



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KBF.410.003.01.2016
P/16/008

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/008 – Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Agnieszka Stanicka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/6/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Małgorzata Pawelec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/8/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Daniel Knopik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/7/2016 z dnia 14 czerwca 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. Poprzednio, od dnia 27 listopada 2013 r. Ministrem Finansów był Mateusz Szczurek

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ cele wprowadzenia mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa nie zostały w pełni zrealizowane. Wprawdzie wykorzystywany przez Ministra Finansów instrument wpływał na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, umożliwiając realizację przedsięwzięć o zakresie czasowym dłuższym niż rok budżetowy, jednakże ze względu na znikomą skalę udzielanych zapewnień trudno mówić o jego istotnym znaczeniu dla gospodarowania środkami. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również niskie wykorzystanie środków z rezerw celowych w pozycji 8/98² objętych zapewnieniami, nie można stwierdzić, by miały one kluczowy wpływ na przyspieszenie absorpcji środków europejskich.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Instrument zapewnień umożliwia elastyczne podejście do zasady roczności budżetu w realizacji dużych bądź skomplikowanych przedsięwzięć. Pozwala on na zaciągnięcie zobowiązania przed uzyskaniem środków w planie wydatków, na przykład w roku poprzedzającym realizację zadania, a także wydłuża

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje następujące oceny: pozytywna i negatywna. W przypadku gdy nie zostały spełnione kryteria dla oceny pozytywnej ani negatywnej stosuje się ocenę opisową.

² Pozycja 8 - Współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nie ujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń z Komisją Europejską programów finansowanych z UE; pozycja 98 - Finansowanie programów z budżetu środków europejskich.

do 20 grudnia danego roku budżetowego, tj. o ponad dwa miesiące, termin na wystąpienie o środki z rezerw celowych.

Minister Finansów utworzył system weryfikacji wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że system ten:

- nie umożliwiał oceny wniosków o udzielenie zapewnienia według kryterium celowości,
- nie gwarantował możliwości weryfikacji zgodności wniosku o uruchomienie środków z rezerw celowych z decyzją o zapewnieniu,
- nie eliminował ryzyka ujmowania środków na dany cel zarówno w planie dysponenta, jak i w rezerwach celowych.

NIK zauważa także, że system udzielania zapewnień przez Ministra Finansów jest wewnętrznie niespójny. Proces ten został sformalizowany wyłącznie w odniesieniu do projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA. W pozostałym zakresie proces ten opiera się wyłącznie na praktyce wypracowanej przez Ministerstwo Finansów (MF). Tym samym jest on narażony na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości, co zdaniem NIK, wskazuje na potrzebę utworzenia formalnych procedur weryfikacji wszystkich wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia oraz o uruchomienie środków z rezerw objętych zapewnieniami. W ocenie NIK wpłynie to pozytywnie, między innymi na skrócenie czasu rozpatrywania wniosków w ramach procesu udzielania zapewnienia, zarówno od strony dysponentów, jak i zaangażowanych instytucji.

Wnioski o wydanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania złożone przez dysponentów spełniały kryteria umożliwiające Ministrowi Finansów ich rozpatrzenie, a wnioski o zmianę udzielonych zapewnień były odpowiednio uzasadnione. Analiza decyzji o uruchomieniu środków z rezerw celowych wykazała, że były one zgodne z wnioskami dysponentów o uruchomienie środków przyznanych w zapewnieniach finansowania lub dofinansowania. W przypadkach gdzie było to wymagane, wnioski o uruchomienie środków z rezerw celowych zawierały informacje pozwalające stwierdzić, że dysponenci występowali o ich uruchomienie w miarę zapotrzebowania. Zgodnie z postanowieniami procedur wydanych przez odpowiednich ministrów, realizatorzy projektów informowali Ministra Finansów o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których dotyczyły decyzje o udzieleniu zapewnienia, wydane na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³ (ufp).

W pięciu przypadkach stwierdzono, że długotrwałe rozpatrywanie wniosków o zapewnienie lub jego zmianę zagrażało terminowej realizacji przedsięwzięć. NIK zwraca uwagę, że zbyt długi okres na uzyskanie zapewnienia oraz środków z rezerw nie wpływa korzystnie na racjonalne wydatkowanie środków publicznych.

Ponadto NIK zwraca uwagę, że Minister Finansów nie prowadził jednej ewidencji decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania. Decyzje te ujmowane były na bieżąco w dwóch odrębnych ewidencjach prowadzonych przez Departament Instytucji Płatniczej⁴ oraz Departament Budżetu Państwa⁵ (Departament BP). Weryfikacja danych ujętych w ewidencji Departamentu BP okazała się nie w pełni skuteczna. NIK zauważa również, że prowadzony przez Ministerstwo Finansów monitoring udzielonych zapewnień ograniczał się do kontroli zabezpieczenia środków w rezerwach celowych.

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm.

⁴ W zakresie udzielonych zapewnień na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp.

⁵ W zakresie zapewnień udzielonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość konstrukcji mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań z budżetu państwa

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Finansów⁶ za przygotowanie projektów decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, określonych przedsięwzięć w danym roku budżetowym, odpowiada Departament Finansowania Sfery Budżetowej (Departament FS)⁷ i Departament Finansowania Sfery Gospodarczej (Departament FG). Poza wskazanymi wyżej komórkami organizacyjnymi przygotowaniem projektów decyzji w latach 2014-2016 zajmowały się również Departament Instytucji Płatniczej (Departament IP) oraz Departament Zagraniczny obecnie Departament Współpracy Międzynarodowej (Departament WM). W regulaminie wskazano również, że Departament Budżetu Państwa odpowiada za realizację zadań związanych z wykonaniem budżetu państwa, w szczególności poprzez zapewnienie środków pieniężnych na realizację zadań przez dysponentów części budżetowych, a także monitoring i analizę płynności budżetu państwa. Odpowiada on także między innymi za prowadzenie ewidencji, sprawozdawczości i weryfikacji zmian planu finansowego w zakresie rezerwy ogólnej i rezerw celowych (część 81 i 83).

Do zadań Zespołu Rozdysponowania Rezerwy Budżetu Państwa, wchodzącego w skład Departamentu BP⁸, należy prowadzenie ewidencji decyzji o zapewnieniu finansowania, z wyjątkiem decyzji, których ewidencję prowadzi Departament IP.

Wydział Planowania i Realizacji Budżetu Państwa w zakresie Środków UE, wchodzący w skład Departamentu IP⁹, przygotowuje projekty decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia. Ponadto do jego zadań należy prowadzenie ewidencji wydanych decyzji Ministra o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia.

W regulaminie wewnętrznym Departamentu Zagranicznego¹⁰, a od 1 marca 2016 r., Departamentu WM¹¹ nie wskazano, że departament był odpowiedzialny za przygotowywanie projektów decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania bądź dofinansowania.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk w wyjaśnieniach podała między innymi „tworzenie regulacji kazuistycznych - bardzo szczegółowych, określających jedną tylko sytuację (bardzo rzadką lub hipotetyczną) prowadzi do nadprodukcji prawa i w efekcie jego mniejszej przejrzystości i efektywności”¹².

(dowód: akta kontroli str. 822-825, 1314-1337)

⁶ Zarządzenie Nr 34 Ministra Finansów z dnia 11 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF z 2015 r. poz. 57, ze zm.) – uchylone z dniem 1 marca 2016 r.; Zarządzenie nr 17 Ministra Finansów z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Finansów (Dz. Urz. MF poz. 21, ze zm.)

⁷ W zakresie koordynowanych części i finansowanych działów, z wyłączeniem dotacji do zadań pozostających we właściwości innych komórek organizacyjnych.

⁸ Regulaminy wewnętrzne Departamentu BP zatwierdzone w dniach 6 października 2014 r. i 25 maja 2016 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

⁹ Regulaminy wewnętrzne Departamentu IP zatwierdzone w dniach 30 września 2014 r. i 25 maja 2016 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

¹⁰ Zatwierdzony dnia 26 września 2014 r. przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Finansów.

¹¹ Zatwierdzony dnia 24 maja 2016 r. przez Dyrektora Generalnego MF.

¹² Powołując się na odosobniony przypadek, kiedy to w okresie ostatnich 10 lat Departament Zagraniczny (od 1 marca 2016 r. Departament Współpracy Międzynarodowej) przygotował jedną decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania.

Departament IP przygotowywał projekty decyzji o zapewnieniu (w zakresie pozycji 8 i 98 rezerw celowych) na podstawie wniosków składanych w oparciu o rozporządzenie Ministra Finansów z 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu¹³ (rozporządzenie w sprawie wniosków). W zakresie składanych wniosków o udzielenie zapewnienia oraz uruchomienie środków z rezerwy w ramach poz. 8 i 98 obowiązywały również procedury opracowane przez Ministerstwo Finansów oraz Ministerstwo Rozwoju (szczegółowo opisano w wystąpieniu na str. 12).

Na podstawie art. 153 ust. 2 ufp dotychczas nie wydano rozporządzenia w zakresie trybu składania i wzoru wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania wydatków bieżących lub inwestycyjnych, jak również programów wieloletnich (w ramach pozostałych pozycji rezerw). Ministerstwo Finansów nie opracowało również żadnej procedury w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 822-824, 1314-1322)

Zgodnie z art. 153 ust. 1 ufp, Minister Finansów może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz programów wieloletnich.

W poprzednim stanie prawnym, w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹⁴ (ufp z 2005 r.), brak było przepisu upoważniającego Ministra Finansów do udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa. Niemniej jednak przepisy ufp z 2005 r.¹⁵ umożliwiały Radzie Ministrów wydawanie rozporządzenia określającego tryb i zasady wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 oraz inwestycji wieloletnich, programów wieloletnich oraz innych wydatków majątkowych. Na podstawie delegacji określonej w art. 137 ust. 1 pkt 5 ufp z 2005 r. Rada Ministrów wydała dwa rozporządzenia w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp z 2005 r.¹⁶. Na podstawie art. 137 ust. 1 pkt 6 ufp z 2005 r. wydane zostało także rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa inwestycji planowanych do realizacji w ramach programu "Moje Boisko - Orlik 2012"¹⁷. Do dnia wejścia w życie ufp nie zostało wydane rozporządzenie w zakresie zapewnienia finansowania z budżetu państwa pozostałych programów wieloletnich, inwestycji wieloletnich oraz innych wydatków majątkowych. Dopiero w ufp został wprowadzony przepis umożliwiający Ministrowi Finansów wydawanie decyzji o udzieleniu zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa innych wydatków, w tym wydatków bieżących.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 1532.

¹⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104, ze zm.

¹⁵ art. 137 ust. 1 pkt 5 i 6

¹⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2006 r. w sprawie trybu i zasad wydawania decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 134, poz. 940); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2007 r. w sprawie decyzji dotyczących zapewnienia finansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (Dz. U. Nr. 109, poz. 748, ze zm.).

¹⁷ Dz. U. Nr 61, poz. 376.

Dyrektor Departamentu BP jako uzasadnienie rozszerzenia zakresu wydatków w ramach których, na podstawie ufp, można udzielać zapewnienia wskazała, że z uwagi na zakres realizowanych zadań decyzje o zapewnieniu finansowania z budżetu państwa mogą dotyczyć zarówno wydatków bieżących, jak również wydatków majątkowych. Wprowadzenie funkcjonowania promes¹⁸ do systemu finansów publicznych nie wynikało z potrzeby wprowadzenia możliwości zapewniania finansowania z budżetu państwa tylko określonego rodzaju wydatków, ale z trudności w realizacji projektów wykraczających poza rok budżetowy oraz konieczności sprostania wymogom ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁹ (Pzp). Wydawane przez Ministra Finansów promesy na wydatki związane z dofinansowaniem lub finansowaniem projektów dotyczą zarówno wydatków majątkowych, jak i bieżących. Ponadto wskazała, iż dany projekt czy też program wieloletni bardzo rzadko finansowany jest tylko w ramach wydatków majątkowych, z reguły są to projekty „mieszane”, gdzie zaplanowano wykonywanie zadań zarówno w ramach wydatków bieżących, jak i majątkowych. Ograniczenie możliwości wydawania promes jedynie do jednego rodzaju wydatków, np. wydatków majątkowych byłoby sprzeczne z ideą zapewnienia finansowania dla całego przedsięwzięcia i nie służyłoby realizacji celu wydawania zapewnienia finansowania, tj. nie umożliwiałoby zaciągania zobowiązań przed formalnym zwiększeniem planu finansowego jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 826-977, 1089-1097, 1314-1337)

Ewidencja zapewnienia była prowadzona w dwóch komórkach organizacyjnych Ministerstwa: w Departamencie IP w zakresie zapewnienia udzielonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp oraz w Departamencie BP w zakresie zapewnienia udzielonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Obie ewidencje prowadzone były na bieżąco w arkuszu kalkulacyjnym.

W Departamencie BP ewidencja decyzji oraz projektów decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania obejmowała dane o skali udzielonych zapewnienia z uwzględnieniem przekazanych projektów decyzji, w tym w podziale na poszczególne pozycje rezerw celowych. Z ewidencji wynikała również wartość środków zabezpieczonych w rezerwie, środków dotychczas uruchomionych i pozostających w dyspozycji Ministra Finansów. Po zakończeniu miesiąca dane wynikające z ewidencji były potwierdzane i w razie niezgodności korygowane w oparciu o informacje przekazywane przez departamenty merytoryczne. W ewidencji tej, według stanu na 31 grudnia 2015 r., stwierdzono jeden przypadek nieuwzględnienia uruchomionych środków z rezerwy celowej (poz. 4) na podstawie uprzednio udzielonego zapewnienia, co opisano poniżej w akapicie *Ustalone nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 7-43, 327, 359)

Ewidencja decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp w Departamencie IP umożliwiała uzyskanie danych o skali udzielonych zapewnienia na poszczególne lata oraz o wnioskach o udzielenie zapewnienia w trakcie opiniowania. Z prowadzonej ewidencji wynikała także wartość środków zabezpieczonych w rezerwie celowej, środków dotychczas uruchomionych i pozostających w dyspozycji Ministra Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 501-506)

¹⁸ W doktrynie przyjmuje się, iż udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, o którym mowa w art. 153 ust. 1 ufp, jest rodzajem promesy finansowania określonych zadań.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.

Zgodnie z założeniami, przyznanie Ministrowi Finansów upoważnienia do udzielania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa miało być dla dysponentów podstawą do zaciągania zobowiązań na okres objęty decyzją. Rozwiązanie to miało stanowić czynnik sprzyjający przyspieszeniu absorpcji środków europejskich i racjonalizacji wydatkowania pozostałych środków budżetowych. Ponadto wprowadzenie zapisu przewidującego przesunięcie końcowego terminu do podziału przez Ministra Finansów środków pochodzących z rezerwy celowej przeznaczonej na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, dla których udzielono zapewnienia, miało umożliwić bardziej elastyczne działania dysponentów i przyczynić się do większej racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych.

W latach 2010-2015 wielkość uruchomionych środków z rezerw celowych poz. 8 i poz. 98, w ramach udzielonych zapewnień w stosunku do środków ogółem ujętych w tych pozycjach, była znikoma i kształtowała się na poziomie od 0,9% w 2012 r. do 3,6% w 2015 r.

Zastępca Dyrektora Departamentu IP wyjaśniła, że podstawowym celem zapewnień finansowania jest umożliwienie zawierania umów, tj. zaciągania zobowiązań, w tym w ramach projektów o charakterze wieloletnim. Biorąc pod uwagę zasadę roczności budżetu jest to jeden z mechanizmów, podobnie jak np. programy wieloletnie, pozwalający na zaciąganie zobowiązań wykraczających poza rok budżetowy. W przypadku braku takiego mechanizmu zaciąganie zobowiązań wieloletnich jest bardzo utrudnione. Niezależnie od proporcji środków wynikających z zapewnień do całości środków ujętych w rezerwach należy zauważyć, że kwoty te oscylują pomiędzy 1-2 mld zł. Nie są to zatem kwoty nieistotne, zaś sama proporcja wynika z dużej wysokości wydatków ogółem na realizację projektów finansowanych z udziałem środków UE. Fakt, iż tendencja uruchamiania środków z rezerw nie jest rosnąca nie świadczy o niezrealizowaniu założeń. Natomiast brak mechanizmu zapewnienia spowodowałby trudności w zawieraniu umów wieloletnich, a tym samym powodowałby niekorzystne skutki w zakresie zarządzania dużymi projektami. Przykładowo, zaistniałaby konieczność rozpisywania przetargów na mniejszą ilość prac, w związku z koniecznością „zmieszczenia się” w limicie danego roku. Mogłoby to powodować konieczność uruchamiania środków z rezerwy, jedynie ze względu na zapewnienie właściwego limitu dla danego dysponenta umożliwiającego mu podpisanie umów z wykonawcami etc. Proporcjonalnie mała skala zapewnień wynika z faktu, iż duża część środków ujmowana jest w limitach właściwych dysponentów. Ponadto realizacja dużej ilości projektów nie wymaga wieloletniego finansowania lub przeprowadzania dużych postępowań przetargowych. W przypadku braku takiego mechanizmu, jak wyżej wskazano, w zakresie projektów wymagających finansowania wieloletniego zachwiana mogłaby zostać płynność finansowa projektów. Ponadto, analizując kwestie wpływu zapewnień na absorpcję środków UE, nie należy posługiwać się jedynie kryteriami kwotowymi w proporcji do całości wydawanych środków, podobnie, jak nie ma uzasadnienia porównanie tempa absorpcji w okresie sprzed wprowadzenia mechanizmu i po jego wprowadzeniu. Mechanizm zapewnień umożliwia także długoterminowe planowanie wprowadzania do realizacji dużych inwestycji. Jakkolwiek uprawniona mogłaby być teza, że tempo absorpcji nie zmieniło się po wprowadzeniu zapewnień, to jednakże brak mechanizmu utrudniałby bądź uniemożliwiał planowanie dużych inwestycji. Mogłoby to np. powodować rozdrobnienie projektów i większą tendencję do realizacji projektów małych, które mogą być zrealizowane w ramach roku budżetowego i limitów dysponentów, zamiast realizacji kluczowych projektów. Zapewnienie finansowania jest z jednej strony elementem planowania wieloletniego i wpisuje się w tendencję budżetowania

średniookresowego, z drugiej zaś jest ułatwieniem dla beneficjentów/dysponentów w realizacji projektów wymagających długiego okresu czasu. Elastyczność tego rozwiązania, niewymagającego akceptacji innych organów, np. całej Rady Ministrów (jak to ma miejsce np. przy programach wieloletnich) przekłada się pozytywnie na absorpcję środków UE nie tylko w zakresie kwotowym lub tempa absorpcji, ale także jakościowym. Od strony wykonywania budżetu państwa pozwala na bardziej racjonalne zarządzanie rezerwami.

Zdaniem Dyrektora Departamentu BP wprowadzenie instrumentu zapewnienia finansowania przedsięwzięcia umożliwiło między innymi realizację zaleceń NIK dotyczących konieczności ograniczenia wydatków niewygasających z upływem roku budżetowego do niezbędnego minimum, z uwzględnieniem możliwości realnego ich wykorzystania oraz usprawnienie procesu finansowania zadań, w szczególności realizowanych zgodnie z ustawą Pzp. Ponadto instrument zapewnienia umożliwia jednostkom zaciąganie zobowiązań wykraczających poza jeden rok budżetowy. Możliwość pozyskiwania swego rodzaju przyrzeczenia otrzymania środków w danym roku budżetowym i w perspektywie wieloletniej pozwala na uruchomienie środków z budżetu państwa w określonej kwocie, zgodnie z zapotrzebowaniem ustalonym na podstawie rozstrzygniętego już postępowania przetargowego. Dyrektor wskazała również, że uzyskanie zapewnienia finansowania pozwala na przeprowadzenie procedury udzielania zamówień publicznych bez ryzyka odwołania z powodu opóźnień przekraczających rok budżetowy lub zmiany harmonogramu realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 916-938, 1075-1079, 1227-1230)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że mechanizm uzgodnień stanu i wykorzystania zapewnień w ewidencji prowadzonej w Departamencie BP nie funkcjonuje wystarczająco skutecznie.

W prowadzonej przez Departament BP bazie udzielonych zapewnień oraz uruchomionych środków z rezerw w pozycji 4 na dzień 31 grudnia 2015 r. ujęto decyzję o zapewnieniu nr *DZ1/4442/9-9/LHU/14/RD-52283* z 11 czerwca 2014 r. dla Wojewody Dolnośląskiego na 2015 r. na kwotę 651,0 tys. zł (po korekcie). Zgodnie z bazą uruchomienie środków na podstawie tej decyzji w 2015 r. wynosiło 0 zł.

Z dokumentów i informacji przekazanych przez Departament WM²⁰ wynika, że na realizację zadania objętego decyzją o zapewnieniu w 2015 r. uruchomiono środki w kwocie 622,3 tys. zł.

Dyrektor Departamentu BP w zakresie rozbieżności pomiędzy bazą prowadzoną przez departament a informacjami przekazanymi przez Zastępcę Dyrektora Departamentu WM podała, że było to spowodowane brakiem zawarcia przez dysponenta we wniosku o podział rezerwy celowej informacji, że środki dotyczą udzielonego zapewnienia finansowania. W konsekwencji w ewidencji Departamentu BP środki zabezpieczone w rezerwie były zawyżone. Nie skutkowało to ryzykiem przekroczenia wysokości rezerwy, a jedynie brakiem możliwości przeznaczenia środków na inne zadania w ramach puli z rezerwy nie objętej zapewnieniami.

Zastępca Dyrektora Departamentu WM odnośnie braku informacji w decyzji dokonującej podziału środków z poz. 4 rezerw celowych, na temat uprzednio udzielonego zapewnienia wyjaśnił, że ówczesny Departament Zagraniczny przygotował projekt zapewnienia bazując na wniosku Wojewody Dolnośląskiego, zaakceptowanym przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Ponadto decyzje uruchamiające środki, wydawane do 2015 r., były przygotowywane na

²⁰ Odpowiedzialny za opracowanie decyzji o zapewnieniu oraz dwóch decyzji z 6 lutego 2015 r. przenoszących środki z poz. 4 rezerw celowych dla Wojewody Dolnośląskiego.

podstawie wniosków, w których dysponent środków nie wskazywał, iż są one objęte zapewnieniem.

W ocenie NIK, Minister Finansów powinien unikać sytuacji nadmiernego blokowania środków w rezerwach, szczególnie pod koniec roku. W ostatnim kwartale 2015 r. zaistniała sytuacja czasowego braku możliwości zwiększenia udzielonego zapewnienia na realizację zadania „Remont Mostu Łazienkowskiego w Warszawie” w związku z zablokowanymi środkami w rezerwie celowej poz. 4.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie można zgodzić się z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu BP, w których podała, że „właściwe funkcjonowanie tego procesu jest kwestią stosowania już istniejących rozwiązań i dobrej, roboczej współpracy uczestników procesu (...)”.

Zdaniem NIK pojawienie się nowego uczestnika, który nie będzie znał wypracowanych (nigdzie niezapisanych) rozwiązań, będzie skutkowało powstaniem ryzyka zaburzenia procesu i nieprawidłowości. W ocenie NIK opracowanie wytycznych usprawniłoby proces udzielania zapewnień i pozwoliło uniknąć powstawania jakichkolwiek wątpliwości u uczestników tego procesu. NIK uważa, że nieuzasadnione jest obarczanie winą dysponenta za nieprawidłowości powstałe w Ministerstwie Finansów. Wobec braku jakichkolwiek procedur lub przepisów wykonawczych w zakresie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, które wskazywałyby ścieżkę postępowania realizatorowi zadania oraz dysponentowi występującemu z wnioskiem o zapewnienie, jak również z wnioskiem o dokonanie podziału rezerwy. W pierwszej kolejności należałoby przekazać dysponentom szczegółowe wytyczne, wskazujące tryb postępowania i dopiero wówczas konsekwentnie egzekwować ich przestrzeganie.

NIK zauważa ponadto, że dokonanie podziału środków z rezerw celowych powinno zostać poprzedzone dogłębną analizą wniosku złożonego przez dysponenta. Analiza taka, mimo braku informacji od dysponenta o wnioskowanych środkach na podstawie udzielonego zapewnienia, powinna skupić się na zadaniach, które zostały wskazane we wniosku o dokonanie podziału środków z rezerw oraz zadaniach wskazanych w decyzji Ministra Finansów udzielającej zapewnienia. Porównanie takie wykazałoby, że zadania są tożsame i w ramach dodatkowych wyjaśnień wystarczyłoby potwierdzenie czy dotyczy ono zapewnienia.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk, odnosząc się do braku dogłębnej analizy wniosków o uruchomienie środków z rezerw przez Ministerstwo Finansów, wskazała jedynie na wieloetapową procedurę akceptacji wniosków przez zaangażowane instytucje spoza MF, odpowiedzialne za nadzór nad prawidłowością wydatkowania środków.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1088, 1101-1183, 1314-1337)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontrolowanym obszarze NIK zwraca również uwagę na następujące kwestie:

1. Regulamin organizacyjny Ministerstwa Finansów nie wskazywał komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za nadzór nad całością udzielanych zapewnień.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk wyjaśniła, że komórki organizacyjne, które uczestniczą w pracach nad ustawą budżetową zajmują się całą materią budżetową w podziale na poszczególne obszary, co oznacza, iż są zobowiązane do podejmowania wszystkich działań związanych z planowaniem budżetowym, wykonaniem oraz sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa. Dlatego też, wyodrębnienie jednej komórki organizacyjnej, która byłaby odpowiedzialna za funkcjonowanie mechanizmu zapewnień

finansowania, wiązałoby się z oderwaniem od „zaplecza merytorycznego” i w konsekwencji możliwością jedynie oceny formalnej.

NIK, nie kwestionując obecnego podziału obowiązków związanych z udzielaniem zapewnień, mając na uwadze ustalenia kontroli, zwraca uwagę na potrzebę wyznaczenia jednej komórki odpowiedzialnej za nadzór nad działaniami podejmowanymi w ramach Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 822-824, 1314-1337)

2. Niecelowym jest udzielanie przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania lub dofinansowania programów wieloletnich, które ustanawiane są uchwałą Rady Ministrów. Umieszczenie danego zadania w wykazie programów wieloletnich stanowi już przyrzeczenie jego sfinansowania i zbędne jest powielanie tej czynności przez Ministra Finansów. Na analogię pomiędzy mechanizmem zapewnień a programami wieloletnimi wskazało również samo Ministerstwo Finansów w wyjaśnieniach Departamentu IP²¹ oraz w uwagach Departamentu BP na etapie konstruowania artykułu 153 ufp²². W ocenie NIK wprowadzenie do ustawy o finansach publicznych upoważnienia do udzielenia zapewnień na programy wieloletnie jest dublowaniem uprawnień. Ponadto NIK wskazuje na niewielką skalę tego typu zapewnień, przykładowo na 496 udzielonych na 2015 r. zapewnień, tylko jedno dotyczyło programu wieloletniego.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczuk w zakresie istoty wprowadzenia do ustawy o finansach publicznych możliwości udzielenia zapewnienia przez Ministra Finansów w ramach programów wieloletnich wyjaśniła, że program wieloletni nie oznacza sam w sobie automatycznego zwiększania poziomu wydatków dysponenta w kolejnych latach. Poza tym w trakcie i w efekcie rozstrzygnięć procedur przetargowych koszty realizacji zadań ulegają zmianie. Nie bez znaczenia jest też częsta zmiana harmonogramów realizacji zadań. Ma to bezpośrednie przełożenie na plany finansowe na bieżący rok, jak i kolejne lata budżetowe. Dlatego też, podstawę do zaciągnięcia zobowiązań, również w zakresie programów wieloletnich, może stanowić wyłącznie decyzja Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania wydatków, wydana na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 3 ufp, a nie samo ustanowienie programu wieloletniego.

Wobec powyższych wyjaśnień wątpliwości NIK budzi skala udzielanych zapewnień w ramach realizowanych programów na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 3 ufp.

(dowód: akta kontroli str. 826-832, 867-872, 1314-1322, 1227-1230, 1314-1337)

3. Konieczne jest bieżące i rzetelne weryfikowanie danych w ewidencji decyzji oraz projektów decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania prowadzonej w Departamencie BP. Z powodu błędnej formuły sumowania danych, co najmniej do dnia 28 stycznia 2016 r., w ewidencji tej zawarte były błędne dane o łącznej kwocie zapewnień udzielonych na 2017 r. w ramach pozycji 4²³ rezerw celowych, według stanu na 31 grudnia 2015 r. Wartość zaewidencjonowanych decyzji wynosiła 4.965,5 tys. zł, podczas gdy z podsumowania i zestawienia zbiorczego wynikała kwota 2.331,5 tys. zł. W konsekwencji łączna kwota zapewnień na rok 2017 wykazana w zestawieniu *Zapewnienia finansowania na lata przyszłe według stanu na 31 grudnia 2015 r.* była zaniżona o 2.634,0 tys. zł, tj. 0,8%.

²¹ Przytoczonych na siódmej stronie wystąpienia.

²² Pismo nr BP8/032-492-797/JWK-JSF/08/406 z dnia 25 czerwca 2008 r. kierowane do Departamentu do Spraw Organizacji Sektora Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów.

²³ Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych, w tym kontynuacja zadań wynikających z uchwały uchylającej Program ochrony przed powodzią w dorzeczu górnej Wisły

Zostało to spowodowane przeprowadzeniem weryfikacji danych w zakresie zapewnień dopiero pod koniec stycznia 2016, zamiast już w pierwszej połowie miesiąca, jak na przykład w przypadku danych za luty i maj 2016 r. NIK zwraca uwagę, że o konieczności dołożenia większej staranności podczas weryfikacji danych przez departamenty merytoryczne świadczy również opisana powyżej nieprawidłowość. Polegała ona na rozbieżności pomiędzy ewidencją prowadzoną przez Departament BP a faktyczną skalą środków uruchomionych z rezerw celowych na podstawie udzielonych zapewnień.

Biorąc pod uwagę, że wobec jednostek budżetowych Minister Finansów przewidział²⁴ prowadzenie pozabilansowej ewidencji księgowej zapewnień na koncie 992 - *Zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa*, zasadne wydaje się spełnienie podobnych wymogów wobec ewidencjonowania zapewnień na poziomie Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 7-43)

4. Zarówno rozporządzenie w sprawie wniosków, jak i wewnętrzne procedury Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju (Procedury) regulują kwestie związane z zapewnieniami finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć, do których stosuje się Pzp, podczas gdy w art. 153 ufp nie ograniczono możliwości otrzymania zapewnień wyłącznie do projektów realizowanych z zastosowaniem Pzp.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśnił, że okres realizacji przedsięwzięć, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp często przekracza jeden rok, dlatego też było niezbędne stworzenie mechanizmu, który umożliwi realizację tych przedsięwzięć także w sytuacji zmian harmonogramu lub opóźnień realizacji zadań. Zarówno rozporządzenie, jak i Procedury mają ukierunkować działania dysponentów na takie projekty, co do których rzeczywiście istnieje konieczność wydawania zapewnień. Nie wyklucza to jednak złożenia wniosku i uzyskania zapewnienia finansowania dla przedsięwzięć obejmujących wydatki dokonywane z wyłączeniem ustawy Pzp. Zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. dysponenti złożyli wnioski o zapewnienie finansowania przedsięwzięć obejmujących, w całości lub w części, wydatki dokonywane z wyłączeniem ustawy Pzp i wnioski takie zostały rozpatrzone pozytywnie.

Zdaniem NIK zapisy rozporządzenia w sprawie wniosków, jak również Procedur mogą sugerować dysponentom, iż niemożliwe jest otrzymanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć w części, w której nie stosuje się ustawy Pzp. Ryzyko takie potwierdzają między innymi dokumenty przedłożone przez MF. Wynika z nich, że w ramach procedowania wniosku o udzielenie zapewnienia finansowania przedsięwzięcia niepodlegającego ustawie Pzp, pracownicy Departamentu IP prosili o wyjaśnienie przyczyn złożenia wniosku o zapewnienie finansowania wskazując, że „rozporządzenie (...) ma zastosowanie do przedsięwzięć, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp (...)”

(dowód: akta kontroli str. 727-736, 780-821)

Ocena częściowa

Pozytywnie należy ocenić prowadzenie przez Ministra bieżącej ewidencji decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania. Jednak wyniki kontroli NIK wskazują na potrzebę bieżącego oraz rzetelnego weryfikowania danych. Zdaniem

²⁴ Rozporządzenie Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2013 r. poz. 289, ze zm.)

NIK niecelowym było natomiast udzielanie przez Ministra Finansów zapewnień na programy wieloletnie. Ponadto zasadnym jest wyznaczenie jednej komórki odpowiedzialnej za nadzór nad udzielanymi przez Ministra Finansów zapewnieniami.

2. System weryfikacji wniosków o zapewnienia

Opis stanu
faktycznego

Kryteria weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA zawarte były w następujących dokumentach obowiązujących w 2015 r:

- *Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 8) na: współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE, wydana przez Ministra Finansów (Procedura MF)²⁵,*
- *Procedura uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99 wydanej przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, obecnie Ministra Rozwoju (Procedura MR).*

Minister Finansów nie wprowadzał w tym zakresie dodatkowych zasad weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania. W przypadkach ewentualnych wątpliwości dysponentów, Departament IP udzielał w trybie roboczym wyjaśnień i informacji.

(dowód: akta kontroli str. 507-510, 695-712)

W zakresie zapewnień udzielonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp nie funkcjonowały formalne kryteria weryfikacji wniosków. Weryfikacja wniosków dotyczących zapewnienia finansowania, jak i uruchomienia środków z rezerw celowych, dokonywana była w Departamencie FG zgodnie z wypracowanymi roboczo zasadami i obejmowała przede wszystkim weryfikację spełnienia wymogów formalno-prawnych, w tym istnienia podstawy materialno-prawnej przekazania z budżetu państwa środków na określone zadanie oraz zgodności z przeznaczeniem rezerwy. Analiza wniosków była często rozszerzana o dodatkowe, indywidualne elementy dla sprawy, stosownie do specyfiki poszczególnych rezerw celowych. W odniesieniu do poz. 59 rezerw pn. „Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej”, która jest planowana w wysokości prognozowanych dochodów ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, wnioski dysponentów kierowane do Ministra Finansów, poprzedzone są umowami pomiędzy państwowymi

²⁵ Obowiązująca od 13 czerwca 2014 r., zmieniona 6 lipca 2015 r.

jednostkami budżetowymi a właściwymi funduszami. Na poziomie funduszy określone są zasady dofinansowania zadań realizowanych przez jednostki budżetowe. Wnioski o zapewnienie dofinansowania zadań w ramach poz. 4 rezerw pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...)”, niezależnie od weryfikacji prowadzonej przez MF, podlegają ocenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który jest koordynatorem podziału rezerwy celowej przeznaczonej na ten cel i dokonuje priorytetyzacji wniosków przedkładanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w odniesieniu do poz. 45 rezerw pn. „Dofinansowanie zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego” wymagana jest, zgodnie z art. 20a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r.²⁶ o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, pozytywna opinia ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego.

Po kontroli P/14/057 „Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska” Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Ministra Finansów wniosek pokontrolny o opracowanie procedury rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 zawierającej graniczne terminy postępowania. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FG wynika, iż w odpowiedzi na wystąpienie NIK po wyżej wymienionej kontroli, Minister Finansów podtrzymał swoje stanowisko o braku konieczności opracowywania powyższej procedury z powodu indywidualnego toku działań podejmowanych w ramach podziału rezerwy celowej oraz podejmowania decyzji w możliwie najkrótszym terminie, będącym efektem uzgodnień i wynikającym z koniecznych analiz stanu faktycznego i prawnego.

W trakcie bieżącej kontroli nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionego długotrwałego rozpatrywania wniosków o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59.

(dowód: akta kontroli str. 327-332, 1297-1305)

Wnioski o wydanie zapewnień wpływające do Departamentu FS były weryfikowane między innymi w zakresie danych wnioskodawcy, podstawy prawnej do wydatkowania środków, informacji o przedsięwzięciu oraz celowości i konieczności udzielenia zapewnienia na dany okres, zgodności celu wydatkowania środków z przeznaczeniem wskazanej rezerwy celowej, sposobu kalkulacji wnioskowanej kwoty oraz harmonogramu wydatkowania środków.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FS wynika, że wnioski o wydanie zapewnienia, podobnie jak wnioski o zwiększenie środków z rezerw celowych powinny zawierać niezbędne informacje pozwalające na dokonanie przez Ministra Finansów rzetelnej oceny. Z uwagi na duże podobieństwo pomiędzy wnioskami o zapewnienie finansowania zadania a wnioskami o uruchomienie środków z rezerw celowych oraz mając na uwadze ukształtowaną na przestrzeni lat praktykę działania, Departament FS nie przekazał dysponentom dodatkowych informacji o kryteriach/zasadach weryfikacji wniosków. W przypadku wystąpienia braków formalnych lub wątpliwości wymagających dalszych wyjaśnień, zwracano się pisemnie lub w trybie roboczym do pracowników jednostek, informując o brakach i niejasnościach, które należy skorygować. Do Departamentu FS nie wpłynęły informacje od dysponentów zwracające uwagę na ewentualne problemy związane z dotychczasowym trybem postępowania z wnioskami o wydawanie zapewnienia finansowania zadania.

(dowód: akta kontroli str. 359-366)

²⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

Na 2015 r. Minister Finansów udzielił 496 zapewnień finansowania lub dofinansowania na łączną kwotę 3.178,9 mln zł²⁷. Z udzielonych 214 zapewnień na kwotę 2.537,9 mln zł dotyczyło projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust.1 pkt 2 ufp; 281 na kwotę 635,0 mln zł dotyczyło wydatków bieżących lub inwestycyjnych oraz jedno zapewnienie na kwotę 6,0 mln zł dotyczyło programów wieloletnich.

(dowód: akta kontroli str. 978-981, 1184-1192)

Badanie przeprowadzone na próbie 20 celowo dobranych wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania wykazało, że:

- wnioski złożone na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp zawierały wszystkie elementy przewidziane we wzorze, określonym w rozporządzeniu w sprawie wniosków, a także, że dotyczyły projektów, w których przewidziano rozpoczęcie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w ciągu 6 miesięcy od daty złożenia wniosku,
- wnioski złożone na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp zawierały ogólną charakterystykę przedsięwzięcia/zadania, wskazanie jednostki realizującej zadanie, przewidywany harmonogram realizacji obejmujący wskazanie kwot wydatków planowanych w poszczególnych latach wraz z uzasadnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 44-52, 367-368, 371-388, 472, 481-485, 511-525)

Badanie przeprowadzone na próbie 10 celowo dobranych wniosków, złożonych w 2015 r. o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania na rok 2015 wykazało, że były one uzasadnione. W każdym przypadku charakter przedsięwzięcia uzasadniał wydanie decyzji o zapewnieniu. W siedmiu przypadkach wydatki nie mogły zostać ujęte w planie finansowym dysponenta, natomiast w trzech Dyrektor Departamentu IP wyjaśnił, iż projekty finansowane ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA mogą mieć zabezpieczenie w planach finansowych jednostek realizujących te projekty. Ze względu na stopień skomplikowania oraz ich specyfikę mechanizm zapewnień umożliwia płynną, uzależnioną od faktycznych potrzeb realizację zadań bez blokowania środków w planach finansowych jednostek.

W czterech przypadkach środki z zapewnienia nie zostały wykorzystane. W jednym przypadku wynikało to z powodu opóźnień przy realizacji projektów informatycznych, a w pozostałych, dysponenti złożyli wnioski o anulowanie decyzji o zapewnieniu, uzasadniając to wygospodarowaniem środków we własnych planach finansowych. W sześciu przypadkach środki zostały wykorzystane w całości lub części kwoty przyznanej zapewnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 88-167, 367-370, 390-391, 471-472, 486-488, 497-500, 515-640, 763-767)

W pierwszym kwartale 2015 r. złożonych zostało łącznie 115 wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania zadań/projektów i wydano 111 decyzji (dwie decyzje dotyczyły więcej niż jednego wniosku), w tym 3 odmowne, które były prawidłowo uzasadnione.

(dowód: akta kontroli str. 168-208, 389-390, 641-642, 648-651)

W 2015 r. do Ministerstwa Finansów wpłynęło sześć wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, co do których nie została wydana decyzja. W jednym przypadku wniosek został złożony pomimo braku umowy

²⁷ Według stanu na 31 grudnia 2015 r. po uwzględnieniu korekt oraz anulowań.

o dofinansowanie dla projektu. W drugim przypadku wniosek został uznany za bezprzedmiotowy przez dysponenta, który go złożył. Wynikało to ze zmian w Programie Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020. W czterech kolejnych przypadkach wnioski dotyczyły zapewnienia finansowania lub dofinansowania na lata 2016-2018, a decyzje zostały wydane w lutym 2016 r. Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FG wynika, że wydłużenie okresu akceptacji wniosków, które wpłynęły do MF w II półroczu 2015 r. wynikało głównie z konieczności uwzględnienia ostatecznego kształtu ustawy budżetowej na rok 2016. Projekt ustawy budżetowej został zatwierdzony przez Radę Ministrów w grudniu 2015 r., po przeprowadzonych wyborach parlamentarnych.

(dowód: akta kontroli str. 329, 332-349, 363, 492-496, 643-647)

Spośród 115 wniosków złożonych w I kwartale 2015 r. dłużej niż 30 dni rozpatrywanych było 31 wniosków (27 wydanych decyzji), w tym 29 złożonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp oraz dwa na podstawie pkt 2. Szczegółowemu badaniu poddano 10 najdłużej rozpatrywanych wniosków, tj. ponad 38 dni, w tym 8 dotyczących finansowania ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, dwa dotyczące finansowania na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp.

W odniesieniu do dwóch wniosków złożonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp Departament IP wskazał na przesłanki uzasadniające długi okres rozpatrywania wniosku, tj. powzięcie wiadomości o planowanej korekcie wniosku przez dysponenta oraz brak umowy o dofinansowanie. W pozostałych sześciu przypadkach (złożonych na podstawie pkt 1) zwłoka została wyjaśniona znacznym spiętrzeniem prac oraz przyjętą zasadą, że w pierwszej kolejności rozpatrywane są wnioski o krótkich planowanych terminach postępowań przetargowych lub podpisania umów z wykonawcami. Ponad 30 dniowy okres rozpatrywania wniosków, złożonych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp, wynikał z konieczności uzyskania dodatkowych wyjaśnień od dysponentów, a także uzgodnień w zakresie przyjęcia prawidłowych kwot w decyzjach o zapewnienie. Nie zagrażał on terminowej realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 203-245, 359, 363, 371-388, 391-470, 648-651, 661-685, 754-757)

Badanie pod kątem uzasadnienia zmian udzielonych zapewnień przeprowadzone na próbie 40 decyzji zmieniających wykazało, że były one uzasadnione, a przyczyny korekt nie były możliwe do zidentyfikowania przez Ministerstwo Finansów na etapie weryfikowania pierwotnego wniosku. Do najczęstszych przyczyn występowania przez dysponentów z wnioskami o zmianę, korektę lub anulowanie udzielonego zapewnienia finansowania lub dofinansowania można zaliczyć:

- oszczędności powstałe w wyniku rozstrzygniętych postępowań przetargowych oraz powstałe w trakcie realizacji projektów,
- wygospodarowanie środków w budżecie dysponenta lub realizatora projektu,
- zmiany w harmonogramach skutkujące koniecznością przesunięcia środków na kolejne lata.

Wnioski o zmianę zapewnienia udzielonego na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp zawierały stosowne akceptacje przewidziane w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wniosków oraz informacje określone w załącznikach do Procedury MF lub Procedury MR. Procedura MF obowiązująca w 2014 r. nie zawierała ustalonego wzoru załącznika.

Szczegółowym badaniem objęto również pięć zapewnień co do których dokonywano więcej niż jednej korekty. Wynikały one głównie z korzystniejszych od oczekiwanych

rozstrzygnięć postępowań przetargowych lub koniecznych zmian harmonogramu realizacji przedsięwzięć.

(dowód: akta kontroli str. 246-248, 686-690, 695-712)

W pierwszym kwartale 2015 r. dysponenti złożyli 82 wnioski o zmianę, korektę lub anulowanie zapewnień finansowania lub dofinansowania (dalej określane łącznie jako wnioski o zmianę zapewnień). W powyższych przypadkach nie wydano żadnej decyzji odmownej, ani nie wystąpiła sytuacja, w której nie zapadła żadna decyzja Ministra Finansów w 2015 r. W dwóch przypadkach wnioski zostały anulowane przez wnioskodawców.

Szczegółową kontrolą objęto 10 wniosków o zmianę zapewnień o najdłuższym okresie procedowania.

Departament IP wyjaśnił zwłokę w rozpatrywaniu sześciu wniosków o zmianę zapewnień, wydanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp, znacznym spiętrzeniem prac oraz przyjętą zasadą, że w pierwszej kolejności rozpatrywane są wnioski o krótkich planowanych terminach postępowań przetargowych lub podpisania umów z wykonawcami.

W pozostałych czterech przypadkach, przyczyną wydłużenia rozpatrywania wniosków dysponentów przez Departament FG była głównie konieczność dokonania dodatkowych wyjaśnień z dysponentami części budżetowych w zakresie złożonych wniosków. Ponadto z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FG wynika, że równolegle z pracami dotyczącymi rozpatrywania wniosków o korekty zapewnień finansowania, po opublikowaniu ustawy budżetowej na 2015 r., trwały uzgodnienia z dysponentami, dotyczące opracowania planów finansowych jednostek budżetowych, absorbujące pracowników Departamentu.

(dowód: akta kontroli str. 249-283, 329, 363, 473-474, 652-685)

W 2015 r. nie wystąpiły przypadki składania wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnień finansowania lub dofinansowania, podlegających Procedurze MF po terminach wskazanych w tej procedurze. Procedura MR nie określa terminów składania wniosków o udzielenie zapewnień do Ministerstwa Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 329, 361-362, 666-670, 691-712, 1314-1322)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono, że system weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnień finansowania lub dofinansowania nie zapobiega możliwości wielokrotnego zaplanowania w budżecie państwa środków na sfinansowanie realizacji tego samego przedsięwzięcia.

Wnioskiem z 9 października 2013 r. Wojewoda Lubelski wystąpił o zapewnienie finansowania przedsięwzięcia w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013. We wniosku dysponent poinformował, że procedura przetargowa zostanie przeprowadzona w 2013 r., a finansowanie rozpocznie się w 2014 r., dlatego do projektu budżetu państwa na rok 2014 zostały zgłoszone środki na sfinansowanie wydatków w ramach tego przedsięwzięcia. Decyzja o zapewnieniu finansowania na lata 2014 i 2015 została wydana 26 listopada 2013 r., to jest przed uchwaleniem ustawy budżetowej na rok 2014. NIK zauważa jednak, że przyjęta na rok 2014 ustawa budżetowa obejmowała środki na finansowanie przedsięwzięcia zarówno ujęte w rezerwie celowej, jak i części 85/06.

Wprawdzie dysponent po uchwaleniu ustawy budżetowej na rok 2014 wystąpił z wnioskiem o zmianę decyzji o zapewnieniu finansowania, jednak ze względu na konieczność uzgodnień z Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi kwestii możliwości

finansowania w ramach PROW decyzja o zmianie zapewnienia została wydana dopiero 21 listopada 2014 r., co oznacza, że przez większość roku środki na finansowanie projektu były zablokowane w rezerwie celowej.

Dyrektor Departamentu IP wyjaśnił, że Departament nie posiada szczegółowych danych pozwalających zweryfikować, czy w budżetach dysponentów zostały zaplanowane środki na realizację projektów. Dlatego też na dysponentów został nałożony obowiązek, aby w przypadku zaplanowania środków w ramach ich budżetu występowali o zmianę lub anulowanie promesy. Obowiązek taki wynika zarówno z Procedury MF, jak i z decyzji o zapewnieniu.

Zdaniem NIK, obowiązek wystąpienia z wnioskiem o zmianę decyzji o zapewnieniu nałożony na dysponentów nie zapobiega ujęciu w ustawie budżetowej zawyżonej prognozy wydatków i nie zawsze jest mechanizmem wystarczającym dla zapobieżenia blokowania środków ujętych w rezerwach celowych.

Ponadto NIK zauważa, że zgodnie z art. 174 ufp to Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji wydatków oraz wykorzystania środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, może on również dokonywać oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 176 ufp).

(dowód: akta kontroli str. 758-762, 768-779)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. W Procedurach MF i MR nie wskazano terminów rozpatrywania wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia przez poszczególnych uczestników procesu weryfikacji wniosków. Powodowało to, że łączny czas rozpatrywania wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia przekraczał okresy przewidziane przez dysponentów i realizatorów na etapie składania wniosków. W przypadku 5 spośród 14 analizowanych projektów realizatorzy przedsięwzięć wskazali, że długi okres oczekiwania na decyzję o udzieleniu zapewnienia zagrażał terminowości realizacji przedsięwzięcia. W wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu IP wskazał, że w niektórych spośród tych przypadków dysponenci złożyli wnioski o zapewnienie lub zmianę finansowania w bardzo krótkim terminie przed planowanym rozpoczęciem przedsięwzięcia, pomimo że znacznie wcześniej posiadali dokumenty i informacje pozwalające złożyć kompletny wniosek.

Mając na uwadze czas niezbędny na rzetelne rozpatrzenie wniosku oraz możliwości spiętrzenia prac w jednostkach organizacyjnych MF, zdaniem NIK, określenie w procedurach terminu na rozpatrzenie wniosku oraz jego zakresu, umożliwi uniknięcie zarówno zbyt późnego składania wniosków przez dysponentów, jak i długotrwałego ich rozpatrywania na poszczególnych etapach procedowania.

(dowód: akta kontroli str. 661-685, 738-745)

2. Pomimo upływu sześciu lat od wprowadzenia mechanizmu zapewnienia do ustawy o finansach publicznych, Minister Finansów nie wypracował formalnych kryteriów weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania udzielanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Nie uregulował szczegółowo kwestii terminów granicznych obowiązujących w danym roku budżetowym, do których mogą być składane przez dysponentów części budżetowych wnioski:
 - o zapewnienie finansowania lub dofinansowania na dany rok budżetowy udzielane na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp,
 - o zwiększenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania na dany rok budżetowy,

- dotyczące zmniejszenia środków lub anulowania decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania w zakresie danego roku budżetowego.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu FS oraz Dyrektora Departamentu FG wynika, że nie było takiej konieczności, ponieważ weryfikacja wniosków odbywa się zgodnie z zasadami wypracowanymi roboczo, a powyższe terminy wynikają z interpretacji ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 154 ufp, gdyż instytucja zapewnienia finansowania lub dofinansowania łączy się z instytucją rezerw celowych.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk wyjaśniła, że rozwiązanie takie w ramach nadanego uprawnienia daje Ministrowi Finansów możliwość dookreślenia zakresu zadań kwalifikujących się do otrzymania zapewnienia finansowania z budżetu państwa poprzez uregulowanie w akcie normatywnym. Nie zidentyfikowano przesłanek do opracowania aktu normatywnego w zakresie pozostałych przedsięwzięć, które mogą uzyskać zapewnienie finansowania (art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp) oraz jednej, wspólnej procedury ujednolicającej zasady wnioskowania i wydawania zapewnień finansowania z potencjalnie wszystkich pozostałych rezerw celowych. Mogłoby to doprowadzić do zbytniego zburokratyzowania procesu w obszarze, który tego nie wymaga. W procedurze trzeba byłoby przewidzieć różne „ścieżki” dla różnych rezerw celowych, co mogłoby w pewnych sytuacjach skończyć się i tak brakiem procedury dla np. nowo utworzonej rezerwy. Ponadto wskazała, że udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania jest czynnością poprzedzającą podział rezerwy. Tym samym określony w art. 154 ufp termin na wnioskowanie o dokonanie podziału rezerwy dotyczy także wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania i determinuje terminy ich składania, co stanowi o spójności przyjętych rozwiązań.

Zdaniem NIK o potrzebie wprowadzenia formalnych rozwiązań świadczy przede wszystkim:

- brak kryterium celowości w udzielaniu zapewnień,
- konieczność wyznaczenia wymogów departamentom udzielającym zapewnień po raz pierwszy,
- przypadki zwłoki w występowaniu o zmianę zapewnienia, stwierdzone w ramach kontroli zapewnień u beneficjentów.

Jednocześnie należy wskazać na możliwość skorzystania z wypracowanych rozwiązań w zakresie udzielania zapewnień przez Departament IP.

(dowód: akta kontroli str. 329, 361-362, 666-670, 691-712, 1314-1337)

3. NIK zauważyła, że skala rozpatrzonych negatywnie przez Ministra Finansów wniosków o udzielenie zapewnienia w latach 2013-2015 kształtuje się na poziomie od 0,5% do 5,2% złożonych wniosków. I tak w 2015 r. na 267 złożonych wniosków o udzielenie zapewnienia odmownie rozpatrzonych zostało 14 wniosków, a w ramach poz. 59 rezerw na 116 wniosków nie wystąpiły przypadki rozpatrzenia ich negatywnie.

W ramach poz. 59 rezerw w lutym 2015 r. Wojewoda Mazowiecki wystąpił z wnioskiem do Ministra Finansów o udzielenie zapewnienia na realizację zadania „*Monitoring środowiska w województwie mazowieckim w 2015 roku*” na kwotę 1.500,0 tys. zł, który obejmował 100% dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie. Dnia 27 lutego 2015 r. na podstawie przedmiotowego wniosku Minister Finansów udzielił zapewnienia, a następnie 27 marca 2015 r., po miesiącu od udzielenia zapewnienia zostały uruchomione środki w kwocie

1.500,0 tys. zł. W ramach tej samej pozycji rezerw Wojewoda Pomorski w lutym 2015 r. również wystąpił z wnioskiem o udzielenie zapewnienia na realizację zadania „*Monitoring środowiska w województwie pomorskim przez WIOŚ w Gdańsku na 2015 r.*” na kwotę 230,0 tys. zł, który obejmował 38,3% dofinansowania z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Gdańsku. Dnia 5 marca 2015 r. Minister Finansów udzielił zapewnienia, a następnie 12 sierpnia 2015 r., po pięciu miesiącach od udzielonego zapewnienia zostały uruchomione środki w kwocie 230,0 tys. zł. O pozostałą część dofinansowania z WFOŚiGW w Gdańsku w kwocie 370,0 tys. zł Wojewoda Pomorski wystąpił, z pominięciem mechanizmu zapewnienia, bezpośrednio z wnioskiem o przekazanie środków z rezerwy i otrzymał je 4 marca 2015 r.

Powyższy przypadek oraz skala decyzji odmownych wskazują na praktykę udzielania zapewnień na każdy cel na jaki zwrócić się dysponent. Brak jest określonych szczegółowych kryteriów ich udzielania, co prowadzi do sytuacji, w których na ten sam cel jedni dysponenti otrzymują zapewnienie, a drudzy występują bezpośrednio o środki z rezerw. Wskazany przykład dowodzi, że mechanizm zapewnienia nie został wykorzystany przez Wojewodę Mazowieckiego w celu w jakim został wprowadzony, tak jak Wojewoda Pomorski mógł wystąpić o środki z rezerwy z pominięciem zapewnienia.

Niewielka liczba decyzji odmownych w zakresie udzielanych zapewnienia w stosunku do rozpatrzonych pozytywnie oraz brak weryfikacji informacji wskazanych we wniosku o zapewnienie przed uruchomieniem środków z rezerw wskazuje, iż Ministerstwo Finansów nie dysponuje procedurami umożliwiającymi weryfikację wniosku według kryterium celowości.

Dyrektor Departamentu FG wyjaśniła, że w trakcie rozpatrywania wniosku Wojewody Mazowieckiego nie stwierdzono okoliczności, które uzasadniałyby odrzucenie wniosku. Wniosek spełniał wymogi prawne i formalne. Ponadto w załączniku do wniosku wskazano, iż jednostka realizująca zadanie planuje przeprowadzenie przetargu nieograniczonego w I-IV kwartale 2015 r. Informacja ta nie mogła stanowić podstawy do sugerowania wnioskodawcy o wystąpienie bezpośrednio z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy z pominięciem mechanizmu zapewnienia. Po wpłynięciu wniosku Wojewody Mazowieckiego o uruchomienie środków zapewnionych decyzją Ministra Finansów z 27 lutego 2015 nr 25/2015 nie przeprowadzono czynności sprawdzających dotyczącym przeprowadzonego postępowania przetargowego, gdyż informacja o etapie postępowania nie ma wpływu na dokonywanie zmian w budżecie państwa na wniosek dysponenta.

Zdaniem NIK wskazywanie, jako uzasadnienie udzielenia zapewnienia na konieczność przeprowadzenia postępowania przetargowego, a z drugiej strony wskazywanie, że informacje o etapie postępowania nie mają wpływu na uruchamianie środków z rezerw, dowodzi niekonsekwencji działania i braku kontroli ze strony Ministerstwa wywiązywania się przez dysponentów ze zobowiązań złożonych na etapie ubiegania się o zapewnienie. Skoro podstawą udzielenia zapewnienia była konieczność przeprowadzenia postępowania przetargowego, to uruchamiając środki z rezerwy w ramach tego zapewnienia, należałoby zweryfikować czy to postępowanie zostało co najmniej wszczęte. Taka praktyka została przyjęta w ramach zapewnienia udzielanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp, natomiast w ramach art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp nie jest stosowana.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk wyjaśniła, że zgodnie z warunkami określonymi w decyzjach o zapewnieniu finansowania wydanymi na podstawie art. 153 ust 1 pkt 1 ufp, pozyskiwanie informacji o wszczęciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest istotne z punktu widzenia terminowości realizacji projektów dofinansowanych ze środków UE i EFTA. Przedsięwzięcia finansowane ze środków pozostałych rezerw celowych są realizowane zgodnie ze specyfiką poszczególnych rezerw i stworzenie analogicznych rozwiązań, jak w przypadku rezerwy poz. 8 i 98, nie byłoby możliwe.

Wskazała ponadto, że skala wydawanych zapewnień finansowania z budżetu środków europejskich dotyczy znacznie większego wolumenu środków niż w przypadku pozostałych zapewnień finansowania z budżetu krajowego, zatem także poziom istotności uzyskiwanych informacji w zakresie zapewnień finansowania z rezerwy poz. 8 i 98 jest zdecydowanie większy z punktu widzenia monitorowania bieżącej realizacji budżetu.

NIK zauważa jednak, że pozyskiwanie informacji o postępowaniach o udzielenie zamówienia przed uruchomieniem środków z rezerw celowych miałooby istotny wpływ na racjonalizację wykorzystania środków z rezerw poprzez między innymi uniknięcie nadmiernego ich blokowania.

(dowód: akta kontroli str. 984-991, 1011-1041, 1306-1337)

Ocena częściowa

NIK ocenia negatywnie wpływ na racjonalne zarządzanie finansami budżetu państwa jaki może mieć ujmowanie środków na ten sam cel w planie dysponenta i jednocześnie objęcie ich zapewnieniem w rezerwie celowej. Podobnie należy ocenić brak wyznaczenia terminów na rozpatrzenie wniosków o zapewnienia i wynikłe z tego opóźnienia. NIK zwraca ponadto uwagę, że system weryfikacji wniosków nie umożliwiał oceny wniosków o zapewnienie według kryterium celowości ani nie gwarantował możliwości weryfikacji zgodności wniosku o uruchomienie środków z rezerw celowych z decyzją o zapewnieniu. NIK wskazuje również na potrzebę utworzenia procedur dla zapewnień udzielanych na podstawie art. 153 ust.1 pkt 2 i 3 ufp.

3. Planowanie i zarządzanie środkami ujętymi w rezerwach celowych w zakresie dotyczącym zapewnień

Opis stanu faktycznego

Na etapie planowania ustaw budżetowych na kolejne lata departamenty merytoryczne Ministerstwa Finansów, odpowiedzialne za planowanie i realizację budżetów poszczególnych dysponentów, przekazują do Departamentu BP prognozy przewidywanych do realizacji zadań ujętych w poszczególnych pozycjach rezerw celowych. Departamenty kalkulują wolumen wysokości poszczególnych pozycji rezerw na podstawie materiałów przedłożonych Ministrowi Finansów przez dysponentów części budżetowych, w tym z uwzględnieniem wysokości środków wynikających z wydanych zapewnień finansowania. Ostateczna, planowana wysokość rezerw celowych ustalana jest w oparciu między innymi o szczegółową analizę poszczególnych zadań obejmującą dane ex post z lat ubiegłych oraz wyniki monitorowania bieżącej realizacji w odniesieniu do kwot planowanych (np. czy w trakcie roku uruchomiono wszystkie zaplanowane na ten cel środki, czy też dokonano zmiany ich przeznaczenia).

Dyrektor Departamentu BP wskazał, że kwoty przyjęte do projektu budżetu są wypadkową poziomu zapotrzebowań zgłoszonych przez dysponentów oraz konieczności finansowania z budżetu państwa wszystkich zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów priorytetowych dla realizacji w danym

roku budżetowym, a także ograniczeń wynikających ze stabilizującej reguły wydatkowej. Oczekiwania i zgłoszone zapotrzebowania dysponentów są wyższe niż możliwości budżetu państwa. W ramach tego procesu dokonywana jest bieżąca i stała kontrola poziomu zabezpieczenia środków w poszczególnych rezerwach celowych w celu zabezpieczenia właściwego poziomu środków na realizację wydanych decyzji o zapewnieniu finansowania dotyczących następnego roku budżetowego. Dane przekazywane w tym zakresie przez właściwe departamenty na każdym etapie planowania są weryfikowane z danymi zawartymi w prowadzonej w departamencie ewidencji wydanych decyzji o zapewnieniu finansowania.

Zgodnie z notą budżetową poszczególni dysponenti w ramach planowania finansowania programów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, zobowiązani są uwzględnić w odpowiednich formularzach między innymi planowane kwoty zapotrzebowania na środki rezerw celowych z uwzględnieniem kwot zabezpieczonych w ramach promes (oddzielnie dla budżetu państwa i budżetu środków europejskich). Dzięki temu Minister Finansów dysponuje wiedzą jakie może być zapotrzebowanie dysponentów na dany rok na środki rezerw celowych. W ramach środków planowanych w rezerwie celowej mogą być ujęte promesy już wydane jak i takie, o które dysponenti dopiero planują wystąpić. Kwoty dotyczące rezerw celowych podawane przez dysponentów w odpowiednich formularzach planistycznych mają charakter ogólny i nie wyszczególniają środków zabezpieczonych w ramach zapewnień. Ministerstwo Finansów, przy tworzeniu projektu ustawy budżetowej, dokonuje oceny czy wartość wydanych już promes mieści się w zaplanowanej kwocie rezerwy celowej na dany rok.

(dowód: akta kontroli str. 1080-1088, 1160-1164, 1179-1182, 1220-1226, 1239-1243, 1288-1296)

Minister Finansów w 2015 r. dokonał zmian w budżecie państwa polegających na przeniesieniu środków z części 83 – *Rezerwy celowe* do poszczególnych części budżetowych na realizację zadań/projektów objętych zapewnieniem w kwocie 2.076,1 mln zł (tj. 65,3% udzielonych na 2015 r. zapewnień), w 2014 r. w kwocie 2.154,6 mln zł (44,7% udzielonych zapewnień) oraz w roku 2013 1.041,4 mln zł (tj. 29,6% udzielonych zapewnień).

(dowód: akta kontroli str. 978-988, 1101-1104, 1184-1192, 1231-1238, 1251-1287)

Analiza 31 decyzji o uruchomieniu środków z rezerwy celowej wykazała, że były one zgodne z wnioskami dysponentów o uruchomienie środków przyznaných w zapewnieniach finansowania lub dofinansowania. Szczegółowemu badaniu poddano 11 decyzji uruchamiających środki w ramach udzielonego przez Ministra Finansów zapewnienia na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp oraz 20 decyzji uruchamiających środki w ramach zapewnienia udzielonego na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp.

Badane wnioski o uruchomienie środków z rezerw celowych zawierały informacje pozwalające stwierdzić, że dysponenti występowali o uruchomienie środków w miarę zapotrzebowania, chociaż w odniesieniu do wniosków dotyczących zapewnień wydanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 ufp informacje te nie były wymagane. Wyjątkiem były wnioski o uruchomienie środków z poz. 59 rezerw, w ramach której Minister Finansów wydaje decyzje o uruchomieniu środków do wysokości kwot przekazanych na rachunek bieżący dochodów ministra właściwego do spraw środowiska przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

W przypadkach, gdy dysponent występował z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerwy celowej na kwotę niższą niż określona w decyzji o zapewnieniu na dany rok, wnioski zawierały informacje uzasadniające niepełne wykorzystanie kwot wynikających z zapewnienia.

Zgodnie z postanowieniami Procedury MF i Procedury MR realizatorzy projektów informowali Ministra Finansów o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, których dotyczyły decyzje o udzieleniu zapewnienia wydane na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp.

Dyrektor Departamentu IP wskazał, że informacje o wszczęciu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego służą potwierdzeniu, że projekt jest realizowany a postępowania wszczęte w planowanych terminach.

Z wyjaśnień Dyrektor Departamentu FG wynika, że w Departamencie nie są systematycznie gromadzone i analizowane informacje o kwotach ostatecznie wykorzystanych przez dysponentów w danym roku budżetowym ze środków uruchomionych z rezerw celowych przyznanych na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, a także nie są gromadzone i analizowane informacje na temat terminów wszczynania przez realizatorów procedur przetargowych w ramach udzielonych zapewnień, w szczególności w celu analizy czy nastąpiło to bezzwłocznie po uzyskaniu decyzji o zapewnieniu, a nie dopiero w momencie uruchomienia środków z rezerw celowych. Ponadto Dyrektor Departamentu FG wyjaśniła, że po wydaniu decyzji o zapewnieniu finansowania, prowadzony jest przede wszystkim monitoring kwot zarezerwowanych na konkretne zadania z tytułu udzielonych zapewnień, z uwzględnieniem korekt decyzji, oraz kwot uruchamianych z rezerw celowych. Informacja w zakresie faktycznego wydatkowania środków uruchomionych na realizację zadań może być pozyskiwana w ramach opisów wykonania wydatków w danym roku budżetowym, który jest corocznie, zwykle w II kwartale roku następnego, przedkładany przez dysponentów części budżetowych, o ile pozwala na to szczegółowość tych materiałów, która w niektórych przypadkach jest ograniczona w związku ze znaczną ilością zadań realizowanych przez dysponentów. Natomiast konieczność kontroli terminów poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego przez MF, w tym terminów wszczęcia procedur przetargowych, nie wynika z zakresu przypisanego MF w ustawie o finansach publicznych w ramach ogólnej kontroli w art. 174 ufp.

Stanowisko NIK w zakresie konieczności gromadzenia informacji o postępowaniach o udzielenie zamówienia wskazano w uwagach na stronie 20 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 284, 329-330, 363, 370, 475, 486-488, 713-715)

Badanie 16 decyzji uruchamiających środki z rezerw w 2015 r. na kwotę 140,3 mln zł, w tym 10 decyzji w ramach udzielonych zapewnień na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp oraz sześciu na podstawie pkt 2 wykazało, że zachowana została należyta kolejność postępowania, tj. w pierwszej kolejności dysponenti wystąpili z wnioskami o udzielenie zapewnienia, a następnie po otrzymaniu decyzji o zapewnieniu, a w przypadku pozycji 8 i 98 rezerw dodatkowo po przedłożeniu informacji o wszczęciu postępowań przetargowych, występowali z wnioskami o uruchomienie środków z rezerw. Do wniosków dysponentów o uruchomienie środków z poz. 59 rezerw każdorazowo załączane były informacje wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej odnośnie przekazania środków na rachunek dochodów Ministra Środowiska. W ramach badanej próby nie stwierdzono przypadku aby Minister Finansów dokonał podziału rezerw celowych niezgodnie z przeznaczeniem

(dowód: akta kontroli str. 989-994, 1306-1313)

Badaniem objęto 162 decyzje o uruchomieniu środków z rezerw celowych, w tym 100 decyzji o uruchomieniu środków w ramach zapewnień wydanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp i 62 decyzje o uruchomieniu środków w ramach zapewnień wydanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp.

W trzech przypadkach stwierdzono, że wnioski o uruchomienie środków były rozpatrywane ponad 30 dni, tj. 31, 35 i 38 dni od daty wpłynięcia wniosku do Ministerstwa Finansów. Dyrektor Departamentu IP wyjaśnił, że w jednym przypadku wniosek o uruchomienie środków został złożony na około 3 miesiące przed planowanym terminem płatności, tak więc procedowanie wniosku przez 31 dni nie wpłynęło negatywnie na realizację projektu. W pozostałych dwóch przypadkach konieczne było pozyskanie dodatkowych informacji lub wyjaśnień od dysponentów, niezbędnych dla prawidłowej oceny złożonych wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 305-326, 369, 389, 716-720)

Po terminach określonych w Procedurze MF i w Procedurze MR wpłynęło do Ministerstwa Finansów 36 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej. We wszystkich przypadkach środki zostały uruchomione. Jeden wniosek dotyczył projektu kończącego się w grudniu 2015 r., a środki zostały uruchomione w celu umożliwienia rozliczenia projektu i jak największego rozliczenia środków unijnych. Drugi wniosek dotyczył środków na uregulowanie płatności wynikającej z decyzji wykonawczej Komisji Europejskiej w ramach programu SAPARD. W pozostałych przypadkach uruchomienie środków uzasadniono faktem, że rok 2015 był ostatnim rokiem kwalifikowalności wydatków z perspektywy finansowej 2007-2013, a przyjęcie i rozpatrzenie wniosków miało umożliwić rozliczenie projektów i wykorzystanie środków w okresie kwalifikowalności projektów.

(dowód: akta kontroli str. 721-726)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Zgodnie z procedurami obowiązującymi w zakresie udzielanych zapewnień w ramach poz. 8 i 98 rezerw celowych, dysponenti są zobowiązani do niezwłocznego występowania z wnioskami o korektę decyzji o zapewnieniu bądź jej anulowanie w sytuacjach, gdy: dysponent nie będzie wnioskował o uruchomienie pozostałych środków lub będzie występował o uruchomienie pozostałych środków w niepełnej wysokości; realizacja przedsięwzięcia następuje niezgodnie z harmonogramem; przedsięwzięcie w danym roku budżetowym może zostać sfinansowane ze środków ujętych w części budżetowej, której dysponentem jest wnioskodawca; kwota dofinansowania wynikająca z ostatecznego rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego lub konkursu jest inna niż określona w decyzji.

W decyzjach o zapewnieniu finansowania wydatków w ramach pozostałych pozycji rezerw, mimo braku obowiązujących procedur, zamieszczana jest klauzula nakładająca na dysponenta obowiązek niezwłocznego wystąpienia o korektę lub anulowanie decyzji o zapewnieniu finansowania w przypadku, gdy realizacja zadań objętych tym zapewnieniem będzie przebiegała niezgodnie z harmonogramem finansowania zawartym w zapewnieniu.

Dyrektor Departamentu BP wskazała, że zapis ten umożliwia w ciągu roku „zwalnianie” środków rezerw celowych „zablokowanych” zapewnieniami finansowania wydatków, co pozwala na efektywne zarządzanie tymi środkami i ich ewentualne wykorzystanie na realizację innego zadania w ramach danej rezerwy.

NIK zwraca jednak uwagę, że założenie to nie jest do końca realizowane. Środki z rezerw objętych decyzją o zapewnieniu nie są zwalniane w pełnej niewykorzystanej przez dysponentów wysokości, a tym samym nie mogą być

przeznaczone na inne zadania. Uzasadnieniem twierdzenia jest wysokość uruchamianych środków z rezerw w ramach uprzednio udzielonego zapewnienia. I tak w 2015 r. w ramach w pozycji 44 rezerw uruchomiono 36,3% zapewnionych środków w rezerwie na ten rok²⁸ w poz. 8 i 98 uruchomiono 59,6%, a w poz. 59 – 91,0% w pozostałych pozycjach uruchomienia były bliskie 100%.

Ponadto stwierdzone w kontroli w urzędach wojewódzkich i u realizatorów przedsięwzięć przypadki niewystępowania bądź zwłoki w występowaniu o korektę zapewnienia oraz brak możliwości egzekwowania tego obowiązku są potwierdzeniem, że przyjęty system nie umożliwia sprawnego nadzoru w pełnym zakładanym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 978-983, 1075-1079, 1191-1213)

2. NIK zwraca uwagę, że przy planowaniu środków w ramach pozycji 4 rezerw celowych stosowana jest zasada, że na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej wojewodowie nie planują wydatków z przeznaczeniem na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, które realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego, także w stosunku do tych zadań, które są planowane przez realizatorów w terminach umożliwiających ich ujęcie w planach finansowych odpowiednich dysponentów. Zdaniem NIK tego rodzaju wydatki powinny być ujmowane w planach finansowych właściwych dysponentów zamiast w rezerwach celowych.

Z wyjaśnień Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów p. H. Majszczyk wynika, że powyższą zasadę przyjęto, ponieważ ujmowanie powyższych działań w planach finansowych dysponentów uszczupliłoby środki pozycji 4 rezerw celowych, co ograniczałoby możliwość finansowania zadań wynikających z nagłych sytuacji o charakterze klęski żywiołowej, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetowego i które wymagają niezwłocznego wsparcia środkami budżetu państwa.

Zdaniem NIK powyższe wskazania nie stanowią przesłanki tworzenia rezerw celowych, o których mowa w art. 140 ust. 2 ufp. Dlatego też, zdaniem NIK, wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych do przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej należy ujmować w planach dysponentów.

(dowód: akta kontroli str. 137-159, 367-388, 1314-1337)

Ocena częściowa

Zarządzanie środkami z zapewnień ujętych w rezerwach celowych ogranicza się do sprawdzenia czy dane zapewnienie ma zabezpieczenie w środkach z rezerwy w momencie ich uruchomienia. Obowiązujący dotychczas system nie umożliwia Ministrowi Finansów bieżącego pełnego nadzoru nad udzielonymi zapewnieniami, a tym samym nie zabezpiecza przed nadmiernym blokowaniem środków z tego tytułu w rezerwach celowych.

²⁸ Według stanu na 31 grudnia 2015 r.

IV. 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 Kontroli²⁹, wnosi o:

1. Opracowanie procedur weryfikacji wszystkich wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia, zawierających między innymi wskazania co do oceny celowości udzielenia zapewnienia, oraz wniosków o dokonanie podziału środków z rezerw celowych na zadania objęte zapewnieniem.
2. Wyeliminowanie możliwości podwójnego ujmowania wydatków na ten sam cel w planie wydatków dysponenta i w rezerwie celowej objętej zapewnieniem.
3. Zapewnienie ewidencji udzielonych zapewnień spełniającej wymogi stawiane jednostkom budżetowym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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.

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 27 września 2016 r.

Za zgodność
z treścią Uchwały Nr 52/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 9 listopada 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów

Stanisław Jarosz
Warszawa, dnia 11 listopada 2016 r.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.