



Warszawa, dnia 12 maja 2017 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER ROZWOJU
I FINANSÓW**

FK1.0801.16.2017

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

W nawiązaniu do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 kwietnia 2017 r. Nr KBF.410.001.06.2017 pragnę przekazać podziękowanie Panu Prezesowi za wnikliwą analizę i ocenę zagadnień objętych kontrolą przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów w zakresie wykonania budżetu państwa w części 19 - *Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe* w 2016 r.

Zgodnie z art. 62 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przedstawiam Panu Prezesowi informację o sposobie wykorzystania uwag oraz o działaniach podjętych na rzecz ich realizacji:

Zwiększenie nadzoru w zakresie windykacji należności oraz rzetelnego planowania wydatków na dotacje i realizację zadań informatycznych

W zakresie windykacji należności w Ministerstwie Finansów obowiązuje zarządzenie Nr 49 Ministra Finansów z dnia 4 sierpnia 2016 r. w *sprawie zasad postępowania przy ustalaniu oraz dochodzeniu należności cywilnoprawnych o charakterze pieniężnym*.

Zarządzenie to reguluje proces windykacyjny, który dotyczy zarówno zobowiązań pracowników Ministerstwa, jak i podmiotów zewnętrznych - osób fizycznych, prawnych i innych jednostek organizacyjnych. Wprowadzono zasadę, że w przypadku nieuregulowania przez dłużnika należności w terminie określonym w nocie obciążeniowej wezwanie do zapłaty wysyła się do dłużnika tylko jeden raz, co ma na celu przyspieszenie i skrócenie całej procedury dochodzenia należności oraz wyeliminowanie możliwości wielokrotnego wysyłania wezwań, co skutkuje zmniejszeniem kosztów całego procesu oraz powinno zapobiegać przedawnianiu roszczeń. Zarządzenie określa także zasady współpracy oraz obowiązki



wierzyciela i Departamentu Prawnego w zakresie skierowania i dochodzenia roszczeń na drodze postępowania sądowego oraz reguluje postępowanie w przypadku nieuregulowania przez dłużnika należności w terminie określonym w nocie obciążeniowej, jeżeli należność główna wraz z odsetkami nie przewyższa dwukrotności kosztów opłaty pobieranej przez Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” za nadanie przesyłki listowej poleconej za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

Ponadto w celu bieżącego monitorowania stanu należności Departament FK zobowiązany jest do przekazywania wierzycielowi i Departamentowi Prawnemu po zakończeniu każdego miesiąca informacji o stanie należności (§ 11 zarządzenia).

Dodatkowo w 2017 r. zaplanowano na podstawie art. 292 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.) realizację zadania zleconego - audytu wewnętrznego - w zakresie ustalania i dochodzenia należności pieniężnych o charakterze cywilnoprawnym oraz niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym realizowane jako zadanie zapewniające na zasadach określonych w § 13-21 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. *w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*.

W ramach audytu czynnościami zostanie objęte 196 jednostek sektora finansów publicznych w Polsce, w tym Ministerstwo Finansów. Celem ww. audytu zleconego jest zapewnienie kierownika jednostki oraz Ministra Rozwoju i Finansów, że w badanej jednostce prawidłowo ustalano należności przypadające tej jednostce oraz terminowo podejmowano czynności zmierzające do wykonania zobowiązań przez osoby zobowiązane.

Dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych stanowią ważny element polityki społecznej państwa, co wynika z ustawy z dnia 12 marca 2004 roku *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2016 r. poz. 930, z późn. zm.). W ramach tej polityki udziela się wsparcia między innymi osobom i rodzinom zagrożonym ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Zgodnie z art. 7a ww. ustawy jedną z form tego wsparcia są również dotacje przedmiotowe do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. Dotacje te mogą być udzielane jedynie na wniosek przedsiębiorcy, do wysokości środków określonych na ten cel w ustawie budżetowej na dany rok. Tym samym o udzielaniu wsparcia w danym roku decyduje Sejm określając wartość środków w ustawie budżetowej na ten cel. Minister Finansów - zgodnie

z delegacją określoną w art. 130 ust. 7 ustawy *o finansach publicznych* określa „techniczny” aspekt ich wypłacania.

Zgodnie z art. 141 ustawy *o finansach publicznych* projekt ustawy budżetowej zostaje uchwalony przez Radę Ministrów i przedłożony do Sejmu w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy. W związku z powyższym § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie *dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych* (Dz. U. poz. 461), zgodnie z którym przedsiębiorca chcący skorzystać z dotacji składa do właściwego dyrektora izby skarbowej pisemne zgłoszenie o zamiarze skorzystania w danym roku z dotacji w terminie do 30 listopada roku poprzedzającego rok, którego zgłoszenie dotyczy uniemożliwia precyzyjne oszacowanie limitu środków na dotacje do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych zgodnego z zapotrzebowaniem.

Planowanie wydatków na ww. dotacje jest kwestią wrażliwą społecznie, decyzje w tej sprawie zapadają na szczeblu politycznym. Często w trakcie prac parlamentarnych nad budżetem zgłaszane są do rozpatrzenia poprawki mające na celu zwiększenie wysokości planowanych wydatków nawet dwukrotnie.

System dotowania posiłków sprzedawanych w barach mlecznych w dużym stopniu oparty jest o rynkową samoregulację. Państwo stawia do dyspozycji przedsiębiorców prowadzących bary mleczne określoną w ustawie budżetowej kwotę dotacji i określa zasady ich przyznawania. Przedsiębiorca ocenia racjonalność prowadzenia barów mlecznych biorąc pod uwagę zarówno zasady przyznawania dotacji, jak i preferencje konsumentów, którzy mogą wybierać pomiędzy barami mlecznymi serwującymi mleczno-nabiałowo-jarskie zdrowe i tanie (bo dotowane) posiłki, a innymi punktami gastronomicznymi oferującymi posiłki np. typu fast food. Wykorzystanie środków jest zatem pochodną zarówno preferencji konsumentów, jak i przedsiębiorców.

Należy jednak zauważyć, że wykorzystanie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych udzielonych z budżetu państwa wykazuje tendencję wzrostową. W roku 2015 wykonanie wydatków na ww. dotacje wyniosło 10.506 tys. zł, natomiast w roku 2016 już 13.263 tys. zł (tj. o 26 % więcej).

W związku z art. 175 ustawy *o finansach publicznych* zgodnie z pismem z dnia 20 stycznia 2015 r. Nr FK1.413.2.2015 prowadzona jest kwartalna ocena wykorzystania dotacji udzielonych z budżetu państwa do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych. Z analizy zbieranych z jednostek danych dotyczących rozliczenia ww. dotacji wynikało, że w 2016 r. -

mimo zaobserwowanej tendencji wzrostowej wykonania wydatków w odniesieniu do 2015 roku - wystąpi nadwyżka środków (wydatki były za niskie w stosunku do upływu czasu). W związku z powyższym podjęto działania, aby izby administracji skarbowej oszacowały zapotrzebowanie na powyższe wydatki do końca roku i postawiły kwoty dotyczące ww. nadwyżki do dyspozycji Dysponenta Części 19. Wydatki te zostały zablokowane na podstawie art. 177 ust. 1 pkt 3 i ust. 3 pkt 2 ustawy *o finansach publicznych*.

W ocenie Ministerstwa Finansów wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w przepisach regulujących zasady dotowania posiłków sprzedawanych w barach mlecznych wraz z wejściem w życie nowych zasad udzielania i rozliczania dotacji określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów w *sprawie dotacji przedmiotowych do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych* miało pozytywny wpływ na wzrost zainteresowania przedsiębiorców uzyskiwaniem dotacji. Tym samym można oczekiwać, że powyższa tendencja wzrostowa udzielania dotacji będzie się utrzymywać, co w konsekwencji będzie miało przełożenie na stopniowe zwiększanie wykonania wydatków oraz liczby barów korzystających z tej formy dofinansowania w kolejnych latach.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że Minister Finansów w celu zwiększenia zainteresowania przedsiębiorców realizujących działalność gastronomiczną korzystaniem z dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych podjął decyzję o zamieszczeniu ogłoszenia informującego o możliwości skorzystania z ww. dotacji na stronie Ministerstwa Finansów oraz w ogólnopolskich gazetach codziennych.

Na przestrzeni ostatnich lat wykorzystanie zaplanowanych środków w zakresie dotacji do posiłków sprzedawanych w barach mlecznych kształtowało się na różnym poziomie w stosunku do wielkości planowanych w ustawie budżetowej. W związku z powyższym oraz w celu urealnienia planowanych na ten cel wydatków w projekcie ustawy budżetowej na rok 2017 środki na przedmiotowe dotacje decyzją Ministra Finansów zostały zabezpieczone w rezerwie celowej poz. 44 *Dofinansowanie realizacji niektórych zadań kontynuowanych, w tym kosztów świadczeń wysokospecjalistycznych* w wysokości 18 mln zł.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że Ministerstwo Finansów wypełniło uwagę NIK poprzez urealnienie planowanej kwoty.

W ostatnich latach planowanie budżetu IT w Ministerstwie Finansów odbywało się na podstawie Procedury Planowania i Wykonania Budżetu Departamentu Informatyzacji MF,

zaktualizowanej w dniu 16 sierpnia 2016 r. Celem procedury jest ustalenie przebiegu procesu planowania i wykonania budżetu przeznaczanego na realizację działań informatycznych realizowanych w resorcie finansów, mających na celu zapewnienie utrzymania ciągłości działań eksploatowanej infrastruktury i systemów informatycznych.

Zgodnie z ww. Procedurą proces planowania budżetu odbywał się z podziałem na etapy w okresach czasowych. Zadania zgłaszane przez poszczególne departamenty/biura MF, CPD MF oraz komórki wewnętrzne Departamentu DI podlegały weryfikacji i priorytetyzacji oraz były na bieżąco monitorowane i aktualizowane.

W trakcie prac nad budżetem na następny rok niejednokrotnie podejmowane są decyzje na poziomie kierownictwa MF lub zgłaszane są przez posłów lub senatorów poprawki do projektu ustawy budżetowej, które skutkują zmniejszeniem lub zwiększeniem poziomu wydatków danej części budżetowej. Takie decyzje zapadają na szczeblu politycznym i często dotyczą szacunkowych kwot na realizację danego zadania.

Zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2017 r. zaplanowano realizację audytu wewnętrznego w obszarze ryzyka IT. Tematem zadania audytowego jest konsolidacja służb IT na poziomie MF oraz zasad finansowania służb IT w Resorcie Finansów. Audyt realizowany jest jako zadanie doradcze, na zasadach określonych w § 22 - 24 rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu*.

Celem ww. audytu jest wskazanie kroków milowych, jakie należy podjąć, aby przeprowadzić konsolidację służb IT w sposób prawidłowy, z uwzględnieniem obecnych stanów zasobów osobowych i sprzętowych, kompetencyjnych oraz finansowych.

Pozwoli to na uaktualnienie dotychczasowych zasad planowania budżetu IT tak, aby wydatki były realizowane w sposób racjonalny i oszczędny.

Wyliminowanie opóźnień w podejmowaniu przez dysponenta części decyzji o blokowaniu wydatków

Uprzejmie informuję, że dołożymy wszelkich starań w celu skrócenia czasu realizacji wniosków stawiających do dyspozycji Dysponenta Części 19 środki, które nie zostaną wykorzystane do końca roku oraz w celu wyliminowania opóźnień w podejmowaniu przez Dysponenta Części 19 decyzji o blokowaniu wydatków. W przypadku niedoborów kadrowych prowadzone są nabory celem ich niezwłocznego uzupełnienia, aby zapobiegać czasowemu

spiętrzeniu zadań, szczególnie pod koniec roku. Podjęte zostaną również działania w zakresie bieżącego monitorowania wniosków o zmiany w planie i ustalania priorytetów ich realizacji, aby w przyszłości wyeliminować opóźnienia w podejmowaniu decyzji o blokowaniu wydatków.

Wprowadzenie rozwiązań umożliwiających kierownictwu MF bieżące monitorowanie realizacji budżetu zadaniowego w zakresie wartości mierników zadań oraz kompleksową analizę efektywności ponoszonych wydatków w odniesieniu do zrealizowanych celów

W ustawie o *finansach publicznych* nie są wskazane konkretne narzędzia do wykonywania nadzoru i kontroli efektywności oraz skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym oraz nie jest określona częstotliwość takiej kontroli. Jednocześnie ww. ustawa wprowadza obowiązek sporządzania sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, których to układ obejmuje zarówno wykonanie planu w wymiarze finansowym, jak również mierniki (wartość według ustawy budżetowej, przewidywanego wykonania na koniec roku budżetowego, a także wykonania na koniec roku sprawozdawczego).

Łączne sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym zawiera obydwa obszary, tj. zarówno wydatkowy, jak i sprawnościowy. Układ sprawozdania pozwala na uzyskanie informacji o nakładach zaplanowanych i faktycznie poniesionych na realizację danego zadania/podzadania/działania skorelowanych ze stopniem realizacji miernika obrazującego cel danego zadania/podzadania/działania. Sprawozdanie to wraz z częścią opisową (zawierającą wyjaśnienia dotyczące stopnia realizacji wszystkich zadań), stanowi kompleksowe opracowanie i pozwala kierownictwu Ministerstwa Finansów na efektywne zarządzanie wydatkowaniem środków publicznych wraz z bieżącym monitorowaniem stopnia realizacji zaplanowanych rezultatów.

W 2016 roku zarówno poziom wykonania wydatków, jak i wartości osiągniętych mierników były zadowalające, nie wystąpiła więc potrzeba formułowania dodatkowych wniosków dla Dysponenta Części 19 odnośnie do ewentualnych zagrożeń związanych z wykonywaniem budżetu i osiąganiem założonych wyników - te dane, informacje, oceny i wyjaśnienia ujęto w samym sprawozdaniu Rb-BZ1 i załączonej do niego części opisowej przedstawiając tym samym pełny obraz sytuacji. Ocena efektywności oraz skuteczności

wykonania wydatków budżetu państwa w części 19 bazowała na ocenie stopnia realizacji celów, do pomiaru których zaproponowane zostały w budżecie konkretne mierniki. Ocena efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym na podstawie mierników dotyczyła stopnia osiągnięcia zamierzonych celów, tzn. ukazywała, czy cele wskazane na etapie sporządzania formularzy planistycznych na potrzeby opracowania projektu ustawy budżetowej są realizowane bez zagrożenia dla ich pełnej realizacji.

W związku z powyższym Ministerstwo Finansów podtrzymuje swoje stanowisko, że nie ma potrzeby wprowadzania dodatkowych rozwiązań, ponieważ te stosowane dotychczas w pełni umożliwiają kierownictwu MF bieżące monitorowanie realizacji budżetu zadaniowego w zakresie wartości mierników zadań oraz kompleksową analizę efektywności ponoszonych wydatków w odniesieniu do zrealizowanych celów.

Odnosnie do wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli wykonania budżetu państwa w części 19 w 2015 r. uprzejmie informuję, jak poniżej.

Zaprzestanie ujmowania w planie dysponenta środków na wydatki jednostek podległych

Ministerstwo Finansów w celu realizacji wniosku NIK podejmuje wszelkie niezbędne działania w kierunku ograniczenia zjawiska utrzymywania środków w planie Dysponenta Części 19 na poziomie MF na rzecz ujmowania ich w docelowych planach podległych jednostek.

Na poziomie MF pozostawiane są jedynie wydatki zaplanowane na dany cel, których ujęcie w planach poszczególnych jednostek podległych nie jest możliwe na etapie planowania:

- wydatki o charakterze incydentalnym, trudne do przewidzenia, które są rozdysponowywane w trakcie roku w razie wystąpienia potrzeb w jednostkach podległych (odprawy pośmiertne, awarie, odtworzenie mienia, przechowywanie dowodów rzeczowych w postępowaniu karnym skarbowym, ewentualne dodatkowe potrzeby wynikłe w trakcie roku, w tym także w zakresie limitu wynagrodzeń bezosobowych),
- wydatki zaplanowane centralnie na realizację zadań resortu, dla których na etapie planowania nie podjęto decyzji o wyznaczeniu konkretnej jednostki/jednostek do ich realizacji,
- wydatki, których wykonanie przewidywane jest na poziomie MF.

Wszystkie działania podejmowane przez departamenty MF nadal zmierzają do zmniejszania środków ujmowanych w planie MF. Trzeba jednak podkreślić, że w trakcie roku występują sytuacje losowe (awarie, uszkodzenia składników majątku, śmierć pracowników, itp.). Decyzja o zleceniu realizacji zadania konkretnej jednostce z powodów merytorycznych, podejmowana jest często w trakcie trwania roku budżetowego i nie jest możliwe przekazanie środków bez tej dyspozycji, a ponadto nie tylko jednostki podległe realizują zadania, które wymagają ponoszenia nakładów finansowych, ale również Ministerstwo Finansów na rzecz tych jednostek, co powoduje, że niezbędne jest zabezpieczenie środków na ten cel.

Ujednolicenie przepisów w zakresie rozliczania w wydatkach i dochodach środków z tytułu kar umownych w ramach projektów finansowanych z udziałem środków europejskich

W powyższej sprawie, w trakcie prowadzonej kontroli, Ministerstwo Finansów przedstawiło swoje stanowisko, które pozostaje nadal aktualne.

Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa* nie wskazują na sposób postępowania przy potrąceniu wzajemnych wierzytelności. Ministerstwo Finansów nie zgadza się ze stanowiskiem NIK, że zarówno potrącenie kary umownej, jak też wzajemne zrealizowanie zobowiązania przez strony mają ten sam charakter ekonomiczny. Należy zauważyć, że - zgodnie z art. 498 § 2 Kodeksu cywilnego *wskutek potrącenia obie wierzytelności umarzają się nawzajem do wysokości wierzytelności niższej*. Tym samym, potrącenie należy traktować jako dwie, następujące równocześnie czynności umorzenia, nie zaś jako czynności tożsame z równoczesnym dokonaniem wydatku i zrealizowaniem dochodu. Nie jest zatem jasne, dlaczego w przypadku dwóch tego rodzaju czynności zmianie miałyby ulec ich prawny charakter. Dodatkowo, należy mieć przy tym na uwadze, że budżet ma charakter kasowy, tym bardziej zatem brak przepływów finansowych pomiędzy podmiotami nie może być utożsamiany z dokonaniem tych przepływów.

Należy zauważyć także, że w wystąpieniu pokontrolnym NIK stwierdziła, że w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów *w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa* nie wskazano jednoznacznie, że dotyczy on postępowania tylko z wpłaconymi karami. Tymczasem § 4 ust. 10 tego rozporządzenia wskazuje, że „Przepisy ust. 7-9 stosuje się odpowiednio do **przekazywanych** przez beneficjenta, zgodnie z zasadami wdrażania danego programu operacyjnego lub odrębnymi przepisami, środków z tytułu kar umownych...”. Wyraźnie zatem

wskazano, że tryb postępowania określony w tym przepisie dotyczy wyłącznie środków przekazywanych, tj. wpłacanych przez beneficjenta.

Nie ma także niespójności pomiędzy przyjętym sposobem postępowania a § 4 ust. 10 w związku z ust. 12 ww. rozporządzenia Ministra Finansów. Odmienne regulacje zamieszczone w tych przepisach w zakresie budżetu środków europejskich dotyczą sytuacji, w której wpłacona kara umowna pomniejsza wydatki kwalifikowalne. W takim przypadku, aby nie doszło do ubytku w budżecie środków europejskich rozporządzenie przewiduje przekazanie środków kary umownej na rachunek płatności. W przeciwnym wypadku środki te stanowiłyby dochód budżetu państwa i jednocześnie nie zostałyby zrefundowane przez Komisję Europejską, tym samym dochody budżetu państwa byłyby zwiększone kosztem środków europejskich. Dotyczy to jednak, jak wyżej wspomniano, kar wpłaconych przez wykonawców. Natomiast w przypadku środków krajowych opisana wyżej sytuacja w ogóle nie występuje.

Należy także wskazać na praktyczny aspekt przyjętego sposobu postępowania. Znacząca część środków na finansowanie i współfinansowanie projektów znajduje się w rezerwach celowych budżetu. W przypadku uznania zasadności przekazania środków potrąconych kar umownych na dochody budżetu państwa dochodziłoby do sytuacji konieczności uruchomienia rezerwy celowej budżetu jedynie po to, aby środki zostały przekazane na dochody. Taki sposób postępowania z kolei godziłby w zasady racjonalności i celowości gospodarowania środkami publicznymi.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę wniosek NIK, Ministerstwo Finansów dokona powtórnej analizy problemu potrącania wzajemnych wierzytelności przy wykonywaniu budżetu państwa, uwzględniając zarówno konieczność zachowania spójności z systemem płatności w ramach środków europejskich, jak i całym systemem budżetowym.

Przekazując powyższe informacje o sposobie wykorzystania uwag oraz podjętych działaniach pozwalam sobie wyrazić nadzieję, że przedstawione stanowisko okaże się wyczerpujące.

Dysponent Części 19
z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów

dr Adam Niedzielski

Dyrektor Generalny w Ministerstwie Finansów
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

