⁵ (dalej: instrukcja sporządzania sprawozdań budżetowych).

Niewykazanie powyższych zobowiązań wynikało z przyjęcia niezgodnej z art. 20 ust. 1 ustawy o rachunkowości (dalej: uor)⁶ praktyki prowadzenia ksiąg rachunkowych części 84,

¹ Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 listopada 2013 r. nr 1131-24-2013 o zmianie w składzie Rady Ministrów (M.P. z 2013 r., poz. 1005).

² W kontroli wykonania budżetu państwa w 2014 roku Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej i negatywnej stosuje się ocenę opisową.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

⁴ Roczne sprawozdania budżetowe w cz. 84: Rb-23 – o stanie środków na rachunkach bankowych państwowych jednostek budżetowych, z wyłączeniem rachunków izb celnych oraz Rb-28 z wykonania planu wydatków budżetu państwa, Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym.

⁵ Stanowiącej załącznik nr 37 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119).

⁶ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

według której bezsporne zobowiązania z tytułu polskiej składki za styczeń 2015 r. (ustalane w grudniu 2014 na podstawie wpływających do Ministerstwa Finansów wniosków z Komisji Europejskiej) ujmowano w księgach na kontach rozrachunkowych dopiero w następnym miesiącu. Podkreślić należy, że zobowiązania z tytułu pozostałych miesięcznych rat polskiej składki za 2014 r. księgowano prawidłowo, w miesiącu, w którym zobowiązanie zostało ustalone.

III. Wyniki kontroli

1. Wydatki budżetu państwa

Opis stanu
faktycznego

W części 84 – Środki własne Unii Europejskiej realizowane są wydatki dotyczące składki jaką Polska przekazuje do budżetu Unii Europejskiej w ramach tzw. „systemu środków własnych Unii Europejskiej”. W 2014 r. składkę obliczono zgodnie z metodologią UE. Do środków własnych zalicza się następujące kategorie wydatków:

- wpłaty Państw Członkowskich obliczone na podstawie Dochodu Narodowego Brutto (zwane środkiem własnym z tytułu DNB),
- wpłaty Państw Członkowskich obliczone na podstawie podatku VAT (zwane środkiem własnym z tytułu VAT),
- tradycyjne środki własne (ang. traditional own resources – TOR),
- wpłata z tytułu rabatu brytyjskiego.

Wysokość składki dotyczącej środków własnych z tytułu DNB jest kalkulowana poprzez podzielenie niepokrytych potrzeb budżetowych UE pomiędzy Państwa Członkowskie UE, proporcjonalnie do udziału DNB danego Państwa Członkowskiego w DNB UE ogółem. Zgodnie z klasyfikacją wydatków budżetu państwa ujmowane są one w § 8510 – *wpłata obliczona na podstawie Dochodu Narodowego Brutto*⁷.

Wysokość składki z tytułu VAT określa się przez zastosowanie jednolitej stawki, wyznaczonej przez Komisję Europejską do zharmonizowanej podstawy VAT, obliczonej przez Państwo Członkowskie w zgodzie z zasadami wspólnotowymi. Wpłaty te ujmowane są w § 8520 – *wpłata obliczona, zgodnie z metodologią wynikającą z przepisów Unii Europejskiej, na podstawie podatku od towarów i usług*.

Do tradycyjnych środków własnych wlicza się opłaty celne pobierane w odniesieniu do handlu z państwami nieczłonkowskimi na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej oraz opłaty cukrowe nałożone na producentów cukru i izoglukozy oraz przetwórców w ramach wspólnej organizacji rynku cukru. W odniesieniu do tradycyjnych środków własnych UE państwa członkowskie odprowadzają do budżetu ogólnego UE 75% pobranych opłat, natomiast pozostałe 25% zatrzymują jako tzw. „koszty poboru”. Powyższe opłaty ujmowane są w § 8530 – *wpłaty z tytułu udziału w opłatach celnych* oraz w § 8540 – *wpłaty z tytułu udziału w opłatach cukrowych*.

Wpłata z tytułu rabatu brytyjskiego oznacza korektę brytyjskiej wpłaty do wspólnotowego budżetu UE z tytułu środka własnego VAT i DNB. Jest on finansowany przez wszystkie kraje członkowskie z zastrzeżeniem, że udział Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji został zredukowany do 25% wysokości. W klasyfikacji wydatków budżetu państwa jest on ujmowany w § 8560 – *wpłata z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 25-104)

Czynności związane z realizacją budżetu państwa w zakresie części 84 – Środki własne Unii Europejskiej prowadził w 2014 r. Departament Unii Europejskiej (dalej: Departament UE) w Ministerstwie Finansów (dalej: MF).

(dowód: akta kontroli str. 3-24)

⁷ Zgodnie z załącznikiem nr 4 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

W ustawie budżetowej na 2014 r. z dnia 24 stycznia 2014 r.⁸ (dalej: ustawa budżetowa) wydatki budżetu państwa w części 84 zostały zaplanowane w kwocie 17 765 160,0 tys. zł. Przy planowaniu uwzględniono wysokość polskiej składki członkowskiej na rok 2014 określonej w przedłożonym przez KE projekcie budżetu Unii Europejskiej w wysokości 4 284 374,6 tys. euro, tj. 17 765 159,4 tys. zł⁹. W trakcie roku dokonano jednej blokady wydatków w wysokości 505.000,0 tys. zł (po korekcie)¹⁰ z uwagi na nadmiar środków będących konsekwencją mniejszej niż zakładano realizacji płatności składki do budżetu UE w związku ze zmianami budżetu UE oraz skorygowaniem danych dotyczących rozliczeń za lata ubiegłe płatności z tytułu VAT i DNB dla Polski. Decyzją Ministra Finansów 100 000,0 tys. zł z zablokowanych środków zostało przeniesionych do części 83 – Rezerwy celowe, poz. 83 „Zobowiązania wymagalne Skarbu Państwa”. W związku z powyższym plan wydatków w cz. 84 został zmniejszony do kwoty 17 665 160,0 tys. zł.

W odniesieniu do 2014 r. KE dokonała korekt finansowych w budżecie ogólnym UE skutkujących zmniejszeniem składki dla Polski łącznie o 160 447,1 tys. euro, z tego:

- korekta nr 2 – zwiększenie środków na płatności w ramach DNB – wzrost składki dla Polski o 57 237,8 tys. euro,
- korekta nr 3 – rewizja szacunków tradycyjnych środków własnych, podstaw VAT i DNB oraz finansowania rabatu brytyjskiego, a także rozliczenie dodatkowych dochodów z kar i odsetek – zmniejszenie składki per saldo o 66 729,0 tys. euro (w tym zwiększenie składki z tytułu rabatu brytyjskiego o 36 998,9 tys. euro),
- korekta nr 5 – rewizja szacunków tradycyjnych środków własnych oraz wpłat DNB – redukcja składki o 121 658,8 tys. euro,
- korekta nr 7 – rozliczenie nadwyżki budżetowej za 2013 r. – zmniejszenie składki 29 297,2 tys. euro.

Pozostałe korekty budżetu ogólnego UE nie powodowały skutków finansowych dla budżetu państwa w cz. 84.

(dowód: akta kontroli str. 105-165, 1177)

Wydatki w części 84 zostały zrealizowane w kwocie 17 259 856,5 tys. zł, co stanowiło 97,2% planu wg ustawy budżetowej (17 765 160,0 tys. zł) oraz 97,7% planu po zmianach (17 665 160,0 tys. zł). W porównaniu do roku 2013 wydatki zrealizowane w 2014 r. stanowiły 95,2%. Wszystkie wydatki zostały zrealizowane w ramach działu 758 – Różne rozliczenia, rozdział 75850 – Rozliczenia z budżetem ogólnym Unii Europejskiej z tytułu środków własnych.

(dowód: akta kontroli str. 166-171, 181-182)

Według danych wykazanych w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ-1 dysponenta części 84 dotyczącym wydatków w układzie zadaniowym, planowane mierniki realizacji celów zadań, podzadań i działań zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 172, 195-196)

⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 162.

⁹ Wg kursu z dnia 2 maja 2013 r. - 4,1465 zł/euro. Zgodnie z przyjętą metodologią płatność składki odbywa się wg referencyjnego kursu wymiany walut opublikowanego przez Europejski Bank Centralny w Dzienniku Urzędowym UE z ostatniego dnia notowania w roku kalendarzowym poprzedzającym dany rok budżetowy, tj. dla 2014 r. 4,1543 PLN/EUR.

¹⁰ Pierwszej blokady środków w kwocie 510 000,0 tys. zł dokonano 27 listopada 2014 r. w związku z mniejszą niż zakładano realizacją płatności składki do budżetu Unii (zmiana poziomu budżetu UE oraz skorygowanie danych dotyczących rozliczeń za lata ubiegłe płatności z tytułu VAT i DNB). W dniu 17 grudnia 2014 r. dokonano korekty wysokości blokady do kwoty 505 000,0 tys. zł w związku z faktycznym wyższym od zakładanego poborem opłat celnych i tym samym wyższej płatności składki do budżetu UE.

Dysponent części 84 zwrócił na centralny rachunek budżetu państwa środki pozostające po zakończeniu roku budżetowego w kwocie 164,83 zł w terminie określonym w § 22 rozporządzenia MF w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 874-877)

Zobowiązania w części 84 na koniec 2014 r. wyniosły 154 103,8 tys. zł¹². Dotyczyły one niedopłaty składki do budżetu UE z tytułu rabatu brytyjskiego i wynikały z korekty nr 3 budżetu UE wprowadzonej 17 grudnia 2014 r. Ponieważ jednocześnie wystąpiła nadpłata polskiej składki w kwocie 856 446,8 tys. zł (z tytułu VAT i DNB), zobowiązanie powyższe zostało uregulowane poprzez zmniejszenie polskiej składki za luty 2015 r. o 702 343 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 168, 170-171, 173-182, 195-196, 952-971, 977-983)

W wyniku kontroli wszystkich wydatków części 84 stwierdzono, że wpłata rat składek należnych do budżetu UE dokonywana była w kwotach i terminach zgodnych z obowiązującymi przepisami i procedurami.

(dowód: akta kontroli str. 361-365, 395-873)

Dysponent części sprawował nadzór i kontrolę nad realizacją budżetu, o których mowa w art. 175 ust. 1 i 2 ufp m.in. poprzez analizę i ocenę przebiegu realizacji wydatków budżetowych w ramach nadzorowanej części. Przedmiotem tych analiz była zasadność i zgodność wydatków z ich przeznaczeniem w kontekście zmian wprowadzonych w budżecie UE i pozostałych należnych płatności do budżetu UE, jak również zgodności dokonywanych wydatków z wewnętrznymi procedurami płatności.

(dowód: akta kontroli str. 222-319)

Ustalone
nieprawidłowości i
uwagi

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

2. Roczne sprawozdania budżetowe

Opis stanu
faktycznego

Mechanizmy systemu kontroli zarządczej zapewniające prawidłowość i rzetelność prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań

W części 84 została przyjęta koncepcja kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych, w której uwzględniono w szczególności:

- charakter działalności i celów oraz skalę wydatków ponoszonych w ramach tej części budżetowej (środowisko kontroli);
- proces szacowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości, analizę prawdopodobieństwa ich wystąpienia oraz planowane działania przeciwdziałające;
- system informacyjny dotyczący zdarzeń gospodarczych istotnych dla rachunkowości i sprawozdawczości, w którym określono procedury, za pomocą których te zdarzenia są identyfikowane, rejestrowane, przetwarzane (w tym kontrolowane, akceptowane, księgowane) oraz raportowane;
- działania kontrolne ograniczające ryzyko, że mechanizmy kontroli zarządczej nie zdołają na czas zapobiec istotnym nieprawidłowościom lub ich wykryć i skorygować, w których uwzględniono: proces zaciągania zobowiązań finansowych, obieg (w tym terminowość) dokumentów księgowych, podział obowiązków i odpowiedzialność za wykonanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej, sposób weryfikacji operacji gospodarczych i finansowych przed i po realizacji;

¹¹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz. U. z 2014 r., poz. 82 ze zm.).

¹² Na koniec 2013 r. w cz. 84 zobowiązania nie wystąpiły.

- sprawowanie przez kierownictwo nadzoru nad skutecznością systemu kontroli zarządczej poprzez ocenę, czy zapewniono właściwe działanie kontroli oraz ewentualnie podjęto niezbędne działania korygujące.

(dowód: akta kontroli str. 222-231, 290-316)

Koncepcja kontroli zarządczej w powyższym zakresie została opisana i przyjęta do stosowania w zarządzeniu nr 32 Ministra Finansów z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie zasad rachunkowości w zakresie części budżetu państwa 84 – Środki własne Unii Europejskiej oraz w Procedurze postępowania przy realizacji płatności z tytułu zasobów własnych. Nie ustalono formalnych (pisemnych) procedur kontroli prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 232-238, 324-349)

Szczegółowe badanie funkcjonowania przyjętej w części 84 koncepcji kontroli zarządczej w zakresie finansowym odnoszącym się do prowadzenia ksiąg rachunkowych i sporządzania sprawozdań, które przeprowadzono na próbie wszystkich wydatków poniesionych w części 84 wykazało, że:

- ustanowione formalnie działania kontrolne ograniczające ryzyko nieprawidłowego funkcjonowania kontroli zarządczej w powyższym zakresie były przestrzegane;
- faktycznie podejmowane działania (które nie zostały formalnie opisane), w okresie objętym kontrolą, przez pracowników Departamentu UE w zakresie kontroli sprawozdań były wystarczające, aby na akceptowalnym poziomie ograniczyć ryzyko, że dane wykazane w tych sprawozdaniach będą nierzetelne; potwierdzają to ustalenia dotyczące prawidłowości sporządzania sprawozdań przedstawione w niniejszym punkcie wystąpienia.

(akta kontroli str. 222-231, 320-323, 395-873)

Prawidłowość sprawozdań

Ustalono, że dysponent części 84 dokonywał kontroli sprawozdań budżetowych za 2014 r., zarówno pod względem formalno-rachunkowym jak i merytorycznym.

Kontrolą objęto prawidłowość sporządzania sprawozdań budżetowych dla części 84¹³, w tym zgodność z ewidencją księgową danych wykazanych w tych sprawozdaniach.

Sprawozdania zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym i przekazane Ministrowi Finansów w terminach określonych w obowiązujących przepisach¹⁴. Dane wykazane w ww. sprawozdaniach były zgodne z danymi wykazanymi na odpowiednich kontach ksiąg rachunkowych, w tym ze sporządzonym w dniu 2 lutego 2015 r. zestawieniem obrotów i sald. W sprawozdaniach – w okresie do zakończenia kontroli - nie dokonywano korekt.

(dowód: akta kontroli str. 167-221, 381-383, 1176)

Ustalono
nieprawidłowości

Ustalono podczas kontroli błąd systemowy (opis szczegółowy w pkt 3 wystąpienia) spowodował, że w rocznych sprawozdaniach budżetowych Rb-28 i Rb-BZ1, w związku z przyjętymi zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych, nie ujęto niewymagalnych zobowiązań z tytułu polskiej składki do budżetu UE naliczonej w grudniu 2014 r. w kwocie 1 362 338,4 tys. zł, płatnej w styczniu 2015 r. Było to niezgodne z § 13 instrukcji sporządzania sprawozdań budżetowych, według którego w sprawozdaniu Rb-28 w kolumnie „zobowiązania ogółem” wykazuje się wszystkie uznane przez jednostkę zobowiązania niespłacone do końca okresu sprawozdawczego, a więc również te zobowiązania, które będą zapłacone w roku następnym.

¹³ Patrz przypis nr 4.

¹⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów: z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 119) oraz z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym (Dz. U. Nr 298, poz. 1766).

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2014 r. w części 84 wystąpiła nadpłata składki do budżetu Unii Europejskiej. Zgodnie z metodologią wpłaty składek do budżetu UE, nadpłata ta została rozliczona przy wpłacie składki przez stronę polską w lutym 2015 r. Jest to sytuacja specyficzna, która nie została przewidziana w obowiązującym systemie sprawozdawczości budżetowej. Powoduje to, że w sprawozdawczości budżetowej nie ma możliwości prawidłowej prezentacji wyniku części 84. Wykorzystywane przez GUS do kalkulacji deficytu budżetu państwa sprawozdania Rb-28, które nie uwzględniają nadpłaty składki do budżetu UE nie mogą być także wiarygodnym źródłem danych do wyliczenia kwoty deficytu. Przyjęta w Ministerstwie Finansów odnośnie 2014 r. praktyka polegająca na przekazaniu do GUS wraz ze sprawozdaniem Rb-28 pisemnej informacji dotyczącej wykonania wydatków w części 84 jest, w ocenie NIK, rozwiązaniem doraźnym, w odniesieniu do którego należy wypracować zasady o trwałym, uregulowanym prawnie charakterze.

(dowód: akta kontroli str. 173-180, 893-912, 952-971, 977-983)

3. Księgi rachunkowe

Opis stanu
faktycznego

Przyjęta dla części 84 dokumentacja opisująca zasady rachunkowości spełniała warunki określone w uor. Określono w niej – stosownie do standardów rachunkowości - stanowiska i zakresy obowiązków osób odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych czynności w ramach systemu rachunkowości, w tym kontroli funkcjonalnej.

(dowód: akta kontroli str. 320-349, 1001-1004)

Prawidłowość funkcjonowania systemu księgowości komputerowej

W 2014 r dla części 84 funkcjonował system księgowości komputerowej FK-M wersja 1.73e¹⁵. System ten został w aktualnej wersji zatwierdzony do stosowania przez Podsekretarza Stanu w MF, który jest upoważniony przez Ministra Finansów do wykonywania czynności dysponenta części 84. Wydruki ksiąg rachunkowych odpowiadają wymaganiom przepisów uor, w tym m.in. są trwale oznaczone nazwą jednostki, nazwą danego rodzaju ksiąg rachunkowych, są wyraźnie oznaczone co do roku obrotowego i okresu sprawozdawczego oraz co do daty sporządzenia wydruku. Składają się z automatycznie numerowanych stron i są sumowane na kolejnych stronach w sposób ciągły w roku obrotowym. System zapewnia, że sposób dokonywania zapisów w dzienniku umożliwia ich jednoznaczne powiązanie ze sprawdzonymi i zatwierdzonymi dowodami księgowymi. Wydruki ksiąg (dziennika, księgi głównej i zestawień obrotów i sald) pozwalają jednoznacznie stwierdzić, że nie zawierają danych z tzw. bufora.

(dowód: akta kontroli str. 350-360, 366-394, 1001-1002, 1004)

Badanie dowodów i zapisów księgowych

Szczegółowym badaniem objęto wszystkie dowody i zapisy księgowe w części 84 budżetu państwa dotyczące płatności składki do budżetu Unii Europejskiej. Badanie przeprowadzono w zakresie poprawności formalnej dowodów i zapisów księgowych (testy kontroli) oraz wiarygodności zapisów księgowych pod kątem prawidłowości wartości transakcji, okresu księgowania, ujęcia na kontach syntetycznych i analitycznych (a w konsekwencji ujęcia w sprawozdaniach budżetowych).

W wyniku przeprowadzonego badania stwierdzono, że dowody i odpowiadające im zapisy księgowe zostały sporządzone poprawnie pod względem formalnym. Zapisy księgowe zostały wprowadzone do ksiąg rachunkowych, zarówno księgi głównej, jak i ksiąg pomocniczych prawidłowo. Zapisy zawierały elementy wymagane przepisami uor, były sprawdzalne, zostały ujęte w księgach rachunkowych w sposób trwały, systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych oraz z uwzględnieniem zasady chronologii zdarzeń, jakie nastąpiły w danym okresie sprawozdawczym, za wyjątkiem przypadku opisanego w części niniejszego rozdziału wystąpienia dotyczącego nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 366-378, 395-873, 890-892, 913-1000)

¹⁵ Od 1 stycznia 2015 r. użytkowana jest wersja o numerze 1.73g (zainstalowana 16 grudnia 2014 r.); autorem programu jest firma C-Land sp. Z o.o.

Ustalono
nieprawidłowości

W wyniku kontroli ustalono, że w MF wnioski z KE dotyczące wpłaty polskiej składki do budżetu UE z tytułu VAT, DNB, rabatu brytyjskiego oraz mechanizmów korekcyjnych były niejednolicie ujmowane w księgach rachunkowych i kwalifikowane do poszczególnych okresów sprawozdawczych (miesiące). W okresie od stycznia do listopada 2014 r. dokumenty z KE dotyczące płatności składki do UE z ww. tytułów, które wpłynęły do Departamentu UE w miesiącu poprzedzającym miesiąc dokonania płatności (wymagalności składki), były ujmowane w księgach rachunkowych w miesiącu ich wpłynięcia do Departamentu UE. Znalazło to odzwierciedlenie w miesięcznych sprawozdaniach Rb-28 za okres od stycznia do listopada 2014 r., gdzie wykazywano zobowiązania dotyczące płatności składki do UE z tytułu VAT, DNB, rabatu brytyjskiego i mechanizmów korekcyjnych w wysokości wynikającej z salda Ct na koncie 201 – Rozrachunki z Komisją Europejską. W miesięcznym sprawozdaniu Rb-28 za grudzień 2014 r. nie wykazano zobowiązania dotyczącego płatności składki do UE z ww. tytułów, których termin płatności przypada na styczeń 2015 r., gdyż wniosek KE, który wpłynął do Departamentu UE w dniu 17.12.2014 r. nie został zakwalifikowany do danego okresu sprawozdawczego zgodnie z metodologią przyjętą w ciągu roku, lecz jako miesiąc księgowania wskazano styczeń 2015 r. W księgach 2014 r. dowód ten został zaksięgowany na pozabilansowym koncie 999 – Zaangażowanie wydatków budżetowych przyszłych lat. W ustalonej dla cz. 84 polityce rachunkowości brak jest zapisów sankcjonujących stosowaną praktykę przyjmowania za datę operacji raz miesiąca wpłynięcia dokumentu (tożsamego z datą dokumentu), a innym razem datę wymagalności składki. Skutkiem przyjęcia takiego sposobu księgowania, jest brak zapisu dotyczącego płatności składki do UE z ww. tytułów na koncie 201 – Rozrachunki z Komisją Europejską w miesiącu grudniu 2014 r. i podwójny zapis w miesiącu styczniu 2015 r. dotyczący składki za miesiące styczeń i luty 2015 r.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Departamentu UE Pana Krzysztofa Sajdaka¹⁶, o zadekretowaniu dokumentu do danego miesiąca w trakcie roku obrotowego decyduje data dokonania operacji gospodarczej, tj. data wystawienia wezwania do zapłaty przez KE. Natomiast na przełomie lat konieczne jest dodatkowe przyporządkowanie kosztów do lat, których dotyczą, co jest zgodne z zasadą memoriału wyrażoną w art. 6 ust. 1 uor. Informacja z KE, która wpłynęła do MF w styczniu 2015 r. ale dotyczyła rozliczenia płatności do budżetu UE za 2014 r. została poprzez analogię ujęta w księgach rachunkowych 2014 r. Jak dodał Pan Dyrektor, takie ujęcie w księgach rachunkowych zapewnia również właściwe rozliczenie rocznych kosztów związanych z płatnościami polskiej składki członkowskiej w zgodzie z kwotami ujętymi w budżecie UE na dany rok. W dodatkowych wyjaśnieniach¹⁷, Pan Dyrektor Krzysztof Sajdak podał m.in., że Departament UE od 2004 r. niezmiennie stosuje ten sam sposób klasyfikowania dokumentów z KE do ujęcia w księgach rachunkowych, wynikający z nadrzędnej zasady memoriału. Dodał również, że w uor nie ma wymogu jednolitej klasyfikacji tych samych kategorii dokumentów kosztowych (np. faktur, wezwań do zapłaty) do ujęcia w księgach rachunkowych. Dokumenty dotyczące bieżącego roku powinny być ujmowane w księgach na bieżąco, natomiast otrzymane na przełomie roku muszą być zaliczone do okresu, którego dotyczą, co potwierdza art. 54 ust. 1 uor. Bowiem przepis ten nakazuje jednostce, która otrzymała informacje o zdarzeniach, mających istotny wpływ na sprawozdanie finansowe przed jego zatwierdzeniem, zmienić zapisy w księgach rachunkowych roku obrotowego, którego sprawozdanie finansowe dotyczy.

W ocenie NIK, ujmowanie w księgach rachunkowych wniosków z KE dotyczących wpłaty polskiej składki do budżetu UE z ww. tytułów, powinno odbywać się we wszystkich okresach sprawozdawczych (miesiącach) według jednolitych zasad przyjętych w polityce rachunkowości. Zgodnie z art. 20 ust. 1 uor do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić, w postaci zapisu, każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. Zdaniem NIK wniosek KE, który wpłynął do Departamentu UE w grudniu dokumentuje zdarzenie gospodarcze jakim jest naliczenie składki do UE i powinien być zaewidencjonowany w księgach rachunkowych MF niezależnie od terminu

¹⁶ Pismo nr UE5.0800.2.2015 z dnia 18 marca 2015 r.

¹⁷ Pismo nr UE5.0800.5.2015 z dnia 3 kwietnia 2015 r.

płatności i wymagalności składki. Sporządzenie i zatwierdzenie w Departamencie UE dokumentu wewnętrznego „Dyspozycja do realizacji dla dysponenta cz. 84 – Środki własne UE” (stanowiącego zgodnie z Instrukcją w sprawie zasad sporządzania, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych dokument księgowy zatwierdzający płatność składki do budżetu UE) w grudniu 2014 r. świadczy, zdaniem NIK, o uznaniu przez jednostkę zobowiązania, którego płatność przypada na pierwszy roboczy dzień miesiąca następnego. Odrębną kwestią jest zaliczenie składki za styczeń 2015 r. do kosztów właściwego roku obrotowego, które winno się odbywać z wykorzystaniem rozliczenia kosztów w czasie. Zdaniem NIK, kluczowe jest zapewnienie takiej prezentacji w księgach rachunkowych, informacji pochodzących z zaksięgowanych dowodów księgowych, aby odzwierciedlały stan m.in. zobowiązań i pozwoliły ocenić przyszły stan finansowy.

(dowód: akta kontroli str. 197-221, 324-349, 381-383, 607-873, 878-889, 919, 923, 929-946, 1001, 1003, 1005-1007, 1175, 1178-1182)

4. Sprawozdania sporządzane w ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej

Opis stanu faktycznego

W ramach systemu kontroli środków własnych Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów sporządzane są następujące sprawozdania:

- 1) miesięczne sprawozdania z konta A i kwartalne z konta B sporządzane na podstawie art. 6 ust. 4a i 4b rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000¹⁸,
- 2) sprawozdanie roczne Polskiej Administracji Celnej o działalności i wynikach kontroli za 2014 r. dotyczące systemu środków własnych Wspólnot, sporządzone na podstawie art. 17 ust. 5 ww. rozporządzenia 1150/2000,
- 3) sprawozdanie z wyliczenia podstaw środka własnego VAT, przekazane na podstawie art. 7(1) rozporządzenia Rady nr 1553/89 EWG¹⁹.

Wymienione powyżej sprawozdania były przekazywane do Komisji Europejskiej w terminach określonych w ww. przepisach, na podstawie których sporządzano te dokumenty.

W Ministerstwie Finansów prowadzony jest w systemie OWNRES rejestr nadużyć finansowych i nieprawidłowości w odniesieniu do spraw powyżej 10.000 EUR, dotyczących tradycyjnych środków własnych UE, o których mowa w art. 6 ust. 5 rozporządzenia 1150/2000²⁰. Badanie prawidłowości zgłaszania do Komisji Europejskiej informacji o wykrytych nieprawidłowościach i nadużyciach finansowych, które przeprowadzono na próbie 25 ze 191 spraw (tj. 13%) wykazało, że zatwierdzanie spraw przez upoważnionego pracownika MF następowało w terminie określonym w art. 6 ust. 5 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1150/2000, tj. w terminie dwóch miesięcy od końca każdego kwartału, w którym wykryto nieprawidłowość lub nadużycie.

Ponadto, na podstawie art. 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia Rady nr 1287/2003 WE w sprawie harmonizacji dochodu narodowego brutto w cenach rynkowych²¹, Główny Urząd Statystyczny sporządził Kwestionariusz dotyczący Dochodu Narodowego Brutto 2014 oraz raport jakości DNB. GUS przekazał ww. dokumenty do Departamentu UE w dniu 24 września 2014 r., przy piśmie z dnia 22 września 2014 r. z adnotacją, że dokumenty te zostały przesłane do Eurostatu, oraz że zostaną opublikowane na stronie internetowej GUS 29 września 2014 r. W dniu 31 października 2014 r. do Departamentu UE wpłynęła z GUS

¹⁸ Dz. U. L. z 31.05.2000 r., Nr 130, s. 1. Rozporządzenie to zostało uchylone na mocy rozporządzenia Rady (UE, Euratom) Nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz. U. L. z 07.06.2014 r., Nr 168, s. 39). Regulacje zawarte w art. 6 ust. 4 lit. a) i lit. b) rozporządzenia 1150/2000 pozostały bez zmian.

¹⁹ Dz. U. L. z 07.06.1989 r. Nr 155, s. 9.

²⁰ Rozporządzenie 1150/2000 zostało uchylone (vide przypis nr 17). Przepisy dotyczące informowania o nadużyciach i nieprawidłowościach o wartości powyżej 10.000 EURO mających wpływ na należności dotyczące tradycyjnych zasobów własnych zostały ujęte w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Rady (UE, Euratom) Nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej.

²¹ Dz. U. L. z 19.07.2003 r. Nr 181, s. 1.

ostateczna, skorygowana wersja Kwestionariusza DNB 2014 zaakceptowana przez Komitet Dochodu Narodowego.

(dowód: akta kontroli str. 1008-1174)

Ustalono
nieprawidłowości i
uwagi

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²², wnosi o:

- 1) ustalenie sposobu rozliczania nadwyżek w części 84 - Środki własne Unii Europejskiej i rozważenie opracowania wzoru sprawozdania budżetowego, które pozwoliłoby prezentować specyficzne dla tej części zjawisko nadpłaty składki do budżetu Unii Europejskiej, która jest rozliczana w poczet należności na rzecz Unii Europejskiej w następnym roku budżetowym i wpływa na poziom deficytu budżetu państwa,
- 2) ujmowanie w księgach rachunkowych części 84, jednolicie przez cały rok obrotowy, dokumentów otrzymanych z Komisji Europejskiej określających wysokość miesięcznej składki do budżetu UE zgodnie z datą ich wpływu do Ministerstwa Finansów i uznania jako podstawę powstania zobowiązania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

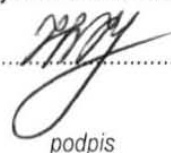
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 kwietnia 2015 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



.....
podpis

²² Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.