



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Mieczysław Łuczak

KBF.410.003.01.2017
P/17/009

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/009 – Skuteczność programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Departament Budżetu i Finansów

Kontrolerzy 1. Anna Grabarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/41/2017 z dnia 30 maja 2017 r.
2. Elżbieta Grohman, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/40/2017 z dnia 30 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Ministerstwo Finansów, 00-916 Warszawa, ul. Świętokrzyska 12

Kierownik jednostki
kontrolowanej Mateusz Morawiecki, Minister Rozwoju i Finansów od 28 września 2016 r.
Paweł Szalamacha, Minister Finansów od 16 listopada 2015 r. do 28 września 2016 r.
Mateusz Szczurek, Minister Finansów od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r.
Jan Vincent – Rostowski od 16 listopada 2007 r. do 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie proces udzielania przez Ministra Finansów¹ pożyczek z budżetu państwa jednostkom samorządu terytorialnego (dalej: jst) w ramach postępowań naprawczych oraz sposób i zakres monitorowania wykorzystania przekazanych środków.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2012 r. do końca 2016 r. Minister Finansów udzielił 17 pożyczek jst realizującym lub przystępującym do realizacji postępowania naprawczego. Pożyczki udzielone zostały na podstawie art. 224 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² (dalej: uofp). Rozpatrywanie wniosków jst o udzielenie pożyczki z budżetu państwa następowało w oparciu o przyjęte w Ministerstwie Finansów procedury. W przypadku złożenia przez jst niekompletnych wniosków o udzielenie pożyczki, w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego w ramach postępowań ostrożnościowych lub naprawczych³ (dalej: rozporządzenie w sprawie pożyczek), jst były wzywane do ich uzupełnienia. Pożyczki nie były udzielane w przypadku niespełnienia przez wnioskodawców wymogów art. 224 uofp.

W umowach pożyczki Minister Finansów określił cele, na które wykorzystane mogły być pożyczone środki, a następnie weryfikował ich rzeczywiste przeznaczenie. W latach 2012-2016 Minister Finansów monitorował prawidłowość realizacji przez jst umów pożyczek, badał skuteczność zaangażowania środków publicznych m.in. poprzez analizę poziomu zadłużenia jst, występowania zobowiązań wymagalnych, terminowości spłat pożyczki, zdolności do spełnienia ustawowych

¹ Minister właściwy do spraw: budżetu, finansów publicznych i instytucji finansowych, od 28 września 2016 r. Minister Rozwoju i Finansów.

² Dz. U. z 2016 r., poz. 1870, ze zm.

³ Dz. U. Nr 257, poz. 1730.

wskaźników dotyczących operacyjnej równowagi budżetowej oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Ujawniona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na ponad 20-miesięcznym opóźnieniu w podpisaniu aneksu do umowy pożyczki nie wpłynęła na obniżenie oceny ogólnej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Ocena prawidłowości procesu udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2012 r. do końca 2016 r. do Ministra Finansów wpłynęły 32 wnioski o udzielenie pożyczek z budżetu państwa na podstawie art. 224 uofp (zwane dalej „wnioskami”), które złożone zostały przez 26 jst realizujących lub przystępujących do realizacji postępowania naprawczego. Spośród złożonych wniosków 17 rozpatrzonych zostało pozytywnie, sześć negatywnie, a osiem pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na niekompletność wniosków w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie pożyczek. Jeden wniosek został wycofany przez jst.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

Przebieg procesu udzielania pożyczek z budżetu państwa ustalony został w Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Gwarancji i Poręczeń Ministerstwa Finansów (dalej: Departament DG) oraz w zarządzeniu Ministra Finansów w sprawie Komisji do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów⁴ (dalej: Komisja).

Szczegółowa analiza dokumentacji dotyczącej negatywnego rozpatrzenia trzech wniosków wykazała, że jst złożyły wymagane dokumenty, a Departament DG postępował zgodnie z wewnętrznymi procedurami rozpatrywania wniosków. Departament DG opracował negatywne opinie w sprawie udzielenia pożyczek wraz z rekomendacjami, a następnie możliwość ich udzielenia była przedmiotem obrad Komisji. Po podjęciu decyzji przez Komisję, do wszystkich jst zostały przekazane pisma informujące o braku możliwości udzielenia pożyczek wraz z uzasadnieniem tego stanowiska. W pismach wskazywano, iż negatywna ocena wniosków jst nie wyklucza możliwości ubiegania się jst o pożyczkę w przyszłości. Dwie z sześciu jst, których wnioski rozpatrzono negatywnie ponownie wnioskowały o pożyczki i je otrzymały.

Powodem negatywnego rozpatrzenia trzech wniosków o udzielenie pożyczek było niespełnienie przez jst wymogów art. 224 ust. 1 pkt 2 lit. a uofp, tj. z analizy programu postępowania naprawczego jst nie wynikało, że w stopniu wysoce prawdopodobnym nastąpi poprawa sytuacji finansowej danej jst oraz skuteczności w wykonywaniu jej ustawowych działań. Główną przyczyną negatywnego rozpatrywania wniosków jst o udzielenie pożyczek z budżetu państwa było przyjmowanie przez jst nierealnych założeń w programach naprawczych w zakresie prognozowanych dochodów, które miały stanowić główne źródło poprawy ich sytuacji finansowej, ponadto niektóre jst nie wykazywały w prognozach finansowych źródła pokrycia potencjalnych zobowiązań z tytułu toczących się postępowań o zwrot dotacji.

⁴ Zarządzenie Nr 36/D Ministra Finansów z dnia 21 lipca 2014 r. w sprawie Komisji do Spraw Gwarancji, Poręczeń i Pożyczek w Ministerstwie Finansów. Wcześniej była to Komisja do Spraw Gwarancji i Poręczeń w Ministerstwie Finansów powołana Decyzją Nr 31/DG Ministra Finansów z dnia 6 sierpnia 2009 r. W skład Komisji wchodzi dyrektorzy dziewięciu departamentów Ministerstwa Finansów oraz Przewodniczący, będący Członkiem Kierownictwa Ministerstwa Finansów nadzorujący zadania realizowane przez Departament DG.

(dowód: akta kontroli str. 12-15, 182-315)

Badanie dokumentacji w zakresie niekompletnych wniosków o pożyczkę, złożonych przez cztery jst wykazało, że Departament DG zwracał się do wnioskodawców o uzupełnienie wniosków. Dwie jst przekazały część brakujących dokumentów, ale nadal dokumentacja nie była kompletna. Ostatnie pisma Departamentu DG skierowane do jst zawierały informację o pozostawieniu wniosków bez rozpatrzenia w przypadku ich niekompletności w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie pożyczek. Z czterech jst, których wnioski w sprawie udzielenia pożyczek były niekompletne i zostały objęte szczegółową kontrolą NIK, trzy jst w kolejnych latach ubiegały się ponownie o pożyczki z budżetu państwa i jednej z nich pożyczka została udzielona.

(dowód: akta kontroli str. 131-181)

Na podstawie badania dokumentacji dotyczącej udzielenia ośmiu pożyczek w ramach postępowań naprawczych (osiem z 17 pozytywnie rozpatrzonych wniosków) stwierdzono, że złożone wnioski spełniały wymogi określone w rozporządzeniu w sprawie pożyczek. Proces rozpatrywania wniosków był jednolity i zgodny z wewnętrznymi procedurami, w przypadku złożenia niekompletnych wniosków jst były informowane o konieczności ich uzupełnienia oraz na wezwanie Ministra Finansów składały dodatkowe wyjaśnienia dotyczące proponowanych przedsięwzięć naprawczych i ich efektów finansowych. Pożyczki udzielone zostały zgodnie z wnioskami, to jest we wnioskowanej wysokości, na wnioskowany okres i z odpowiednimi ratami. W przypadku wniosków czterech jst, wartość pożyczki uległa zmianie, a w jednym przypadku zmianie uległ okres spłaty pożyczki. Powodowało to konieczność dostosowania programu postępowania naprawczego, wieloletniej prognozy finansowej i budżetu jst oraz w ślad za tym uzupełnienie wniosku o stosowne opinie regionalnych izb obrachunkowych. W toku kontroli nie stwierdzono przewlekłości w rozpatrywaniu wniosków przez Ministerstwo Finansów. Departament DG na bieżąco przekazywał dokumentację do innych departamentów z prośbą o uwagi i stanowisko, a w przypadku pożyczek udzielanych od 2015 r. sporządzał opinię kierowaną do Komisji w ciągu 21 dni od momentu otrzymania dokumentacji i wyjaśnień niezbędnych do rozpatrzenia wniosku⁵.

Analizowane umowy pożyczek podpisywane były przez upoważnionych Sekretarzy lub Podsekretarzy Stanu w Ministerstwie Finansów.

(dowód: akta kontroli str. 324, 335-815, 863-918)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Finansów w zbadanym zakresie.

⁵ Termin na sporządzenie opinii dla Komisji, zgodnie z wyznaczonymi przez Departament DG celami kontroli zarządczej, od 2015 r. ustalony został do 21 dni.

2. Ocena sposobu sprawdzania efektów udzielonego wsparcia w formie pożyczek udzielanych jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów, tj. sposobu i zakresu monitorowania wykorzystania tych środków

Opis stanu faktycznego

W wyniku analizy postanowień ośmiu umów pożyczek udzielonych w ramach postępowań naprawczych stwierdzono, że Minister Finansów w każdej umowie szczegółowo określił cel, na który została przyznana pożyczka. Ponadto określił zakres obowiązków ciążących na jst, w trakcie obowiązywania umowy. Należały do nich w szczególności konieczność dostarczenia Ministrowi Finansów, w terminie 14 dni, potwierdzenia wydatkowania środków na spłatę zobowiązań wskazanych w umowie, niezaciągania bez zgody Ministra Finansów innych pożyczek lub kredytów, nieemitowania obligacji, nieudzielania poręczeń i gwarancji, nieprzystępowania do długu za osoby trzecie w okresie obowiązywania umowy. Ponadto jst zobowiązane były do przedkładania Ministrowi Finansów kwartalnych informacji o przebiegu realizacji programów postępowania naprawczego, sprawozdań budżetowych, rocznych sprawozdań z wykonania budżetu, uchwał budżetowych i uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej wraz ze stosownymi opiniami regionalnych izb obrachunkowych. W każdej umowie ustalony został rok, od którego jst zobowiązana została do zachowania zasady równowagi budżetowej w części operacyjnej, o której mowa w art. 242 uofp oraz rok lub lata, w których jst nie mogła przekroczyć indywidualnego wskaźnika zadłużenia, określonego w art. 243 uofp. Minister Finansów zastrzegł sobie również możliwość żądania w trakcie obowiązywania umowy pożyczki wyjaśnień i udostępniania wszelkich dokumentów i zaświadczeń dotyczących przedmiotu pożyczki lub sytuacji jst. W zbadanych przypadkach Minister Finansów nie skorzystał z możliwości żądania takich dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 335-815)

Departament DG monitorował sposób wykorzystania pożyczek oraz sytuację finansową jst w oparciu o dane przekazywane zgodnie z zapisami umów, a także o wyniki kontroli skarbowych przeprowadzonych w jst w zakresie zgodności wydatkowania środków publicznych z przeznaczeniem wskazanym w umowie pożyczki. W latach 2012-2016 kontrole skarbowe zostały przeprowadzone we wszystkich jst, które otrzymały pożyczki z budżetu państwa w tym okresie. Kontrole przeprowadzone w trzech jst, których dokumentacja w zakresie realizacji umowy pożyczki była przedmiotem analiz NIK, nie wykazały nieprawidłowości. W jednym przypadku jst usunęła stwierdzone przez kontrolę skarbową nieprawidłowości i przekazała wyjaśnienia do Ministerstwa Finansów.

Skuteczność wykorzystania pożyczonych środków Departament DG badał w szczególności poprzez analizę danych i wskaźników zawartych w wieloletnich prognozach finansowych oraz sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniach w zakresie nadwyżki-deficytu oraz należności i zobowiązań, tj. poprzez monitorowanie poziomu istniejącego zadłużenia oraz występowania zobowiązań wymagalnych, realizacji dochodów i wydatków zgodnie z przyjętymi założeniami, monitorowanie spełniania relacji określonych w art. 242-244 uofp w terminie wskazanym w umowie. Kwartalne informacje o realizacji programów naprawczych pozwalały ustalić, czy osiągane są założone cele. O efektywności zaangażowania środków publicznych świadczyła poprawa płynności finansowej skutkująca terminową spłatą zobowiązań oraz systematyczne zmniejszanie zadłużenia. Istotnym elementem monitoringu realizacji umowy pożyczki było zobowiązanie

pożyczkobiorcy do niezaciągania kredytów, pożyczek lub innych zobowiązań bez uprzedniej pisemnej zgody Ministra Finansów, gdyż pozwalało na analizę aktualnej kondycji finansowej oraz wpływu planowanego do zaciągnięcia zobowiązania na sytuację finansową jst i realizację programu postępowania naprawczego.

Na podstawie analizy dokumentacji przekazanej przez cztery jst stwierdzono, że jst wypełniały obowiązki sprawozdawcze wynikające z umów pożyczek, przekazywały wymagane oświadczenia oraz informacje o przebiegu realizacji programów postępowania naprawczych. W każdym przypadku Departament DG sprawdzał, czy środki z udzielonej pożyczki zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. W jednym przypadku jst zwróciła się z prośbą o wyrażenie zgody przez Ministra Finansów na zaciągnięcie kredytu z przeznaczeniem na pokrycie deficytu budżetowego w związku z wcześniejszą spłatą zobowiązań przejętych po przekształcanym samodzielnym publicznym zakładzie opieki zdrowotnej w spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Analiza danych zawartych w wieloletniej prognozie finansowej przeprowadzona przez Departament DG wskazywała, iż nie zostanie przekroczony indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia oraz zachowana zostanie zasada zrównoważonego budżetu, wobec czego Minister Finansów wyraził zgodę na zaciągnięcie powyższego zobowiązania. Jst występowały także o zgodę Ministra Finansów na wystawienie weksli in blanco wraz z deklaracjami wekslowymi, jako zabezpieczenia wykonania umów i zgody takie otrzymały.

(dowód: akta kontroli str. 316-328, 815, 956-1065)

Badanie terminowości spłat czterech pożyczek wykazało, że spłaty pożyczek dokonywane były terminowo i w wysokościach wynikających z harmonogramów spłat określonych w umowach.

(dowód: akta kontroli str. 817-862)

Ustalone
nieprawidłowości

Jako działanie nierzetelne NIK uznaje aneksowanie jednej umowy pożyczki w dniu 8 sierpnia 2016 r., w związku z dokonaniem przez jst zwrotu niewykorzystanej części pożyczki w dniach 25 listopada i 19 grudnia 2014 r., tj. po ponad 20 miesiącach od momentu zwrotu środków przez jst. Jst przekazując niewykorzystane środki zawnioskowała o zaliczenie wpłaconej kwoty na poczet spłat ostatnich rat kapitałowych udzielonej pożyczki, co spowodowało skrócenie okresu pożyczki. Minister Finansów dopiero po otrzymaniu wniosku jst z dnia 14 czerwca 2016 r. w sprawie zawarcia aneksu wprowadził zmiany do umowy pożyczki aktualizując kwotę zobowiązania z tytułu pożyczki i harmonogram jej spłaty.

Dyrektor Departamentu DG nie odniósł się do pytania NIK o przyczyny takiego działania. Dyrektor Departamentu DG podał, iż spłata przez dłużnika zobowiązania przed terminem jego wymagalności pomniejszyła jego zobowiązanie wobec wierzyciela, w tym przypadku Skarbu Państwa i w konsekwencji, odsetki od dnia dokonania przedterminowej spłaty kapitału były naliczane od stanu zadłużenia uwzględniającego przedterminowe spłaty. Wskazał, iż przyjęty sposób naliczenia odsetek w żadnym okresie spłaty nie spowodował uszczuplenia dochodów budżetu państwa z tytułu należnych odsetek od pożyczki udzielonej z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że umowy pożyczki powinny być aneksowane w sposób umożliwiający bieżącą aktualizację kwoty zobowiązania i harmonogramu jej spłaty.

(dowód: akta kontroli str. 578-594, 1074-1075, 1080-1082)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Ministra Finansów w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶ 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.

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 *lipca 2017 r.*

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Mieczysław Łuczak

.....
Podpis

⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.