



Warszawa, dnia 21 maja 2019 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW**

BP10.0811.4.2019

Pan
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Sum Re Prezes!

W związku z wystąpieniem pokontrolnym NIK otrzymanym w dniu 30 kwietnia 2019 r. (znak: KBF.410.001.11.2019) dotyczącym kontroli P/19/001 – *Wykonanie budżetu państwa w 2018 r.*, na podstawie art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przedkładam Panu Prezesowi wyjaśnienia i informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego oraz podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań w tym zakresie.

Ad. Wniosku pokontrolnego dotyczącego podjęcia działań zapewniających realizację przeglądów wydatków w zakładanym czasie.

Przeglądy wydatków publicznych realizowane są obecnie na podstawie Zarządzenia nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądu wydatków publicznych (M. P. nr 31 z dnia 5 maja 2015 r.), wydanego na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5) ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów. Uszczegółowienie procesu przeglądu wydatków zostało zawarte w dokumencie metodycznym pn. *Przeglądy wydatków publicznych, cele, metodyka, organizacja*, przygotowanym przez Departament Polityki Wydatkowej w Ministerstwie Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana m.in. pismem z dnia 26 marca 2019 r. (znak: PW4.080.1.2019), iż (zgodnie z powyższym dokumentem metodycznym) celem każdego przeglądu wydatków jest identyfikacja możliwości zwiększenia efektywności wydatkowania środków publicznych. Realizacja przeglądu jest uzależniona zatem w znacznej mierze od pozyskania, od podmiotów zaangażowanych w przegląd (tzw. ministrów liniowych), informacji na temat efektów wydatkowanych środków publicznych. Pozyskanie informacji nt. efektów wydatkowania środków publicznych, a także wysokości wydatków wielu podmiotów, czy też wydatków na określone zadania jest możliwe jedynie w drodze

bezpośredniej współpracy z podmiotami zaangażowanymi w przegląd (tj. ministerstwem liniowym lub jednostkami mu podległymi). Jako przykład można wskazać środki przeznaczone na dotacje dla poszczególnych polskich związków sportowych (informacja została pozyskana od Ministerstwa Sportu i Turystyki i wykorzystana do analizy efektywności wydatków na sport wyczynowy w ramach przeglądu wydatków na sport i kulturę fizyczną).

Jednocześnie prace grup roboczych w ramach dotychczasowych przeglądów wydatków miały głównie charakter niesformalizowany (kontakty prowadzone głównie drogą telefoniczną i mailową). Również uzgodnieniowy charakter przeglądu znajdujący odzwierciedlenie w przyjętym sposobie współpracy na poziomie grupy roboczej, w tym wypracowania przez nią wspólnych wniosków i rekomendacji, wpływa na czas realizacji przeglądów wydatków. Sam proces przeglądu wydatków został sprofilowany w taki sposób, iż biorą w nim udział trzy równorzędne strony, tj. przedstawiciele: Ministra Finansów, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz ministra liniowego, do którego właściwości należy obszar objęty przeglądem wydatków. Minister Finansów koordynuje współpracę w ramach tego procesu i nie ma wpływu na przestrzeganie przyjętych zobowiązań przez każdego z pozostałych uczestników procesu (w tym w zakresie terminów realizacji poszczególnych zadań w ramach przeglądu).

W celu wdrożenia wniosku pokontrolnego zawartego w ww. wystąpieniu pokontrolnym nr P/19/001:

- 1) zostaną podjęte działania zmierzające do wzmocnienia organizacji procesu przeglądu wydatków poprzez sformalizowanie kontaktów w ramach grupy roboczej i zwiększenie zaangażowania Sekretarza lub Przewodniczącego Komitetu Sterującego w ramach tych kontaktów oraz dokonywanych uzgodnień,
- 2) planuje się uruchomienie projektu (na podstawie zarządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2018 r. w *sprawie zarządzania portfelem programów i projektów w działach administracji rządowej: budżet, finanse publiczne, instytucje finansowe*), którego celem będzie udoskonalenie procesu przeglądu wydatków publicznych, w tym także poprzez wypracowanie rozwiązań zapewniających realizację przeglądów publicznych w zakładanym terminie.

W dalszej kolejności zostanie rozważone opracowanie projektu zmiany ustawy o finansach publicznych, wprowadzającego przeglądy wydatków do systemu finansów publicznych oraz określającego m.in. uczestników przeglądu wydatków i zasady współpracy między nimi (w tym dostępu do danych).

Ad. Sposobu wykorzystania uwag oraz podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań w przedmiotowym zakresie.

- *Potrzeba wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i zarządzaniu środkami publicznymi*

Kwestie wzmocnienia roli planowania wieloletniego oraz podejścia zadaniowego w planowaniu budżetowym i zarządzaniu środkami publicznymi są przedmiotem prac w Ministerstwie Finansów w ramach projektu pn. *Reforma systemu budżetowego. Etap I*. Poruszane są w nim m.in. zagadnienia z obszaru perspektywy wieloletniej w zarządzaniu budżetowym jak również zwiększanie efektywności operacyjnej i alokacyjnej w procesie zarządzania budżetowego.

- *Kwestia rozważenia przyjęcia w nocie budżetowej, iż cele i mierniki dla zadań wykonywanych przez wojewodów ustalają — jednolicie dla wszystkich wojewodów — ministrowie właściwi w sprawach poszczególnych zadań*

Stanowisko Ministerstwa Finansów dotyczące kwestii spójności określenia mierników przez wojewodów zostało przekazane Najwyższej Izbie Kontroli w dniu 1 lutego 2019 r. (znak: PW4.080.2.2019). Na poziomie podzadań i działań budżetowych mierniki i ich liczba definiowane są przez dysponentów części, a więc w tym przypadku przez wojewodów. Takie rozwiązanie, jak zauważyła Najwyższa Izba Kontroli (NIK), jest konsekwencją uregulowań rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej.

Mając na uwadze powyższe, zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów dotyczącym celów i mierników podzadań i działań w zakresie części 85 (zawartym w piśmie z dnia 7 marca 2018 r., znak: PW3.0811.1.2018, skierowanym do Najwyższej Izby Kontroli w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r.), należy ponownie zwrócić uwagę, iż Minister Finansów mógł dokonywać oceny propozycji celów i mierników tylko w zakresie wynikającym z obowiązujących przepisów, tj. w odniesieniu do ich kompletności i zgodności ze standardami i wytycznymi określonymi w załączniku nr 48 do rozporządzenia.

Inicjatywa w zakresie, a także w sposobie prowadzenia odpowiedzialnych za poszczególne działy administracji ewentualnych uzgodnień roboczych w sprawie formułowania celów i mierników (w tym uzgadniania liczby tych mierników dla poszczególnych zadań) zależy m.in. od systematycznej i aktywnej współpracy zaangażowanych dysponentów.

Prace takie, mogą być koordynowane i prowadzone przy uwzględnieniu potrzeb sprawowania przez ministrów nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych przez wojewodów – w poszczególnych obszarach działalności państwa, a także przy wykorzystaniu przez ministerstwa oraz wojewodów wzajemnej, szczegółowej znajomości specyfiki

i merytorycznych uwarunkowań pomiaru zadań (a także potrzeb zarządczych) w poszczególnych działach administracji rządowej. W konsekwencji, w aktualnym stanie nie byłoby uzasadnione determinowanie, tych procesów przepisami noty budżetowej. Natomiast ewentualne przyjęcie tego rodzaju rozwiązań może być w przyszłości rozważone w kontekście zmian systemowych opracowywanych na gruncie reformy systemu budżetowego.

- *Zasadność potrzeby doskonalenia metod planowania wydatków w zakresie rezerw celowych poz. 8, 45 i 73 i wzmocnienia nadzoru Ministra Finansów nad planowaniem tych rezerw*

Uwagi sformułowane w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli w przedmiotowym zakresie będą przedmiotem dalszych prac i analiz w Ministerstwie Finansów w celu ich uwzględnienia na etapie opracowywania planu wydatków w części budżetowej 83 – Rezerwy celowe. Niezależnie od powyższego, z uwagi na charakter przedmiotowych rezerw celowych (w tym czynników egzogenicznych wpływających w istotny sposób na stopień ich wykorzystania w trakcie roku budżetowego), należy wskazać, że ich szacowanie i planowanie pozostanie nadal obciążone istotnym ryzykiem.

- *Kwestia rezygnacji z podejmowania działań naruszających zasadę roczności budżetu*

Niezrealizowane kwoty wydatków budżetu państwa wygasają z upływem roku budżetowego co do zasady. Jednocześnie ustawa o finansach publicznych przewiduje wyjątek od tej zasady, zaliczając niektóre wydatki (określone w rozporządzeniu o którym mowa w art. 181 ustawy o finansach publicznych) w pełnej wysokości pomimo ich niezrealizowania, do wydatków budżetu państwa na rok, na który zostały zaplanowane w ustawie budżetowej. Jest to istotna i bardzo ważna cecha wydatków niewygasających, funkcjonująca i zakotwiczona w przepisach ustawy o finansach publicznych, bowiem co do zasady istotą przepisów o "niewygasaniu" wydatków jest dopuszczenie, aby były one zrealizowane w kolejnym roku. Co do istoty, ustawa o budżecie nie wprowadziła novum w zakresie wydatków niewygasających. Zastosowanie w 2018 r. innego, niż rozporządzenie trybu określenia wydatków niewygasających – tj. trybu określenia ich wprost w ustawie miało bezpośredni związek z terminami procedowania ustawy o budżecie w ostatnich tygodniach roku budżetowego. Wydłużony mocą ustawy do końca 2019 r. termin wydatkowania środków na dofinansowanie zadań inwestycyjnych finansowanych z Funduszu Dróg Samorządowych przyczyni się do efektywnej realizacji nowego mechanizmu wsparcia dla jednostek samorządu terytorialnego, realizujących inwestycje na drogach samorządowych.

- *Zasadność przedstawiania w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej wpływu stabilizującej reguły wydatkowej na wydatki budżetu państwa, o których mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych*

Zakres informacji prezentowanych w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej determinuje art. 142 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Zgodnie z pkt 6a przedmiotowej regulacji w uzasadnieniu należy zamieścić omówienie kwoty planowanych wydatków, o której stanowi art. 112aa uofp ust. 1 ustawy oraz omówienie kwoty planowanego limitu wydatków, o którym mowa w art. 112aa ust. 3. Realizacja przedmiotowych zapisów znalazła swoje odzwierciedlenie w rozdziale V pn. *Wydatki budżetu państwa w 2018 r.* uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na rok 2018 w podrozdziale 1 pn. *Omówienie kwoty planowanych wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych.* Należy zatem skonstatować, że przepisy ustawy o finansach publicznych nie obligują do wskazania i opisu przejścia pomiędzy nieprzekraczalnym limitem wydatków a limitem wydatków dla budżetu państwa. Nie określają one także usytuowania prezentacji informacji o kwocie wydatków i nieprzekraczalnym limicie wydatków w uzasadnieniu, niemniej kwestia ta może stanowić przedmiot dalszych analiz w przyszłości. Należy mieć jednak na uwadze, iż stabilizująca reguła wydatkowa wyznacza limit dla agregatu wydatków budżetu państwa nie przesądzając przy tym o ich wewnętrznej strukturze i wielkości (dostosowania i korekty poziomu wydatków dla poszczególnych części budżetowych mogą mieć miejsce co do zasady na każdym etapie prac budżetowych niezależnie do poziomu limitu wydatków dla budżetu państwa wyznaczanego przez stabilizującą regułę wydatkową).

Niezależnie od powyższego uprzejmie informuję, iż w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2019, mając na uwadze zalecenia NIK z kontroli wykonania budżetu państwa w 2017 r., informacje dotychczas umieszczane w rozdziale V.1 pn. *Wydatki budżetu państwa - Omówienie kwoty planowanych wydatków oraz nieprzekraczalnego limitu wydatków, o których mowa w art. 112aa ustawy o finansach publicznych* zostały przeniesione do rozdziału I pn. *Ocena sytuacji makroekonomicznej Polski, kierunki polityki fiskalnej oraz stabilizująca reguła wydatkowa w ramach podrozdziału 3 pn. Stabilizująca reguła wydatkowa.*

- *Pozostałe uwagi*

Odnosząc się do stanowiska Najwyższej Izby Kontroli w kwestii możliwości stosowania art. 154 ust. 9 ustawy o finansach publicznych do rezerw celowych tworzonych na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 tejże ustawy (str. 5 Wystąpienia pokontrolnego) pragnę ponownie podkreślić, iż przepisy ustawy o finansach publicznych zawierają szereg równoprawnych instrumentów, które mają zapewnić elastyczne i efektywne zarządzanie wydatkami budżetu państwa (m.in. blokowanie nadmiaru posiadanych środków oraz zmiana przeznaczenia rezerw celowych). Przepisy art. 154 ust. 9 i art. 177 ust. 6 i 7 ustawy o finansach publicznych odnoszą się zarówno

do kwestii dokonywania zmian przeznaczenia rezerw celowych, jak również tworzenia rezerw w trakcie roku budżetowego. Przepisy te nie wprowadzają ograniczeń co do możliwości dokonywania zmian przeznaczenia rezerw celowych, a tym samym brak jest także ograniczeń odnoszących się do zmiany przeznaczenia rezerwy na zobowiązania Skarbu Państwa.

W odniesieniu natomiast do kwot przyjętych w Ministerstwie Finansów, wynikających z ustalania oceny skutków działań dyskrejonalnych stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) w zakresie ściągalności VAT oraz CIT na podstawie założeń, które częściowo nie były możliwe do zweryfikowania (str. 10-11 Wystąpienia pokontrolnego), należy zaznaczyć, iż Ministerstwo Finansów dokłada wszelkich starań, aby w obliczeniach związanych z działaniami dyskrejonalnymi i kwotą wydatków SRW korzystać z aktualnych i najbardziej precyzyjnych oszacowań skutków, a następnie weryfikować je ex post za pomocą różnych metod ilościowych. Metody te są na bieżąco udoskonalane, a wyniki analiz są publikowane corocznie w przyjmowanym przez Radę Ministrów Wieloletnim Planie Finansowym Państwa. W przypadku zmiany oszacowania lub wykonania, różniącego się od wcześniej zakładanych wyników, skutek działania dyskrejonalnego SRW jest aktualizowany na etapie kolejnej ustawy budżetowej.

W przypadku działań w zakresie podatku VAT Ministerstwo Finansów dokonuje szacunków ex post opierając się na metodologii Komisji Europejskiej. Szacunki te wskazują, że skutki poprawy ściągalności podatku VAT w regule wydatkowej są zbliżone do szacunków ex post, a występujące różnice wynikają z różnic metodologicznych, w szczególności w SRW nie uwzględnia się wszystkich działań poniżej progu ustalonego dla SRW w wysokości 0,03% PKB w danym roku oraz działań, które wpływają na dochody w zakresie podatków i składek na ubezpieczenia społeczne w sposób pośredni.

W przypadku podatku CIT zastosowano metodologię analogiczną jak w przypadku luki VAT, wykorzystując dane nt. wykonania dochodów z CIT oraz kształtowania się makroekonomicznych indyktorów podstawy do opodatkowania. Dodatkowo przeprowadzono analizę ekonometryczną przy użyciu modelu zmiennej w czasie kointegracji z zastosowaniem elastyczności skorygowanych o cykl koniunkturalny. Uzyskane szacunki poprawy ściągalności podatku CIT są zbliżone do skutków uwzględnionych w SRW.

Jednocześnie pragnę wskazać na potrzebę dokonania pewnych korekt technicznych w przedłożonym wystąpieniu:

1. str. 4

W pierwszym zdaniu pkt. IV. Ocena: „Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie planowanie dochodów i wydatków budżetu państwa w 2017 r....” – rok 2017 powinien zostać zmieniony na 2018.

2. str. 5

Jest: „(...) Rok wcześniej relacja ta wyniosła 11,7%”.

Powinno być: „(...) Rok wcześniej relacja ta wyniosła 7,2%”.

3. str. 16

Jest: „(...) na podstawie art. 177 ust. 6 ufp”.

Powinno być: „(...) na podstawie art. 177 ust. 6 i 7 ufp”.

4. str. 22

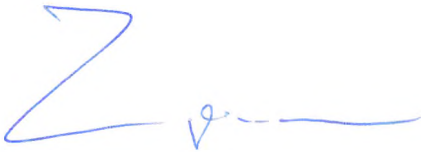
Jest: „Podobnie jak w roku ubiegłym największe kwoty (łącznie 53.668,4 mln zł)”.

Powinno być: „Podobnie jak w roku ubiegłym największe kwoty (łącznie 53.688,4 mln zł)”.

5. str. 23

Jest: „Zwiększono plany wydatków 31 części budżetowych, w tym 12 budżetów wojewodów”.

Powinno być: „Zwiększono plany wydatków 36 części budżetowych, w tym 15 budżetów wojewodów”.



Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU
Tomasz Robaczynski