



Warszawa, dnia 27 kwietnia 2016 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

BAK3.0811.7.2016

Pan  
**Krzysztof Kwiatkowski**

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Działając na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096) niniejszym wnoszę umotywowane zastrzeżenia do Wystąpienia pokontrolnego z kontroli „Wykonanie budżetu państwa w 2015 r., cz. 19 - Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe” (znak: KBF.410.001.06.2016, P/16/001), dotyczące:

1. Wniosku zawartego w części V pkt 1 (strona 18) w zakresie zmiany postanowień *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* w celu zapewnienia pełnego wykorzystania w latach następnych niewykorzystanych środków pochodzących od koncernów tytoniowych uruchomionych w danym roku.
2. Ustalonej nieprawidłowości wskazanej w części IV 2.2 (strona 15) w zakresie rozliczenia wynagrodzenia wykonawcy umowy z dnia 15 lutego 2013 r. nr C/830/11/DI/298-2, R/150/12/S.C./B na dostawę sprzętu wraz z usługami towarzyszącymi dostawie oraz migracji systemów informatycznych resortu finansów.

**Ad 1.** Celem *Procedury wykorzystania środków uzyskiwanych tytułem Umów z koncernami tytoniowymi* (Procedury) jest wskazanie trybu przekazania środków wpływających na dedykowane konto pomocnicze (formuła wymagana przez Komisję Europejską - KE do transferów kwot dla państw uczestniczących) w związku z realizacją umów z koncernami<sup>1</sup> (umów) do budżetu państwa, w sposób umożliwiający ich wykorzystanie zgodnie z celem

<sup>1</sup> Umowa z koncernem Philip Morris w sprawie zwalczania przemytu i podrabiania papierosów; Umowa o współpracy między JT International S.A. JT International Holding BV oraz Wspólnotą Europejską i uczestniczącymi państwami członkowskimi; Umowa o współpracy pomiędzy Imperial Tobacco Limited, Unią Europejską oraz uczestniczącymi państwami członkowskimi; Umowa o współpracy pomiędzy British-American Tobacco (Holdings) Limited, Unią Europejską oraz Uczestniczącymi państwami członkowskimi.

przeznaczenia określonym w umowach. Procedura nie jest więc narzędziem, zapewniającym prawidłowość wydatkowania środków budżetowych przez dysponentów, a jedynie opisem postępowania na szczeblu Ministerstwa Finansów.

Do chwili obecnej wszystkie kwoty, jakie wpłynęły na konto pomocnicze w ramach realizacji umów z koncernami zostały przekazane na rachunek dochodów budżetu państwa, zgodnie z postanowieniami Procedury. W trakcie stosowania Procedury co roku uruchomiono pełne kwoty rezerwy celowej *Wspieranie zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych*, każdorazowo ujęte w budżecie państwa i przesunięto do właściwych dysponentów (dane zbiorcze w załączonej tabeli). W opinii Ministerstwa Finansów, świadczy to o prawidłowym postępowaniu ze środkami otrzymanymi w ramach umów.

Funkcjonowanie Procedury ma zasięg ściśle wewnętrzny (krajowy). Ani KE, ani inne instytucje, w tym koncerny tytoniowe nie ingerują w mechanizmy zaimplementowane w państwie członkowskim w zakresie wykorzystania środków. Nie ma również wymogu składania sprawozdań finansowych. Do tej pory Polska, na potrzeby dobrej współpracy z instytucjami UE (KE/OLAF), informowała o tym, że są wdrożone mechanizmy mające na celu wykorzystanie otrzymanych kwot, zgodnie z celem wskazanym w umowach.

W Procedurze wdrożono zasadę pełnego wykorzystania środków będących w dyspozycji Polski na dany rok. Biorąc pod uwagę zasadę roczności budżetu oraz dyspozycję NIK z 2009 r., nakazującą bieżące przekazywanie środków z konta pomocniczego do budżetu państwa, zaplanowano tak mechanizmy Procedury, by w danym roku wszystkie środki możliwe do zaplanowania zgodnie z procesami budżetowymi, były oddane do dyspozycji właściwych dysponentów i do tej samej wysokości mogły być przez nich w danym roku wydatkowane.

Procedura nie dotyczy etapu wydatkowania przesuniętych kwot przez dysponentów w roku bieżącym.

W odniesieniu do prognozowania kwot rezerwy celowej na kolejne lata, nie zakłada ona możliwości niewydatkowania środków przesuniętych przez dysponentów, aby pozostając w zgodności z przepisami dotyczącymi finansów publicznych i zasadą rocznego budżetu państwa, nie stwarzać zachęt dla dysponentów do niepełnego wykorzystania środków.

Wydatkowanie środków pozostaje w gestii dysponentów i Procedura nie ma wpływu ani na jego przebieg, ani na efektywność. Dysponenci stosują się do jej wymogów. Każdy dysponent deklarował corocznie (w ramach śródkresowego monitoringu), w drugiej połowie roku,

gotowość pełnego wydatkowania do końca roku przysługujących mu kwot w ramach podziału rezerwy celowej.

Sytuacje niewydatkowania przez indywidualnych dysponentów części przesuniętych środków, jakie miały miejsce w latach minionych, były przypadkami incydentalnymi. W kolejnych latach poszczególni dysponenci i służby raportowały relatywnie niewielkie kwoty niewydatkowane, z powodu zdarzeń o charakterze losowym.

Przyczyny niewydatkowania środków budżetowych nie są możliwe do wyeliminowania z poziomu Procedury, gdyż dysponenci napotykać losowe zdarzenia, które uniemożliwiają im wydatkowanie kwot będących w ich dyspozycji w ramach ich części budżetowych, np. z powodów związanych z nieprzewidzianym przedłużeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na kolejny rok.

Jedną z możliwych konsekwencji zmian w Procedurze w zakresie ponownego wykorzystania środków przez dysponentów może być kumulowanie przez nich kwot niewydatkowanych.

W toku prac Grupy roboczej ds. zwalczania przemytu i podrabiania wyrobów tytoniowych i związanych z tym roboczych kontaktach, poszczególne podmioty wielokrotnie wnioskowały o stworzenie takich mechanizmów, które w ich zamyśle, umożliwić im mają gromadzenie środków na większe projekty, czy kosztowne przedsięwzięcia inwestycyjne, w przypadku gdy budżety przekraczają roczne limity w ramach rezerwy celowej. Do tej pory wskazywano na konieczność stosowania obecnych przepisów i ewentualnego opracowania „montaży finansowych” z różnych dostępnych w budżetach rocznych dysponentów środków, przy udziale środków przesuniętych z rezerwy celowej oraz korzystania z mechanizmu zapewnienia. Obecnie z dużym prawdopodobieństwem należy zakładać, że dysponenci przyjmą przedmiotowe zmiany w Procedurze jako możliwość kumulowania (nawet kilkuletniego) kwot przesuniętych z rezerwy celowej. W konsekwencji, skutek może być odwrotny od zamierzonego, tj. pojawienie się braku dyscypliny finansowej lub nawet niegospodarności.

Należy zauważyć, że w wyniku zmian Procedury może powstać sytuacja, gdy w budżecie państwa po stronie wpływów nie ma żadnego zasilenia (brak wpłat od KE) ale po stronie wydatków należy zapewnić kwotę rezerwy celowej równoważną co najmniej sumie wszystkich dotąd niewydatkowanych przez dysponentów kwot w minionych latach. Powstaje wątpliwość, z jakich środków zostaną zasilone dochody budżetu państwa na ten cel.

Obecnie Procedura funkcjonuje poprawnie i zgodnie z celem oraz zasadami jej utworzenia. Zmiana Procedury musiałaby się wiązać z koniecznością wstrzymania biegu poprzedniej ścieżki, aby wprowadzić nowe rozwiązania. W konsekwencji, mechanizm przepływu środków może zostać narażony na ryzyko całkowitego sparaliżowania poprzez wprowadzenie licznych modyfikacji (koniecznych dla wdrożenia sugerowanych opcji) i w efekcie pozbawić dysponentów finansowania ważnych przedsięwzięć, w postaci zapewnienia znaczących środków z rezerwy celowej, jakie dotąd były im udostępnione. Koszty i konsekwencje kompleksowej zmiany Procedury mogą być znacznie wyższe, niż obecny średni odsetek niewydatkowania poniżej 2,3% środków.

Teza Najwyższej Izby Kontroli o niepodjęciu wystarczających działań zmierzających do zapewnienia pełnego wykorzystania środków pochodzących od koncernów tytoniowych, w opinii Ministra Finansów, jest niezasadna. Najwyższa Izba Kontroli zestawiała dane o niewydatkowaniu środków przez dysponentów z lat 2013-2015, z oceną zmian Procedury, która weszła w życie od 2016 r. W trakcie kontroli Minister Finansów informował kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli o czynnościach przeprowadzonych w ostatnim okresie w Ministerstwie Finansów, które skutkowały nie tylko zmianą Procedury, ale także innymi działaniami, np. w ramach Międzyresortowego Zespołu i właściwej grupy roboczej powołanej przez ten Zespół. Skutki podjętych działań (z racji konstrukcji Procedury i procesów, jakie reguluje), będą widoczne od 2017 r.

Mając powyższe na uwadze Ministerstwo Finansów zwraca się z prośbą o wycofanie wniosku Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego zmiany postanowień procedury z uwagi na fakt, że został on już zrealizowany w 2015 r. poprzez zmianę przedmiotowej Procedury, rekomendowaną przez Najwyższą Izbę Kontroli w ramach kontroli P/15/001. Procedura została zmodyfikowana i weszła w życie 31.12.2015. Obecna wersja jest optymalna dla celów, do jakich została opracowana oraz spełnia założenia wskazane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

**Ad 2.** W wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli (część IV pkt 2.2 str. 15) ustalono, iż „Ministerstwo jako Beneficjent projektu Program e-Cło, wiedząc już 15 czerwca 2015 r. o naliczeniu kary umownej w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość kary umownej, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy uległa zmniejszeniu i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego

realizacją ze środków POIG 2007-2013. W razie konieczności należało również wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków w tej wysokości w części 19 ze środków rezerw celowych. Zdaniem NIK niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł (...) i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego.”

Należy wyjaśnić, iż 4 marca 2015 r. Minister Finansów wniósł o przejęcie zastępstwa procesowego w sprawie SMT S.A. i skierowanie pozwu o zapłatę kary umownej wraz z należnymi odsetkami w wysokości 9.702.455,52 zł. Od tego momentu sprawę zastępstwa procesowego przejęła Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa. W dniu 15 czerwca 2016 r. Minister Finansów po ponownym przeanalizowaniu sprawy przychylił się do rozwiązania zaproponowanego przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa, aby kary umowne z tytułu odstąpienia zostały naliczone od wysokości wynagrodzenia umownego przypadającego na tę część umowy, od której odstąpiono. Zmiana stanowiska Ministra Finansów w dniu 15 czerwca 2015 r., co do wysokości kar umownych nie spowodowała zmiany decyzji odnośnie dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, zwłaszcza, że Wykonawca nie tylko negował zasadność naliczenia kar umownych, ale również odmawiał wystawienia faktury.

W dniu 15 czerwca 2015 r. nadal nie była znana ostateczna kwota kar umownych ani przybliżony termin, w którym mogłoby dojść do rozliczenia umowy i wzajemnych roszczeń. Uzależnione to było od niezależnych czynników takich jak: przygotowanie przez Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa pozwu, a przede wszystkim wyznaczenie terminu rozprawy sądowej. Stan na jakim znajdowała się sprawa na dzień 15 czerwca 2015 r. nie dawał żadnych podstaw do tego, aby zakładać, iż rozstrzygnięcie sporu umożliwiające rozliczenie tej umowy będzie możliwe jeszcze w 2015 r., tym bardziej w okresie kwalifikowalności projektu Program e-Cło. Tym samym nie było podstaw do występowania do Instytucji Wdrażającej o zmianę porozumienia o dofinansowanie projektu oraz aktualizację Harmonogramu Rzeczowo-Finansowego, przywracającego ten wydatek do zakresu projektu Program e-Cło. Podkreślić należy, iż na dzień 15 czerwca 2015 r. okres kwalifikowalności projektu Program e-Cło, zgodnie z obowiązującym aneksem nr 9 porozumienia o dofinansowanie kończył się 31 października 2015 r.

Rozliczenie tej umowy w 2015 r. stało się możliwe dopiero dzięki zawarciu ugody sądowej w dniu 9 listopada 2015 r., czego uprzednio nie można było przewidzieć. Z tego też powodu

wcześniejsze podjęcie działań, o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli również było niemożliwe.

Ponadto, Ministerstwo Finansów nie dysponowało wolnymi, niezaangażowanymi środkami projektowymi umożliwiającymi sfinansowanie przedmiotowej faktury, wystąpiłaby również konieczność pozyskania środków na ten cel z rezerwy celowej, co było niemożliwe z formalnego punktu widzenia. Zgodnie bowiem z pkt 21 *Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich* wnioskowanie o uruchomienie środków z rezerwy celowej jest możliwe po wydatkowaniu środków ujętych w części dysponenta zaplanowanych łącznie na wszystkie programy w wysokości nie mniejszej niż 70%, a taki warunek w tamtym okresie nie zostałby spełniony. Pozyskanie środków w ramach decyzji o zapewnieniu finansowania także nie było możliwe ze względu na to, że wydatek dotyczył umowy już zawartej, a nie planowanej.

Mając powyższe na uwadze, zarzut niepodjęcia działań od 15 czerwca 2015 r., o których mowa w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli, jest w ocenie Ministerstwa Finansów nieuzasadniony i wnoszę o usunięcie opisanej sprawy z kategorii ustalone nieprawidłowości albo:

wykreślenie z Wystąpienia pokontrolnego fragmentu:

„Najwyższa Izba Kontroli uważa, iż Ministerstwo Finansów jako Beneficjent projektu Program e-Cło, wiedząc już 15 czerwca 2015 r. o naliczeniu kary umownej w nadmiernej wysokości, powinno zgłosić do Instytucji Wdrażającej, iż wysokość kary umownej, która w założeniach Ministerstwa powinna pokryć w całości wydatki związane z realizacją przedmiotowej umowy, uległa zmniejszeniu i tym samym konieczna jest zmiana kosztorysu projektu w celu pokrycia wydatków związanych z jego realizacją ze środków POIG 2007-2013. W razie konieczności należało również wystąpić do Ministra Finansów z wnioskiem o zwiększenie planu wydatków w tej wysokości w części 19 ze środków rezerw celowych.”

oraz zmianę akapitu z:

„Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli niepodjęcie tych działań spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego”

na:

„Brak realnych możliwości podjęcia działań mających na celu przywrócenie zabezpieczenia finansowania wydatków wynikających z realizacji umowy ze środków projektu Program e-Cło spowodowało niewykorzystanie środków UE w wysokości 829,5 tys. zł, tj. 85% wartości faktur pomniejszonych o kary umowne i tym samym poniesienie tych wydatków z budżetu krajowego”.

Na podstawie art. 62 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096) niniejszym przedstawiam Panu Prezesowi informacje o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu.

**Wniosek 2 – wprowadzenie zmian w sposobie rozliczania środków w ramach rządowego programu „Wspieranie Przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” umożliwiających rzetelne ujęcie wydatków w ewidencji księgowej części 19 zgodnie z ich charakterem ekonomicznym.**

Ministerstwo Finansów podjęło prace nad zmianą sposobu rozliczania środków w ramach rządowego programu „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji BGK”, tak aby ujęcie tych wydatków w części 19 budżetu państwa było bardziej zgodne z ich charakterem ekonomicznym.

Prowadzone są również prace nad zmianą klasyfikacji budżetowej dla wydatków z powyższego tytułu, klasyfikowanych obecnie w rozdziale 15011 – Rozwój przedsiębiorczości, w paragrafie 430 – Zakup usług pozostałych. W tym zakresie zostanie zaproponowane utworzenie nowego paragrafu wydatkowego na potrzeby klasyfikowania omawianych wydatków.

**Wniosek 3 – rzetelne planowanie wydatków w rozdziale 15019 „Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów eksportowych”.**

Rozumiejąc potrzebę rzetelnego prognozowania wydatków budżetowych, będą podejmowane działania umożliwiające poprawę dotychczasowego planowania zapotrzebowania na środki na realizację programu rządowego Finansowe Wspieranie Eksportu (poprzednia nazwa programu Wspieranie polskiego eksportu poprzez udzielanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów dla zagranicznych nabywców polskich towarów i usług lub ich banków z ochroną ubezpieczeniową Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A.).

Pragnę podkreślić, że podejście do planowania zostało już skorygowane na etapie planowania budżetowego na 2016 r. Uwzględniając prognozę sporządzoną przez BGK oraz dotychczasowe dane historyczne związane z realizacją ww. programu, Ministerstwo Finansów nie zgłosiło do ustawy budżetowej na 2016 r. żadnych środków na realizację omawianego programu.

**Wniosek 4 – zaprzestanie utrzymywania środków w planie dysponenta części zamiast ujmowania ich w planach jednostek podległych.**

Ministerstwo Finansów kontynuuje działania podjęte w poprzednich dwóch latach w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie dysponenta części i ujmowania ich w docelowych planach jednostek resortu. W dalszym ciągu tak jak dotychczas przy realizacji zadań, jako nadrzędną stosuje zasadę wydatkowania środków publicznych, wynikającą z art. 44 ustawy o finansach publicznych. Podtrzymywane są działania, polegające na wskazywaniu konkretnych jednostek celnych, które będą realizowały wskazane przez nie zadania już na etapie planowania (lipiec).

Jednocześnie, mając na uwadze zalecenia NIK w zakresie rozdysponowania środków i przekazania ich w planach podległych jednostek informuje, że nadal podejmowane będą wszelkie możliwe działania dotyczące zaniechania praktyki pozostawiania u dysponenta nierozdysponowanych na etapie planowania części środków budżetowych, w tym poprzez dokonywania szczegółowych analiz stopnia wykonania planu finansowego oraz stopnia zaangażowania i wykorzystania przyznaných środków finansowych. Ministerstwo Finansów dokłada wszelkich starań, aby dokonywać pełnego podziału środków na jednostki. Dowodem takiego działania jest pozostawienie w planie na 2016 r. jedynie na poziomie dysponenta środków, jako zabezpieczenie zaangażowania, które dokonane zostało na podstawie umowy zawartej w dniu 1 lutego 2013 r. Nr R/102/11/AP/B/371/A-1/66 podpisanej przez Ministerstwo Finansów z firmą Sygnity SA na Budowę, wdrożenie i utrzymanie Systemu e- Podatki. Środki te zostaną przekazane Wykonawcy z chwilą realizacji odpowiednich usług, zgodnie z harmonogramem płatności.

**Wniosek 5 – ujednoczenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych zarówno w przypadku ich otrzymania od wykonawców umów realizowanych w ramach projektów finansowanych środkami UE, jak i w przypadku potrącenia tych kar z wynagrodzenia wykonawcy.**

Ministerstwo Finansów dokona analizy podniesionego problemu i rozważy potrzebę doprecyzowania przepisów w zakresie spójności rozliczeń kar umownych w ramach budżetu środków europejskich z systemem rozliczeń tych kar w części krajowej.

**Wniosek 6 - wyznaczenie komórki organizacyjnej Ministerstwa Finansów właściwej do dochodzenia należności Skarbu Państwa i wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.**

Uprzejmie informuję, że trwają prace nad wypracowaniem optymalnego rozwiązania w celu powierzenia Departamentowi Prawnemu wykonywania roli wierzyciela w sytuacjach nietypowych.

**Dysponent Części 19**  
z upoważnienia Ministra Finansów  
DYREKTOR GENERALNY  
Ministerstwa Finansów

**Monika Nowosielska**

*/podpisano podpisem elektronicznym i w wersji papierowej/*

Załącznik: Tabela - zestawienie kwot uruchomionych w ramach rezerwy celowej