



Warszawa, dnia 03 lipca 2019 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

BAK3.0811.1.2019

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Na podstawie art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam informację o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych, podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań w związku z wystąpieniem pokontrolnym NIK z kontroli P/19/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.*

Wniosek nr 1. *Niezwłoczne informowanie dysponenta części o wolnych, niewykorzystanych środkach z budżetu środków europejskich.*

Komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów realizujące wydatki, dotyczące programów finansowanych z udziałem środków europejskich (w ramach budżetu państwa BP oraz budżetu środków europejskich BSE), zostały zobowiązane przez dysponenta części 19 pismem z dnia 22 maja 2019 r., FK3.3124.8.2019 w trybie art. 175 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹ do dokonywania na bieżąco analizy zadań finansowanych z ww. budżetów pod kątem ich realizacji i wykonania planu wydatków. Natomiast w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek odchyłeń od założonego harmonogramu, które uniemożliwią wykorzystanie środków, komórki zobowiązane zostały do niezwłocznego zgłaszania ww. informacji do Departamentu Finansów i Księgowości. Pozwoli to na bieżące monitorowanie stopnia wykorzystania tych środków. Jednocześnie należy zaznaczyć, że zgłaszane przez komórki organizacyjne Ministerstwa wnioski o blokadę środków budżetowych, służby finansowe realizują na bieżąco i środki są blokowane. W 2019 r. wydano już trzy decyzje blokujące środki w ramach budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich.

Wniosek nr 2. *Właściwe ujmowanie wydatków w ramach poszczególnych klasyfikacji budżetu państwa w układzie zadaniowym, w celu wykazania realnej efektywności realizowanych podzadań.*

W zakresie ujmowania wydatków w ramach poszczególnych klasyfikacji budżetu państwa w układzie zadaniowym należy zaznaczyć, że cel podzadania nie może dotyczyć wprost wszystkich szczegółowych bardzo różnorodnych rodzajów wydatków przypisanych do danej

¹ Dz. U. z 2019 r, poz. 869.



Finansów

pozycji układu zadaniowego, które mają charakter pośredni dla realizacji celu. W konsekwencji może istnieć wiele wydatków o charakterze operacyjnym, które - z natury rzeczy - nie są przekładane wprost na wysoko zagregowane efekty wskazujące na stopień osiągnięcia wyznaczonego celu podzadania. Realizacja wydatków w kontekście przyczyniania się ich do ogólnego celu podzadania powinna być rozpatrywana jedynie w sposób pośredni, tj. w kontekście możliwości rozliczenia tych środków i zaprezentowania ogólnych wyników /rezultatu całokształtu gospodarki budżetowej za dany rok (poprzez sprawozdawczość budżetową).

Ujmowanie zdarzeń gospodarczych do poszczególnych klasyfikacji budżetu w układzie zadaniowym odbywa się zgodnie z ustalonymi na dany rok budżetowy zasadami alokacji, uwzględniającymi charakter realizowanych zadań. Jest to wystarczające do wykazania realnej efektywności realizowanych podzadań.

Wniosek nr 3. *Zapewnienie rozwiązań zapobiegających zgłaszaniu do wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego wydatków nierealnych do wykonania we wnioskowanym terminie.*

Komórki organizacyjne Ministerstwa oraz jednostki podległe, zgłaszając zadania do wydatków niewygasających zostaną zobowiązane do przedkładania dodatkowej informacji określającej prawdopodobieństwo wydatkowania środków zgłaszanych do wydatków niewygasających w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wydatków budżetu państwa, które nie wygasają z upływem roku budżetowego. Prawdopodobieństwo określane będzie procentowo, a podstawą oceny prawdopodobieństwa wydatkowania środków będzie przebieg danego zadania, w tym dane dotyczące zakresu rzeczowego zadania i aktualnego stanu ich zaawansowania. Ostatecznie informacje te będą podstawą do podjęcia przez dysponenta części decyzji o zgłoszeniu wydatków zaplanowanych na realizację tych zadań do wydatków niewygasających.

Wniosek nr 4. *Wprowadzenie standardu dokonywania zakupu usług poprzedzonego szczegółową analizą zakresu zadań określonych dla komórek organizacyjnych Ministerstwa Finansów.*

Uzasadnienie celowości i zasadności dokonywania zakupu lub udzielenia zamówienia będzie rozszerzone o nowe elementy, tj. zbadanie możliwości zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb z wykorzystaniem zasobów własnych Ministerstwa Finansów, a także zasobów jednostek podległych lub nadzorowanych oraz z wykorzystaniem zasobów spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o.

W dalszej perspektywie wprowadzona zmiana standardu dokonywania zakupu usług będzie uwzględniać przepisy nowej ustawy *Prawo zamówień publicznych*² w zakresie analizy potrzeb zamawiającego. Należy bowiem zaznaczyć, że dopiero w projektowanych przepisach, których wejście w życie jest planowane na 1 stycznia 2021 r., nakłada się na zamawiającego

² Projekt ustawy Prawo zamówień publicznych, nr z wykazu:UD472 <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12320355> por. art. 83 projektu z dnia 07 czerwca 2019 r.

szczegółowe obowiązki przed wszczęciem postępowania o udzielenie zamówienia w zakresie sporządzania analizy potrzeb i wymagań.

Wniosek nr 5. *Zwiększenie nadzoru nad czynnościami związanymi z dochodzeniem należności Skarbu Państwa.*

Obowiązki oraz sposób postępowania w sprawach ustalania oraz dochodzenia należności w Ministerstwie Finansów reguluje zarządzenie Nr 49 Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w *sprawie zasad postępowania w Ministerstwie Finansów przy ustalaniu oraz dochodzeniu należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym*. Obowiązujące w Ministerstwie Finansów regulacje są wystarczające, jednakże dysponent części przypomni komórkom organizacyjnym Ministerstwa Finansów o konieczności stosowania ww. zarządzenia oraz zwróci uwagę na podejmowanie takich działań, które przyczynią się do zwiększenia efektywności dochodzenia należności.

Jednocześnie informuję, że bieżącej analizie poddawane są także rejestry spraw sądowych obejmujących dochodzenie należności Skarbu Państwa, w tym po zlikwidowanym Ministerstwie Skarbu Państwa. Konieczność pilnego podejmowania działań – w celu efektywnego dochodzenia należności – jest priorytetem przy wykonywaniu zadań przez właściwe komórki merytoryczne, zajmujące się dochodzeniem należności Skarbu Państwa.

W odniesieniu do wniosków z lat ubiegłych: 2015 i 2017, przedstawiam, co następuje.

Wniosek w zakresie tworzenia w planie finansowym dysponenta części rezerwy na wydatki jednostek podległych (str. 7 oraz str. 15-16 wystąpienia pokontrolnego).

W zakresie sformułowania dotyczącego tworzenia w planie finansowym dysponenta części rezerwy na wydatki jednostek podległych, Ministerstwo ponownie informuje, że podejmuje wszelkie niezbędne działania, aby wszystkie zidentyfikowane potrzeby rzeczowo-finansowe jednostek podległych miały zabezpieczenie w budżetach tych jednostek.

Przed wszystkim należy jednak zauważyć, że zarówno planowanie wydatków w Ministerstwie, jak i proces wykonywania ma umocowanie w przepisach prawa, a w szczególności w ustawie *o finansach publicznych*. Wszystkie działania mają na celu efektywne dysponowanie wydatkami części 19, bez zbędnego angażowania Ministra Finansów (co sugeruje NIK w przypadku skorzystania z rozwiązania ujmowania w części 83 pewnych wydatków).

Tworzenie rezerw celowych w ujęciu globalnym przez Ministra Finansów jest ograniczone procentowym (5%) odniesieniem do limitu wydatków budżetu państwa oraz merytorycznymi przesłankami z art. 140 ustawy *o finansach publicznych*. A zatem nie każdy wydatek dysponenta, który został merytorycznie określony oraz finalnie ma przypisanego beneficjenta, może zostać uwzględniony w rezerwie celowej.

Dodatkowo wskazać należy, że NIK formułując wniosek nie uwzględniła specyfiki Krajowej Administracji Skarbowej, która obejmuje zarówno jednostki w terenie, jak również komórki organizacyjne będące w strukturze Ministerstwa. Szef Krajowej Administracji Skarbowej

sprawujący nadzór nad KAS jest jednocześnie członkiem kierownictwa Ministerstwa Finansów, co ma istotny wpływ na dysponowanie środkami w zakresie finansowania jednostek organizacyjnych KAS. Taki sposób organizacji i funkcjonowania KAS jest nieporównywalny z żadną inną strukturą jednostek administracji publicznej, co niestety nie zostało uwzględnione przy dokonywanej ocenie tego obszaru przez kontrolerów NIK.

Wniosek dotyczący ujednoczenia przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków UE (str. 7 oraz str. 32-33, wystąpienia pokontrolnego).

Dotychczasowe analizy prawidłowości rozwiązań przyjętych w tym zakresie oraz ich wyniki wskazały, że tok rozumowania przyjęty przez Ministerstwo Finansów w odniesieniu do kar umownych potrącanych z wynagrodzenia wykonawcy w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich - jest zasadny i przede wszystkim zgodny z obowiązującymi przepisami, w tym także przepisami z zakresu systemu realizacji programów finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE.

Specyfika ww. projektów i konieczność stosowania jednolitych zasad dla środków pochodzących z budżetu środków europejskich oraz dla pochodzących z budżetu państwa środków współfinansowania krajowego, czyli zapewnienie „pakietowego” sposobu traktowania środków, które są ze sobą nierozzerwalnie związane - ma decydujące znaczenie w sposobie rozliczania kar.

Ważne jest również i wymaga to podkreślenia, że stosowanie ww. jednolitych zasad ma logiczne uzasadnienie dla funkcjonowania systemu. Jednocześnie zauważyć należy, że stanowisko NIK nie wskazuje na uzyskanie korzyści, które nie byłyby zapewnione poprzez działanie i procedury stosowane przez Ministerstwo Finansów lub które uzasadniałyby ingerencję w treść obowiązujących przepisów.

Wniosek dotyczący przeprowadzenia bieżącej analizy funkcjonowania spółki Aplikacje Krytyczne (str. 7 oraz str. 17-18 wystąpienia pokontrolnego).

Ministerstwo Finansów przeprowadziło działania w zakresie wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2017 r. i dokonało analizy funkcjonowania spółki Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. w zakresie kosztów realizowanych zleceń na rzecz Ministerstwa Finansów, w kontekście efektywności jej funkcjonowania. Podkreślić należy, że spółka została powołana i działa na podstawie ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 r. o szczególnych zasadach wykonywania niektórych zadań dotyczących informatyzacji działalności organów Krajowej Administracji Skarbowej³. Jest to spółka specjalnego przeznaczenia do wypełniania działań ustawowych polegających na realizacji projektów informatycznych, mających na celu tworzenie i rozwijanie oprogramowania, które umożliwi między innymi walkę z oszustwami podatkowymi. Na mocy powołanej ustawy Ministerstwo Finansów jest jedynym „klientem” spółki, która wykorzystuje własne

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2192 z późn. zm.

zasoby kadrowe o złożonych i unikalnych kompetencjach, aby świadczyć usługi informatyczne przy realizacji projektów informatycznych w Ministerstwie.

Jednocześnie podkreślić należy, że Spółce w 2018 r. nie zostały przekazane przez Ministerstwo żadne środki finansowe, co w kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2017 r. stanowiło podstawę sformułowania wniosku pokontrolnego. Natomiast w 2019 r. po przeprowadzeniu wskazanych analiz podjęto decyzję co do dalszego modelu finansowania Spółki.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że spółka, której właścicielem jest Skarb Państwa, reprezentowany przez Ministra Finansów, bierze udział w realizacji kluczowych dla bezpieczeństwa ekonomicznego państwa projektów informatycznych, które wymagają ścisłej kontroli i nadzoru, co jest szczególnie istotną kwestią podejmowania współpracy ze spółką. Zlecenie zadań spółce Aplikacje Krytyczne w pierwszej w kolejności prowadzi do ograniczenia ryzyka dotyczącego destabilizacji bezpieczeństwa ekonomicznego, które jest krytyczne i bezcenne dla interesu państwa – operacje na danych objętych tajemnicą skarbową i tajemnicą bankową, tajemnicą informacji niejawnych. Spółka uczestniczy w wytwarzaniu oprogramowania, które jest podstawą uszczelniania systemu podatkowego poprzez wykorzystanie technologii informatycznych oraz wytwarza narzędzia informatyczne do nowoczesnej analizy ogromnej ilości danych podatkowych.

Z upoważnienia Ministra Finansów
Dyrektor Generalny

Barbara Brodziska-Mięcka

