



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KGP.410.003.01.2015

P/15/017

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/017 – Gospodarowanie rezerwami strategicznymi

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Andrzej Oleksak, gł. specjalista k.p. upoważnienie do kontroli nr 93551 z dnia 5 maja 2015 r.
2. Wioletta Kluczyk, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 93555 z dnia 11 maja 2015 r.
3. Jerzy Gawlak, st. inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 95216 z dnia 8 czerwca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-6)

Jednostka
kontrolowana

Ministerstwo Gospodarki¹, 00-057 Warszawa, Plac Trzech Krzyży 3/5

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Pan Janusz Piechociński, Wiceprezes Rady Ministrów, Minister Gospodarki od dnia 6 grudnia 2012 r.

Pan Donald Tusk, Prezes Rady Ministrów – z uwagi na czasowe nieobsadzenie urzędu Ministra Gospodarki od dnia 27 listopada 2012 r. do dnia 5 grudnia 2012 r.

Pan Waldemar Pawlak, Wiceprezes Rady Ministrów Minister Gospodarki od dnia 16 listopada 2007 r. do dnia 27 listopada 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 2618)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² fakt, że od ponad trzech lat nie został utworzony system rezerw strategicznych w kształcie wymaganym przepisami ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych³. Minister Gospodarki⁴ jest organem odpowiedzialnym za utworzenie i utrzymanie tego systemu.

Z ustaleń kontroli wynika, że Rada Ministrów nie przyjęła przygotowanego przez Ministra Gospodarki *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017*⁵, o którym mowa w rozdziale 2 *uors*, ze względu na brak uzgodnienia kwestii poziomu finansowania tego *Programu* pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Finansów. Tym samym nie były realizowane przepisy rozdziału 2 *uors*. W efekcie, Minister Gospodarki nie realizował całości przypisanych mu zadań ustawowych w zakresie tworzenia rezerw strategicznych, w szczególności dotyczących poziomu i asortymentu tworzonych rezerw w zależności od analizy potrzeb, zagrożeń, sytuacji gospodarczej kraju oraz zmian w otoczeniu międzynarodowym, mimo zidentyfikowania takich potrzeb w ww. *Programie*.

¹ Dalej: MG lub Ministerstwo.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. Nr 229, poz. 1496 ze zm. Dalej: *uors*.

⁴ Dalej także: Minister.

⁵ Dalej: *Program*.

NIK ocenia pozytywnie działania nadzorcze Ministra Gospodarki nad gospodarowaniem rezerwami strategicznymi przez Agencję Rezerw Materialowych⁶. Pomimo nieprzyjęcia *Programu*, Agencja wykonywała prawidłowo powierzone jej zadania, choć dysponowała ograniczonymi środkami pozyskiwanymi w postaci corocznych dotacji celowych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W przygotowanym przez Ministra Gospodarki projekcie *Programu* (przekazanym w dniu 26 kwietnia 2012 r. Stałemu Komitetowi Rady Ministrów⁷), poziom rezerw strategicznych, odpowiadał potrzebom krajowym wynikającym z analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa, zgodnie z formalnymi wymogami *uors*. Ujęte w projekcie *Programu* propozycje co do asortymentów rezerw, ich ilości oraz planowanego przeznaczenia uwzględniały zweryfikowane przez Ministerstwo Gospodarki⁸ propozycje organów współpracujących oraz asortymenty i ilości utrzymywane do 5 lutego 2011 r. w rezerwach państwowych⁹.

Minister Finansów zakwestionował wzrost poziomu finansowania¹⁰ i w związku z tym zakres rzeczowy rezerw określonych w projekcie *Programu*, w stosunku do stanu poprzedniego. W uzasadnieniu swojego stanowiska Minister Finansów odwoływał się do treści Oceny Skutków Regulacji¹¹ do projektu *uors*, w którym został zamieszczony m.in. zapis, że wejście w życie ustawy nie spowoduje zwiększenia kosztów na rezerwy strategiczne, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw¹².

Uzgodnienia projektu *Programu* prowadzone były przez Ministra Gospodarki stosownie do ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów¹³, nie doprowadziły jednak do przyjęcia *Programu* przez RM w terminie wymaganym przepisem art. 10 ust. 1 *uors*, tj. do dnia 31 maja 2012 r. Ustalono¹⁴ natomiast, że Minister przygotowuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów. Wobec braku ze strony Ministra Finansów zmiany deklaracji w sprawie akceptowalnego poziomu finansowania rezerw strategicznych, przygotowanie przez MG nowej wersji *Programu*, nie nastąpiło.

Minister Finansów w całym procesie dotychczasowych uzgodnień, o których wyżej mowa, oczekiwał porównywalnego do roku 2012 poziomu finansowania rezerw¹⁵

⁶ Dalej: ARM.

⁷ Termin przekazania upływał 5 maja 2012 r.

⁸ Na podstawie analizy ryzyka i niepewności dokonanej przez Grupę roboczą do przygotowania projektu *Programu* (dalej Grupa robocza), powołaną decyzją z dnia 22 grudnia 2011 r. Nr 6/11 dyrektora Departamentu Spraw Obronnych w MG, w której skład wchodził: pracownicy ww. jednostki organizacyjnej Ministerstwa (obecnie Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego), przy współpracy z dyrektorami biur Agencji Rezerw Materialowych.

⁹ Zgodnie z *Wykazem asortymentu rezerw strategicznych wraz z ilością jego tworzenia i utrzymywania w poszczególnych latach* (tabele 12-15 w załączniku nr 1 do projektu *Programu*), tj. uwzględniono dotychczasowe rezerwy gospodarcze i wynikające z dokonanego przeglądu rezerwy mobilizacyjne, tworzone na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.).

¹⁰ Wyliczone przez MG kwoty w projekcie *Programu* w latach 2013-2017 wynosiły od 343, 8 mln zł do 400,5 mln zł.

¹¹ Dalej: OSR.

¹² Z OSR do projektu ustawy wynika ponadto, że uproszczenie funkcjonowania rezerw wprowadzone ustawą nie ma bezpośredniego wpływu na zmniejszenie nakładów finansowych związanych z rezerwami, jako główne źródło finansowania zadań w zakresie funkcjonowania rezerw strategicznych pozostawia się budżet państwa, zmiana funkcjonowania dotychczasowych rezerw może spowodować ewentualne koszty transportu rezerw mobilizacyjnych przemieszczanych po przeglądzie ww. rezerw, nakłady budżetowe na rezerwy pomnażają majątek Skarbu Państwa oraz maksymalizują bezpieczeństwo, z uwagi na rolę rezerw strategicznych, korzyści finansowe nie stanowią czynnika wiodącego, lecz są planowane jako pochodna wynikająca z racjonalnego *Programu*.

¹³ Dalej: SKRM lub Komitet.

¹⁴ Na posiedzeniu SKRM w dniu 5 marca 2015 r.

¹⁵ Wg informacji MG na temat finansowania rezerw strategicznych w latach 2004-2014 poziom finansowania w roku 2012 wynosił: dotacja celowa 22,5 mln zł i 159,8 mln zł przychody ze sprzedaży rezerw.

i nie zmienił swojego stanowiska. W świetle przepisów *uors* Minister Gospodarki odpowiada za system rezerw strategicznych funkcjonujący na podstawie *Programu*. Wobec braku porozumienia z Ministrem Finansów co do uzgodnienia możliwości finansowania *Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017* Minister nie podejmował stosownych interwencji zarówno u Prezesa Rady Ministrów, mimo że w piśmie do SKRM¹⁶ wskazywał, iż charakter zgłaszanych uwag wymaga rozstrzygnięcia na szczeblu Rady Ministrów.

Na krytyczną ocenę NIK dotyczącą działań Ministra wpływa także fakt, iż wobec nieprzyjęcia *Programu* przez RM, rezerwy strategiczne były tworzone jedynie w przypadkach nieprzewidywanych zagrożeń, nieobjętych *Programem*¹⁷, ze środków pochodzących z dotacji celowych i przychodów własnych ARM. Rezerwy nieobjęte *Programem* powinny być finansowane z cz. 83 – Rezerwa celowa, zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 *uors*, o które to środki Minister Gospodarki nie występował¹⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Założony poziom rezerw strategicznych

Opis stanu
faktycznego

W celu opracowania projektu *Programu* Minister Gospodarki na początku sierpnia 2011 r. wystąpił¹⁹, do 36 instytucji/organów²⁰ wymienionych w art. 8 ust. 2 *uors* o przygotowanie i przekazanie opracowań dotyczących tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych. Odpowiedziały 33 organy współpracujące²¹, przy czym 26 przekazało wykazy potrzebnych asortymentów rezerw strategicznych i ich ilości oraz 29 analizy i oceny możliwości wystąpienia zagrożeń.

Analizy ryzyka i wykazy potrzeb dotyczące utworzenia rezerw strategicznych, które wpłynęły do MG od organów współpracujących – w ocenie Ministra²² – zawierały wiele braków. W wielu odpowiedziach, np. Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Obrony Narodowej²³, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi (MRiRW), Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwo Zdrowia, Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego, nie było korelacji wyników analizy zagrożeń z proponowanym asortymentem. Ponadto część przekazanych odpowiedzi nie zawierało sposobów i środków reagowania na możliwe zagrożenia, część zgłaszanych potrzeb nie spełniała kryteriów²⁴ determinujących utrzymywanie określonego asortymentu w rezerwach oraz nie uwzględniało podziału na poszczególne lata.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 18-1194, 1557-1558, 1639, 1655-1637)

Na podstawie zgłoszonych przez organy współpracujące analiz i wykazów potrzeb oraz przeglądu asortymentu utrzymywanego dotychczas w rezerwach mobilizacyjnych, MG dokonało własnej analizy ryzyka i niepewności, oceny sytuacji

¹⁶ Pismo z 3 marca 2015 r. znak DBG-II-4011-1-10/15, DBG/905/15 skierowane do Sekretarza SKRM.

¹⁷ Których nie mógł tworzyć bez podstawy wynikającej z przyjętego przez rząd *Programu*.

¹⁸ Za wyjątkiem roku 2015.

¹⁹ Pismo z dnia 2 sierpnia 2011 r. znak DSO/1160/11 zawierające zalecenia mające na celu ułatwienie przygotowania wykazów potrzebnych asortymentów i ich ilości, opisujące przyjętą metodykę analizy ryzyka.

²⁰ Dalej organy współpracujące.

²¹ Dwie odpowiedzi wpłynęły ponad miesiąc po terminie wyznaczonym przez MG (23 września 2011 r.): od Wojewody Dolnośląskiego (12 grudnia 2011 r.), od Ministra Zdrowia (7 listopada 2011 r.).

²² Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MG Arkadiusza Bąka z dnia 20 maja 2015 r.

²³ Wykaz potrzeb dot. utworzenia rezerw strategicznych skupiał się na asortymencie, który ma służyć zabezpieczeniu funkcjonowania poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz zgłoszono bardzo dużą ilość potrzeb w zakresie produktów medycznych i leczniczych.

²⁴ Opisanych w opracowanych przez MG zaleceniach (np.: dostępność asortymentu na krajowym rynku, konieczność szybkiego uruchomienia rezerwy strategicznej, czas udzielenia pomocy poszkodowanym, możliwość alokacji zasobów).

gospodarczej i społecznej państwa,²⁵ wystąpienia w kraju zagrożenia. Powyższą analizę przeprowadzono oddzielnie dla każdej z grup asortymentowych rezerw (tj. rezerwy rolno-spożywcze, rezerwy medyczne, surowce i urządzenia), oraz dla zapasów paliw, które zostały zaprezentowane²⁶ w projekcie *Programu* na poszczególne lata 2013-2017.

Asortymenty rezerw znajdujące się dotychczas na stanie rezerw rozszerzono o nowe produkty niezbędne do przeciwdziałania najważniejszym zagrożeniom²⁷, do zakresu i poziomu niezbędnego do reagowania w sytuacjach kryzysowych (powódzie, skażenia chemiczne i radiacyjne, pandemie, terroryzm, pożary, epidemie, epizootie, silne wiatry, susze)²⁸. Ponadto zrezygnowano z części asortymentu starszego typu, na rzecz asortymentu nowej generacji – dotyczących głównie rezerw produktów leczniczych, produktów biobójczych, wyrobów medycznych, urządzeń i sprzętów medycznych oraz substancji czynnych. W projekcie *Programu* określono wykazy asortymentów rezerw strategicznych, przeznaczonych do likwidacji (których utrzymywanie jest niezasadne, np.: olej surowy, spirytus, sprzęt łączności nie spełniający aktualnych wymagań). Przy ustalaniu docelowej ilości rezerw brano także pod uwagę potencjał rynku²⁹, w szczególności możliwość przeprowadzenia efektywnej kosztowo wymiany rezerw (rotacja) oraz wielkość podaży³⁰.

Uzgodnienia międzyresortowe w zakresie propozycji asortymentów i ilości rezerw MG przeprowadziło w kwietniu 2012 r. Zgodnie z dyspozycją Komitetu z 17 maja 2012 r. Minister Gospodarki opracował dwa warianty realizacji *Programu* oraz przedstawił szczegółowy opis metodyki tworzenia rezerw strategicznych³¹.

Kolejne uzgodnienia, w tym kwestie dotyczące metodologii zgłaszanych potrzeb, były dokonywane na posiedzeniach SKRM w dniach 14 czerwca 2012 r. oraz 27 lipca 2012 r.

Na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r. Komitet przyjął projekt będący przygotowaną przez Ministra Gospodarki pierwotną wersją *Programu*, w wariantcie

²⁵ Zawierającej także oceny perspektyw koniunktury na świecie oraz informacje o zobowiązaniach międzynarodowych RP.

²⁶ Uwzględniające zobowiązania międzynarodowe Polski, m.in. w rezerwach produktów rolnych i rolno-spożywczych, środków spożywczych i ich składników oraz w rezerwach ropy naftowej i produktów naftowych przewidziano asortyment zapewniający 30-dniową samodzielność zaopatrzeniową sił zbrojnych RP w związku z realizacją zadań mobilizacyjnego rozwinięcia (główne zobowiązanie Polski w ramach cywilnej i wojskowej pomocy świadczonej w czasie pokoju, w sytuacjach kryzysowych i podczas konfliktów przez państwo, na którego terytorium przemieszczają się lub są rozmieszczone i działają siły zbrojne oraz organizacje NATO).

²⁷ Których prawdopodobieństwo wystąpienia według MG jest bardzo wysokie, umiarkowane lub niskie, a skutki katastrofalne (zagrożenia wagi I) oraz których prawdopodobieństwo wystąpienia jest bardzo wysokie, wysokie lub umiarkowane, a skutki poważne (zagrożenia wagi II). Nie uwzględniono zagrożeń, których prawdopodobieństwo wystąpienia jest: bardzo wysokie, wysokie lub umiarkowane, a skutki umiarkowane (zagrożenia wagi III), umiarkowane, a skutki łagodne (zagrożenia wagi IV).

²⁸ Przykładowo rozszerzono o następujące nowe grupy produktów:

- rezerwy ropy naftowej i produktów naftowych, np.: zabezpieczenie nowoczesnej techniki SZ, w tym samolotów F-16, (ponadto wielkość rezerw uwzględnia konieczność zapewnienia 30 dniowej samodzielności zaopatrzeniowej SZ w związku z wypełnianiem zobowiązań NATO);
- rezerwy surowców, materiałów, urządzeń ..., np.: kontenerowe stacje uzdatniania wody, zapory przeciwpowodziowe, worki na piasek, pontony, agregaty pompowe, plandeki, sól drogowa;
- produkty lecznicze, biobójcze, wyroby medyczne, urządzenia i sprzęt medyczny ..., np.: odtrutki, szczepionki, leki znieczulające, przeciwzakrzepowe, antybiotyki, opatrunki nowej generacji, zestawy narzędziowe;
- rezerwy rolne i rolno spożywcze, np.: uwzględnienie założeń wynikających z profesjonalizacji SZ, w tym wprowadzenie produktów ujętych w modelowym jadłospisie stosowanym w SZ (w tym przypadku raczej restrukturyzacja asortymentu i wzrost ilości rezerw w związku z zobowiązaniami NATO).

²⁹ W oparciu o doświadczenia ARM.

³⁰ W celu ograniczenia wpływu utrzymywania rezerw strategicznych na rynki branżowe.

³¹ Pismo z 29 maja 2012 r. Nr Z-236/2012.

uzgodnionym ze wszystkimi ministrami współpracującymi, zakładający wydatki w 2013 r. w wysokości 345,7 mln zł, z uwzględnieniem wszystkich potrzeb Ministra Obrony Narodowej i części potrzeb MRiRW. Komitet rekomendował *projekt RM*, z jedną rozbieżnością z Ministrem Finansów, który nie wyraził zgody na finansowanie *Programu* na poziomie wynikającym z projektu, uzgodnionego w zakresie rzeczowym.

(dowód: akta kontroli str. 9-14, 18-1178, 1179-1194, 1210-1365, 1639, 1558-1559, 1560, 1643)

Główne założenia *Programu* w zakresie asortymentu i ilości rezerw przewidzianych do utrzymywania, do chwili obecnej nie uległy zmianie, z wyłączeniem asortymentów rezerw ropy naftowej i produktów naftowych przeniesionych na zapasy ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego³² oraz asortymentów, których likwidacja została przewidziana w *Programie*, zlikwidowanych decyzjami Ministra Gospodarki, w związku z okolicznościami określonymi w art. 25 *uors*³³. Zdaniem Podsekretarza Stanu w MG Arkadiusza Bąka³⁴ dokonana analiza ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń oraz wnioski z niej wynikające nadal są aktualne i potwierdzają zasadność posiadania w rezerwach wskazanego w projekcie *Programu* asortymentu. Minister Gospodarki, jak wyjaśniono, nie dokonywał ponownej analizy ryzyka i niepewności, ponieważ nie został do tego uprawniony. Stan asortymentowy i ilościowy rezerw, ujęty w projekcie *Programu* ustalono we współpracy ze wszystkimi właściwymi ministrami i wojewodami. Finalny układ rzeczowy w cyklu pięcioletnim uzyskał rekomendację SKRM, więc dokonywanie jakichkolwiek zmian byłoby całkowicie bezpodstawne.

(dowód: akta kontroli str. 14, 16, 1369, 1195-1209, 1406, 1431, 1553, 1643, 1560, 1565, 1566, 1645)

Uors nałożyła na Ministra Gospodarki obowiązek przeprowadzenia przeglądu rezerw mobilizacyjnych, w ciągu 12 miesięcy od wejścia jej w życie. Przegląd został dokonany przez pracowników MG oraz innych ministerstw i urzędów, w terminie ustawowym, a sprawozdanie³⁵ z tego przeglądu zostało podpisane przez Ministra Gospodarki 4 sierpnia 2011 r. i załączone do projektu *Programu*. Według informacji ARM koszty transportu byłych rezerw mobilizacyjnych w związku z przejmowaniem ich na rezerwy strategiczne wynosiły ok. 82 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1566, 1645, 1658, 1671-1759)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Minister Gospodarki od dnia zarekomendowania projektu *Programu* przez SKRM na posiedzeniu w dniu 6 września 2012 r., nie dokonał ponownej jego analizy i ewentualnej modyfikacji. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zarówno analiza ryzyka, o której mowa w art. 9 ust. pkt 1 *uors*, jak i metodologie przyjęte do ustalania wielkości rezerw przyjętych w projekcie *Programu*, uchwalanym na 5 lat z możliwością corocznej weryfikacji, mogą być nieaktualne i nie przystające do obecnych uwarunkowań zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Nie można przyjąć argumentacji Podsekretarza Stanu w MG, że projekt *Programu* jest

³² W związku z wejściem w życie 22 lipca 2014 r. ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2014 r., poz. 900), dalej *ustawa o zmianie ustawy o zapasach*.

³³ Likwidacja poza *Programem*.

³⁴ Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu w MG z 20 maja 2015 r. znak DBG/2076/15.

³⁵ Zawierające m.in.: wykaz asortymentu rezerw mobilizacyjnych, z rekomendacją włączenia ich części do rezerw strategicznych, sposób przejęcia majątku, sporządzenia i przekazania dokumentacji, w zależności od asortymentu i ilości rezerw mobilizacyjnych oraz propozycje zagospodarowania składników rezerw mobilizacyjnych nie włączanych do rezerw strategicznych.

nadal aktualny i dokonywanie jakichkolwiek zmian byłoby całkowicie bezpodstawne, gdyż przepisy nie tylko nie zabraniają, a wręcz przewidują, coroczną aktualizację *Programu*, a tym samym projektu *Programu*, jeśli wymaga tego zmiana sytuacji.

Niezależnie od zachodzących zmian w otoczeniu międzynarodowym, jak i krajowym, konieczność taka, zdaniem NIK, wynikała również z niezmiennego stanowiska Ministra Finansów, który kwestionował zakres rzeczowy i poziom finansowania rezerw strategicznych, gdyż ponowna analiza mogłaby rozwiązać wątpliwości Ministra Finansów, a przynajmniej posłużyć jako dodatkowy argument w ostatecznych uzgodnieniach dotyczących tego finansowania.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w związku z wyrażoną przez Ministra Finansów na posiedzeniu SKRM w dniu 6 września 2012 r. negatywną opinią dotyczącą poziomu finansowania *Programu*, przy zachowaniu założeń przyjętych na etapie uzgodnień międzyresortowych, Minister Gospodarki powinien był podjąć konstruktywną współpracę z Ministrem Finansów w zakresie przygotowania *Programu*, czego jednak nie uczynił. Tym bardziej, iż zobowiązanie do przygotowania *Programu* zostało na niego nałożone na posiedzeniu SKRM w dniu 6 września 2012 r.³⁶

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż potwierdzeniem możliwości aktualizacji projektu *Programu* jest ustalenie z posiedzenia SKRM w dniu 5 marca 2015 r., na którym Komitet przyjął, że Minister Gospodarki przygotowuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów, czyli *de facto* nową wersję *Programu*.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Działania Ministra Gospodarki mające na celu przyjęcie projektu *Programu* przez Radę Ministrów

SKRM w dniu 6 września 2012 r. zarekomendował RM przedłożony projekt *Programu*³⁷, wskazując, że Minister Finansów wyraził sprzeciw wobec wysokości planowanych środków budżetowych na jego realizację.

Brak akceptacji wysokości planowanych środków budżetu państwa na realizację *Programu*, na tle wartości docelowych (oczekiwanych przez Ministra Gospodarki w 2013 r. w formie projektu *Programu*), Minister Finansów uzasadniał³⁸ między innymi koniecznością ograniczenia wydatków i rozliczenia tego, co było finansowane w przeszłości, gdyż rządowy projekt *uors* w świetle OSR miał być neutralny dla budżetu państwa (z wyłączeniem kwoty 1 mln zł, związanej z rezerwami mobilizacyjnymi)³⁹. Wejście w życie przepisów wykonawczych (w postaci *Programu*) nie może zatem skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w *uors*. Minister Finansów domagał się pełnego rozliczenia kwot zapotrzebowania na środki budżetu państwa, które dotychczas ponosiły ministerstwa: środowiska, transportu, budownictwa i gospodarki wodnej, zdrowia i wojewodowie w ramach limitu środków budżetowych przyznawanych corocznie przez Ministra Obrony Narodowej, choć jednocześnie wskazywał, że resort obrony narodowej na rok 2013 r. zaprzestał naliczania ww. resortom środków budżetowych,

³⁶ Por. str. 8 Wystąpienia pokontrolnego.

³⁷ Wariant I, uwzględniający wszystkie potrzeby Ministra Obrony Narodowej i częściowo potrzeby Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Wariant II (nierekomendowany przez SKRM) uwzględniał wszystkie potrzeby Ministra Obrony Narodowej i wszystkie potrzeby Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

³⁸ Pismo Ministra Finansów do Sekretarza RM z dnia 15 października 2012 r. znak FS2/063/22-3/JBS/12.

³⁹ Brak zgody na wzrost wydatków budżetu państwa ponad wartości wynikające z OSR *uors* Minister Finansów eksponował już na etapie uzgodnień międzyresortowych projektu *uors* w kwietniu 2012 r.

ale nie zwiększył ekwiwalentnie środków Ministrowi Gospodarki na dotację celową dla Agencji, a w efekcie Agencja przejęła lub jest w trakcie przejmowania rezerw mobilizacyjnych z pominięciem równoważnego przesunięcia ich finansowania na dotychczasowym poziomie.

Minister Finansów wskazał ponadto, że wszystkie wydatki finansowane dotychczas przez poszczególne resorty powinny być finansowane z ich środków w formie tzw. „montażu finansowego”, a nie wyłącznie z części 20 Gospodarka, przy czym skutki tak skonstruowanego *Programu* nie mogą być wyższe niż dotychczasowe wydatki w tym zakresie⁴⁰.

W związku z ww. pismem Minister Gospodarki poinformował⁴¹ Sekretarza RM, m.in. że:

- w OSR *do uors* sformułowanie, że wejście w życie aktu prawnego nie generuje dodatkowych kosztów, poza kosztami dotyczącymi rezerw mobilizacyjnych, nie oznacza, że utrzymywanie rezerw strategicznych, których ilość i struktura asortymentowa zostanie określona w *Programie* wg nowego podejścia (analiza ryzyka i niepewności), nie będzie wymagało nakładów z budżetu państwa na finansowanie tych zadań, analogicznie jak w latach poprzednich;
- wielkości kwot przewidzianych na finansowanie *Programu* są większe od środków dotychczas przeznaczonych na gospodarowanie rezerwami, ponieważ ujęto w nim nowe asortymenty rezerw, a także zwiększono ilości poszczególnych asortymentów, które w wyniku dokonanej analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń uznano za niezbędne do przeciwdziałania negatywnym skutkom tych zagrożeń oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych;
- propozycje asortymentów wynikają bezpośrednio z potrzeb zgłoszonych przez organy współpracujące;
- w trakcie prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r. zgłoszone zapotrzebowanie zostało określone na poziomie porównywalnym do zawartego w projekcie *Programu*, czyli większym niż limit.

(dowód: akta kontroli str. 1103, 1158, 1181, 1183, 1184, 1185, 1191, 1367-1437, 1561, 1562, 1568, 1569, 1570, 1644)

W wyjaśnieniach z dnia 3 lipca 2015 r. odnośnie ww. kwestii Dyrektor DBG wskazał, że stwierdzenie dotyczące formułowania zapotrzebowania bez rozliczenia tego, co było finansowane w przeszłości jest niezgodne z prawdą. Rozliczenie zostało faktycznie dokonane i uwzględnione w kosztach *Programu* (nie ujęto kosztów zakupu asortymentów, które już były na stanie rezerw strategicznych).

Na posiedzeniu w dniu 16 października 2012 r. RM zobowiązała Ministra Gospodarki w porozumieniu z Ministrem Finansów do ponownego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu*.

W związku z powyższym, mając na względzie, że projekt *Programu* został uzgodniony rzeczowo ze wszystkimi organami zgłaszającymi potrzeby w zakresie

⁴⁰ Wyliczone w projekcie *Programu* koszty tworzenia i utrzymywania rezerw poprzednio traktowanych jako mobilizacyjne były znacznie wyższe niż zakup i utrzymywanie w latach 2010-2012 rezerw państwowych mobilizacyjnych (w ramach „Programu pozamilitarnych przygotowań obronnych RP w latach 2009-2018”). Wydatki z budżetu państwa z tego tytułu w latach 2010 i 2011 wynosiły łącznie odpowiednio 12,9 mln zł i 13,2 mln zł, zaś na 2012 r. zaplanowano wydatki w kwocie 12,7 mln zł. Wydatki na zakup i utrzymanie rezerw gospodarczych w części 20 Gospodarka wynosiły w 2010 r. i 2011 r. odpowiednio 63,0 mln zł i 63,2 mln zł.

⁴¹ Pismo z dnia 15 października 2012 r. znak DBG/3495/12.

rezerw strategicznych, Minister Gospodarki wystąpił⁴² do Ministra Finansów o wskazanie możliwości i poziomu alokacji środków budżetu państwa w latach 2013-2017 w celu finansowania zadań ujętych w *Programie*, w szczególności realokacji w 2013 r. Ponadto Minister Gospodarki zwrócił uwagę Ministra Finansów na fakt, że w planie finansowym ARM na 2013 r. uwzględniono jedynie wydatki na utrzymanie aktualnego stanu rezerw strategicznych⁴³ (215,7 mln zł).

Jednocześnie poinformował, że:

- w odniesieniu do propozycji, aby wszystkie wydatki na rezerwy finansowane dotychczas przez poszczególne resorty były nadal finansowane ze środków tych resortów podzielił pogląd o takiej możliwości,
- dotychczasowe wydatki na utrzymywanie państwowych rezerw mobilizacyjnych we wszystkich częściach budżetowych w latach 2010 – 2012 kształtowały się łącznie na poziomie 12,5 mln zł – 13,2 mln zł rocznie, co oznacza, że do pełnego sfinansowania zadań zaplanowanych w *Programie* do realizacji w 2013 r. zabraknie ok. 300 mln zł,
- brak decyzji o finansowaniu *Programu* spowoduje konieczność likwidacji znacznej części rezerw strategicznych,
- wystąpił o przedstawienie przez Ministra Finansów stanowiska w sprawie czy przy założeniu dostosowania zadań rzeczowych do poziomu dotacji z 2013 r. (skutkującego zmniejszeniem stanu rezerw) będzie można działania odtworzenia rezerw sfinansować w kolejnych latach *Programu*.

Korespondencja prowadzona pomiędzy Ministrem Gospodarki i Ministrem Finansów w okresie od listopada 2012 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (17 lipca 2015 r.) w MG obejmowała między innymi kwestie uzyskania od Ministra Finansów informacji wskazujących możliwości i poziom alokacji środków budżetu państwa z resortów, które dotychczas finansowały tworzenie rezerw (w szczególności w 2013 r.) na cele realizacji zadań ujętych w *Programie*, zmian w planie finansowym ARM.

(dowód: akta kontroli str. 15-16, 1183-1209, 1367-1437, 1453-1552)

Na spotkaniu w dniu 30 czerwca 2014 r. Minister Gospodarki przedstawił Ministrowi Finansów nową kalkulację finansowania *Programu*, obejmującą lata 2015-2019 (realizacja zadań rzeczowych ujętych w projekcie *Programu* przesunięta o dwa lata), uwzględniającą oszczędności wynikające z przesunięcia rezerw strategicznych paliw do zapasów agencyjnych i likwidacji niektórych asortymentów rezerw. Wysokość przewidywanej w latach 2015-2019 dotacji celowej z przeznaczeniem na rezerwy strategiczne określono na: 155,0 mln zł, 274,3 mln zł, 263,0 mln zł, 192,2 mln zł, 275,3 mln zł.

Minister Gospodarki, realizując oczekiwanie Ministra Finansów w zakresie finansowania *Programu*, przygotował także analizę potencjalnych oszczędności, zakładając zmianę formy utrzymywania rezerw żywnościowych, których tworzenie ujęto w projekcie *Programu*. Minister Gospodarki wykorzystując możliwości jakie daje art. 17 *uors*, zakładał powstanie oszczędności, w związku z przeniesieniem części kosztów na przedsiębiorców. Art. 17 *uors* dopuszcza możliwość utrzymywania rezerw stanowiących własność przedsiębiorców do momentu ich sprzedaży na rzecz ARM. Wydatek z ww. tytułu pojawi się dopiero w momencie

⁴² Pismo z dnia 21 listopada 2012 r. znak DBG-II-073-1/27/12 DBG/4150/12. Minister Finansów do dnia zakończenia kontroli nie wskazał Ministrowi Gospodarki możliwości i poziomu alokacji środków budżetu państwa w celu finansowania zadań ujętych w *Programie*.

⁴³ Tzw. wariant zerowy (plan finansowy ARM na 2013 r., stanowiący załącznik do projektu ustawy budżetowej na 2013 r., nie uwzględniał nowych działań rzeczowych zawartych w projekcie *Programu*).

zakupu towaru przez Agencję (wynagrodzenie przedsiębiorcy za przechowywanie oraz usługę cyklicznej wymiany np. w przypadku rezerw żywnościowych). Zakładane oszczędności w latach 2015-2019 miały wynieść odpowiednio: 17,8 mln zł, 45,1 mln zł, 47,1 mln zł, 16,1 mln zł i 0,8 mln zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Bezpieczeństwa Gospodarczego (DBG), Minister Finansów nie ustosunkował się do przedstawionych analiz. Minister Gospodarki, mając na uwadze potencjalny charakter oszczędności nie mógł ich uwzględnić w kolejnej kalkulacji na lata 2016-2020⁴⁴. W latach 2013 i 2014, w trybie art. 17 *uors* utrzymywane były 3 asortymenty (mąka, makaron, płatki). Łączne koszty utrzymywania ww. towarów wyniosły w tych latach po 1,5 mln zł.

Przekazanie nowej kalkulacji finansowania *Programu*, dopiero rok i pięć miesięcy po spotkaniu Podsekretarza Stanu MG i MF (16 stycznia 2013 r.), na którym ustalono, że MG przedstawi nowe propozycje, jak wyjaśnił Dyrektor DBG⁴⁵, wynikało z faktu, że Minister Finansów uzależniał dalsze konsultacje od skorelowania finansowania systemu rezerw strategicznych z systemem zapasów państwowych ropy naftowej i paliw. Nie było to możliwe, gdyż procedowana wówczas zmiana systemu zapasów państwowych trwała dłużej niż zakładano. Docelowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zapasach został uzgodniono dopiero w 2014 r. Dyrektor DBG wyraził również pogląd, że uzgodnienia w sprawie finansowania *Programu* można było prowadzić bez konieczności oczekiwania na nowelizację ustawy o zapasach.

W piśmie z dnia 16 lutego 2015 r. Minister Gospodarki poinformował Sekretarza SKRM, że uzgodnienia w sprawie rozstrzygnięcia finansowania *Programu*, prowadzone w latach 2012-2014 z Ministrem Finansów⁴⁶ nie doprowadziły do usunięcia istniejących rozbieżności i niezbędne są rozstrzygnięcia na szczelbu Rady Ministrów. W załączonej do ww. pisma *Informacji o rezultatach uzgodnień* prowadzonych z *Ministrem Finansów oraz propozycjach rozstrzygnięcia kwestii finansowania Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*⁴⁷ Minister Gospodarki zaproponował rozważenie i przyjęcie przez RM jednego z dwóch poniższych wariantów finansowania *Programu*:

- finansowanie na poziomie określonym w opracowanej przez MG ponownie zaktualizowanej kalkulacji⁴⁸ obejmującej lata 2016-2020. Wysokość przewidywanej dotacji celowej z przeznaczeniem na rezerwy strategiczne określono odpowiednio: 160,8 mln zł, 272,0 mln zł, 257,8 mln zł, 193,0 mln zł, 276,4 mln zł;
- finansowanie na poziomie określonym przez RM (wiąże się z koniecznością ponownego ustalenia, w porozumieniu w organami współpracującymi, asortymentów do utrzymywania w rezerwach strategicznych, zgodnie z określonym poziomem finansowania oraz analizą ryzyka).

⁴⁴ Praktyka wykazała, że przedsiębiorcy składający oferty w modelu z art. 17 podnoszą stawki na utrzymywanie znacząco wyżej niż stawki dla tych samych produktów na przechowywanie w modelu klasycznym. Ponadto ceny wykupu były droższe od cen zakupu. Spowodowane jest to głównie niepewnością wzrostu cen oraz ewentualnymi kosztami kredytu na wyprodukowanie i utrzymywanie określonej ilości towaru bez gwarancji, kiedy i jaka ilość zostanie przez Agencję wykupiona.

⁴⁵ Pismo Dyrektora DBG do kontrolera z dnia 3 lipca 2015 r., znak DBG/2832/15.

⁴⁶ Po posiedzeniu SKRM w dniu 16 października 2012 r. Minister Gospodarki, w ramach tych uzgodnień, odbył spotkania konsultacyjne z Ministrem Finansów (m.in. 16 stycznia 2013 r. i 30 czerwca 2014 r.) wystosował kilka oficjalnych pism, m.in. z dnia: 21 listopada 2012 r. znak DBG-II-073-1/27/12 DBG/4150/12, 18 kwietnia 2013 r. znak DBG-II-4011-1/5/13 DBG/1636/13, 27 czerwca 2013 r. znak DBG-II-4011-1/10/13 DBG/2718/13, 19 czerwca 2013 r. znak DNP-III-09601-11/7/13 DNP/3829/13, 15 października 2014 r. znak DBG-II-4011-1/6/14 DBG/4153/14.

⁴⁷ Dalej Informacja dla SKRM.

⁴⁸ Przesłana w dniu 20 lutego 2015 r., sporządzona przy zachowaniu stanu asortymentowego i ilościowego rezerw (ustalonego w projekcie *Programu*), uwzględniająca oszczędności powstałe w wyniku przesunięcia części rezerw strategicznych paliw do zapasów agencyjnych oraz uwzględniająca decyzje Ministra Gospodarki w zakresie tworzenia, udostępniania i likwidacji rezerw wydane poza *Programem*.

Minister Finansów poinformował⁴⁹ (w związku z *Informacją dla SKRM*), Sekretarza SKRM m.in., że podtrzymuje swoje uwagi zgłoszone na etapie uzgadniania *Programu* w 2012 r. oraz że brak zgody w kwestii jego finansowania wynika z planowanego wzrostu wydatków budżetu państwa ponad wartości wynikające z OSR do *uors*. Powtórzył, że projektowane regulacje miały nie powodować dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw. W sprawie potencjalnych oszczędności wykazywanych przez Ministra Gospodarki, Minister Finansów zauważył, że zmniejszenie zapotrzebowania na dotację celową wynikało ze zmiany uregulowań prawnych dotyczących zapasów paliw, finansowanie których przechodzi na Fundusz Zapasów Agencyjnych, natomiast zmniejszenie zapotrzebowania na środki z budżetu nie wynikało ze zmian ilościowych i jakościowych związanych z ponowną analizą dotyczącą poszczególnych asortymentów rezerw strategicznych zawartych we wcześniejszej wersji projektu *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 1195-1200, 1405-1408, 1429-1433, 1555-1556, 1563, 1564, 1645)

Pismem z dnia 3 marca 2015 r. Minister Gospodarki zaprezentował Sekretarzowi SKRM swoje stanowisko do zgłoszonych w ww. piśmie uwag:

- OSR stanowi jedynie próbę przewidzenia możliwego wpływu aktu prawnego na funkcjonowanie państwa, więc nie należy jej traktować jako główny wyznacznik finansowania systemu finansowania rezerw strategicznych, w tym *Programu*. Sformułowanie, że wejście w życie *uors* nie spowoduje dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania rezerw, nie jest równoznaczne z faktem, że utrzymywanie rezerw nie wymaga określonych nakładów z budżetu państwa. Asortyment oraz ilość rezerw strategicznych uzależnione są od analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa państwa i będą zmienne⁵⁰ w czasie. Dlatego na etapie projektowania ustawy nie można było przyjąć z góry określonej kwoty na finansowanie utrzymywania rezerw. Ponadto koszty utrzymywania rezerw również są zmienne w czasie (wynikają z aktualnej sytuacji cenowej na różnych rynkach branżowych). Koszty związane z transportem byłych rezerw mobilizacyjnych nie przekroczyły 1 mln zł;
- zmniejszenie zapotrzebowania na dotację celową w 2016 r. wynika z:
 - o z oszczędności powstałych w związku z nowelizacją ustawy o zapasach ;
 - o decyzji z zakresie tworzenia, udostępnienia i likwidacji rezerw strategicznych wydanych przez Ministra Gospodarki w trybie „poza *Programem*” (konieczne było dokonywanie sprzedaży zlikwidowanych asortymentów oraz części zapasów ropy naftowej i paliw). Największy wpływ na powstałe oszczędności miało dokonanie likwidacji wszystkich asortymentów rezerw, których utrzymywanie w projekcie *Programu* uznano za niezasadne z punktu widzenia analizy ryzyka i niepewności oraz powodów ekonomicznych. W rezerwach strategicznych utrzymywanych obecnie nie ma już asortymentu przeznaczonego do likwidacji. Każde obniżenie stanów ilościowych będzie się wiązać z częściowym brakiem danego asortymentu w rezerwach. W zaktualizowanej kalkulacji finansowej *Programu* założono zachowanie niezmiennego stanu asortymentowego i ilościowego rezerw, ustalonego we współpracy z organami współpracującymi w trakcie prac nad projektem *Programu*. Stan ten określono w oparciu o analizę ryzyka i niepewności

⁴⁹ Pismo z 27 lutego 2015 r. znak FG4.021.5.2015.

⁵⁰ Zależne od uwarunkowań bezpieczeństwa.

wystąpienia określonych zagrożeń. Propozycje uzyskały rekomendacje SKRM;

- odnośnie montażu finansowego uwzględniającego nakłady innych resortów, wskazał, że Ministerstwo Obrony Narodowej przedstawiło⁵¹ MF stanowisko, że brak jest podstaw prawnych pozwalających na finansowanie rezerw z limitu wydatków obronnych. Pozostałe kluczowe resorty uczestniczące w pracach na projektem *Programu* również stwierdziły, że nie ma takiej możliwości;
- niższy (niż w pierwotnym projekcie) poziom dotacji podmiotowej wynika z mniejszych wydatków administracyjnych, w związku z przejęciem zadań w zakresie zapasów agencyjnych przez Fundusz Zapasów Agencyjnych.

Ponadto Minister Gospodarki poinformował, że w świetle obecnej sytuacji geopolitycznej w otoczeniu Polski niezbędne jest posiadanie rezerwy celowej na poziomie 25 mln zł, ustalonym w pierwotnym projekcie *Programu*, niezależnym od kwot dotacji celowej i podmiotowej i uznanym za zasadny przez wszystkie organy współpracujące.

Informacja dla SKRM została rozpatrzona na posiedzeniu Komitetu w dniu 5 marca 2015 r. Komitet przyjął ustalenie, że Minister Gospodarki przygotuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów.

W piśmie z dnia 12 marca 2015 r. znak DBG-II-4011-1/12/15, Minister Gospodarki zwrócił się do Ministra Finansów o określenie możliwego poziomu finansowania *Programu* w poszczególnych latach okresu od 2016 r. do 2020 r. W odpowiedzi z dnia 27 marca 2015 r. Minister Finansów nie przedstawił akceptowalnego poziomu finansowania *Programu*, informując, że podtrzymuje wcześniej zgłoszone uwagi odnośnie finansowania *Programu*. W maju 2015 r. prowadzone były działania w celu zorganizowania roboczego spotkania obu resortów na szczeblu podsekretarzy stanu. Minister Gospodarki w piśmie z dnia 26 maja 2015 r. zwrócił się do Podsekretarza Stanu w MF z propozycją spotkania w celu omówienia sposobu realizacji ww. ustalenia SKRM. W odpowiedzi z dnia 9 czerwca 2015 r. Minister Finansów poinformował Podsekretarza Stanu w MG, że wyraża gotowość do wzięcia udziału w takim spotkaniu, zauważając jednocześnie, iż nie wpłynęła nowa propozycja *Programu*.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK podziela stanowisko Ministra Obrony Narodowej⁵², że brak porozumienia pomiędzy ministerstwami gospodarki i finansów w sprawie przyjęcia *Programu* przekłada się na brak możliwości uzupełnienia potrzeb Sił Zbrojnych RP, szczególnie w zakresie, artykułów żywnościowych, produktów medycznych oraz paliw i produktów ropopochodnych na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa kraju. Wyniki kontroli wskazują na pilną potrzebę rozstrzygnięcia przez RM w sprawie wyboru jednego z wariantów projektu *Programu* zaproponowanych przez Ministra Gospodarki, tj. uzgodnionego rzeczowo z organami współpracującymi i rekomendowanego przez SKRM lub opracowanego ponownie w oparciu o określony przez Ministra Finansów akceptowalny poziom kosztów funkcjonowania systemu rezerw strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1195-1209, 1453, 1457, 1571, 2759, 2761, 2762)

Zdaniem NIK, przy ustalaniu poziomu finansowania rezerw strategicznych należy uwzględnić, że źródłem ich finansowania są także przychody ze sprzedaży rezerw strategicznych oraz ze sprzedaży usług magazynowania i innych, które zgodnie

⁵¹ Pismo z dnia 23 listopada 2012 r. Nr 2748/DB.

⁵² Pismo Wiceprezesa RM Ministra Obrony Narodowej do Wiceprezesa RM Ministra Gospodarki z dnia 25 maja 2015 r.

z art. 37 ust. 3 i 4 *uors* przeznacza się na działalność, o której mowa w art. 27 *uors*. W sytuacji gdy Minister Gospodarki uznaje poziom finansowania rezerw strategicznych za niewystarczający, a na koniec roku budżetowego powstaje nadwyżka środków finansowych w ARM z tytułu uzyskiwanych przychodów, Minister Gospodarki jako organ nadzorujący ARM powinien rozważyć wystąpienie do Rady Ministrów o zgodę na niewpłacanie tej nadwyżki do budżetu, zgodnie z art. 22 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³, co dotychczas nie miało miejsca, zwłaszcza gdy na dany rok planuje się zaciąganie kredytów przez ARM na rynku komercyjnym na realizację jej zadań ustawowych.

Ustalone
nieprawidłowości

Ustalenia kontroli wskazują, że Minister Gospodarki przy opracowywaniu *uors*, zarówno w uzasadnieniu jak i OSR do projektu tej ustawy, nie przedstawił rzetelnej kalkulacji oszacowania kosztów realizacji *Programu*. Faktycznie oszacowanie kosztów rozpoczęto dopiero w sierpniu 2011 r. w związku z obowiązkiem dokonania analizy ryzyka i niepewności obejmującej obszary działania wszystkich organów współpracujących wymienionych w *uors*. Późniejsze działania Ministra Gospodarki zmierzające do ustalenia poziomu kosztów realizacji *Programu*, choć były prawidłowe, nie doprowadziły do uzgodnienia z Ministrem Finansów, który opierał się na OSR i na tej podstawie podważał późniejsze wyliczenia przedkładane przez Ministra Gospodarki, mając do porównań tylko dotychczasowy poziom finansowania rezerw.

(dowód: akta kontroli str. 1438-1452, 1567, 1571, 1646)

Minister Gospodarki nie wywiązał się z nałożonego na niego na posiedzeniu RM w dniu 16 października 2012 r. zobowiązania, do ponownego uzgodnienia z Ministrem Finansów kwestii finansowania *Programu*.

W ocenie NIK, uzależnianie przygotowania nowej wersji *Programu* przez Ministra Gospodarki od wskazania poziomu finansowania możliwego do przyjęcia przez Ministra Finansów, który podtrzymywał takie samo zdanie w tej sprawie, nie było zgodne z powołanymi ustaleniami SKRM z 5 marca 2015 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

3. Zarządzanie rezerwami strategicznymi

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 60 w związku z art. 21 i art. 24 *uors* Prezes Agencji Rezerw Materiałowych w dniu 18 lutego 2011 r. wystąpił o zatwierdzenie procedur:

- udostępniania rezerw strategicznych, w tym czasowego, zwrotnego udostępniania asortymentu specjalistycznego,
- sprzedaży i nieodpłatnego przekazania zlikwidowanych rezerw strategicznych.

Procedury te, po przeprowadzonych analizach przez MG i wniesionych przez ARM poprawkach, zostały zatwierdzone przez Ministra Gospodarki w dniu 19 lipca 2011 r. i obowiązują aktualnie.

Działania podejmowane przez ARM w ramach ww. procedur były przedmiotem kontroli przeprowadzonej przez MG w dniach 26 września do 4 października 2013 r. Kontrola obejmowała prawidłowość wykonania przez ARM jej zadań ustawowych. Zespół kontrolny nie stwierdził nieprawidłowości i ocenił pozytywnie wykonanie przez ARM zadań ustawowych.

(dowód: akta kontroli str. 1760-1821)

⁵³ Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

Zadania realizowane przez ARM finansowane są z budżetu państwa z dotacji celowej i podmiotowej.

W latach 2013-2015 w stosunku do wnioskowanego zapotrzebowania na dotację celową, odpowiednio na poziomie 316,8 mln zł, 441 mln zł, 201,7 mln zł, przyznane dotacje wyniosły 30,6 mln zł tj. 9,7%, 30,6 mln zł (6,9%) i 43,1 mln zł (21,4%).

W tym samym okresie poziom wnioskowanych dotacji podmiotowych wynosił odpowiednio 74,8 mln zł; 78 mln zł, i 76 mln zł, natomiast kwoty przyznane to 75,5 mln zł tj. 100,9%, 75,5 mln zł (96,8%) i 63 mln zł (82,9%).

Z przyznanych kwot na dotację celową wykorzystanie na tworzenie i utrzymywanie rezerw strategicznych (w tym na rezerwy nieobjęte *Programem*), wyniosło w latach 2013-2014 odpowiednio 14,7 mln zł i 14,8 mln zł. Pozostałe środki wykorzystane zostały na tworzenie i utrzymanie zapasów paliw.

W związku z brakiem obowiązującego *Programu*, finansowanie zadań w zakresie tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych realizowane było od 2013 r. na poziomie wynikającym z wielkości przyznanej dotacji celowej dla ARM, z uwzględnieniem środków pochodzących z likwidacji asortymentów rezerw, których likwidacja nie została przewidziana w projekcie *Programu* oraz innych oszczędności (uzyskanych m.in. w wyniku wymiany/zamiany asortymentu w okresie spadku cen). Oznaczało to utrzymywanie rezerw na poziomie niższym niż przewidywał projekt *Programu*, chociaż dokonana w ramach prac nad jego przygotowaniem, analiza ryzyka i niepewności wystąpienia określonych zagrożeń oraz wynikające z niej wnioski pozostawały, w ocenie Ministra Gospodarki, aktualne.

Dotacje celowe przeznaczone na tworzenie i utrzymanie rezerw strategicznych były znacznie niższe od ich wysokości zaplanowanej w projekcie *Programu*. Koszty poniesione przez ARM na utrzymanie rezerw w latach 2013-2014. – wyniosły odpowiednio 104,2 mln zł i 90 mln zł⁵⁴ natomiast w projekcie *Programu* zaplanowano 345,7 mln zł i 360,5 mln zł. Świadczy to o tym, że przy wysokości przyznanych środków nie mogły być zrealizowane zaplanowane asortymenty rezerw i ich ilości. Dotacje celowe stanowiły w 2012 r. – 14,2%, w 2013 r. 16,5% źródeł finansowania rezerw strategicznych. Dyrektor DBG⁵⁵ stwierdził, że Minister Gospodarki od kilku lat przekazując zapotrzebowanie na dotacje dla ARM, w danym roku budżetowym zgłasza realne potrzeby wynikające z kosztów utrzymania rezerw, a otrzymuje środki mniejsze ze względu na limity wydatków ustalane przez Ministra Finansów, które nie pozwalały Ministrowi Gospodarki na przekazanie ARM większych środków.

W uzasadnieniu do zwiększenia dotacji dla ARM na 2015 r.⁵⁶ zostało wskazane, że dotychczasowy poziom przyznawanej dotacji był niewystarczający nawet do utrzymywania rezerw w ich niezmienionym stanie ilościowym. W związku z czym konieczne jest zwiększenie dotacji dla ARM, gdyż obecna kwota dotacji nie pozwoli ARM zabezpieczyć pełnej realizacji zadań w roku 2015. ARM jest w dalszym ciągu zmuszona zaciągnąć kredyt, gdyż przyznana dotacja jest zbyt niska i nie pozwala nawet na pokrycie kosztów aktualnych stanów rezerw.

W 2014 r. ARM zawarł umowę kredytu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego do kwoty 140 000 tys. zł⁵⁷. W planie finansowym ARM na 2015 r. został zaplanowany

⁵⁴ W ramach tych kwot w 2012 r. dotacje celowe stanowiły 14,8 mln zł. likwidacja rezerw 44,4 mln zł, wymiana/zamiana 5,7 mln zł oraz sprzedaż zapasów paliw w wysokości 39,4 mln zł. W 2013 r. wyniosły odpowiednio 14,8 mln zł, 13,7 mln zł, 1,8 mln zł i 59,6 mln zł.

⁵⁵ Pismo znak DBG-II-0911-1/13/15 z dnia 29 czerwca 2015 r.

⁵⁶ Korespondencja mailowa z dnia 2 września 2014 r. pomiędzy DBG a DBF

⁵⁷ Zgodnie z wyjaśnieniami działającego z upoważnienia Ministra Gospodarki Podsekretarza Stanu Arkadiusza Bąka (pismo DBG-II-0911-1/7/15 z dnia 1 czerwca 2015 r.) niezbędne było zaciągnięcie przez ARM kredytu

kredyt, którego kwota według wnioskowanej przez ARM zmiany przedmiotowego planu⁵⁸ będzie wynosiła 16 186 tys. zł⁵⁹.

Zgodnie z zapisami umów zawartych pomiędzy MG i ARM w latach 2013-2015 na udzielenie dotacji celowych, ARM była zobowiązana do składania pisemnych sprawozdań merytorycznych i finansowych z wykorzystania udzielonych dotacji. Sprawozdania te były składane przez ARM w terminach określonych w umowach i akceptowane przez Ministra Gospodarki. Wynika z nich, że Agencja wydatkowała środki dotacji zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1557, 1760-1774, 1822-2627, 2730-2737)

Projekt *Programu* – zgodnie z *uors* – przewidywał możliwość finansowania kosztów utworzenia rezerw strategicznych nieobjętych *Programem*.

Według wyjaśnień Podsekretarza Stanu Arkadiusza Bąka⁶⁰ decyzje Ministra Gospodarki dotyczące tworzenia rezerw nie były wydawane zgodnie z ustaleniami zawartymi w projekcie *Programu*, ponieważ nie został on przyjęty przez Radę Ministrów, w związku z czym nie mógł stanowić podstawy do tworzenia rezerw. Decyzje w zakresie tworzenia rezerw strategicznych były podejmowane w latach 2013-2015 wyłącznie na podstawie art. 14 *uors*, to znaczy w trybie „poza *Programem*”. Część decyzji dotyczących tworzenia rezerw była skorelowana z założeniami przyjętymi w projekcie *Programu*, gdyż wystąpiły zagrożenia uwzględnione w analizie ryzyka ujętej w *Programie* i równocześnie spełnione zostały przesłanki wynikające z art. 14 *uors* (np. rezerwy w zakresie: produktów leczniczych, wyrobów medycznych czy środków do dezynfekcji).

W latach 2013-2015 na podstawie art. 14 *uors* wydano 11 decyzji Ministra Gospodarki dotyczących utworzenia rezerw strategicznych. Każda z tych decyzji została uzasadniona względami określonymi w art. 14 pkt 1 i 2 *uors*. Dotyczyły one m.in.: restrukturyzacji rezerw żywnościowych poprzez zakupy dań gotowych obiadowych oraz konserw typu pasztet, zwiększenia rezerw produktów leczniczych i wyrobów medycznych w związku z przygotowaniem administracji rządowej do mistrzostw Europy w piłce nożnej (EURO 2012), zwiększenia zasobów rezerw medycznych o izolatory transportowe, urządzenia do dezynfekcji pomieszczeń i środki dezynfekcyjne odpowiednie do ochrony przed chorobą Ebolą, uzupełnienia rezerw żywnościowych w asortymencie półtuszy wieprzowych w związku z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń na terenie Polski, plandek, worków na piasek i zapór przeciwpowodziowych.

Według wyjaśnień Dyrektora DBG⁶¹, Minister Gospodarki nie mógł wydawać decyzji tworzących rezerwy „poza *Programem*” na mocy art. 13 *uors* (dotyczy decyzji zgodnych z ustaleniami *Programu*), zatem wydawanie decyzji w sprawie utworzenia rezerw jest możliwe tylko na podstawie art. 14 *uors*. Dodatkowo, Dyrektor DBG stwierdził, że w przypadku wydawania decyzji na podstawie art. 14 *uors* nie ma obowiązku analizy ryzyka i niepewności, o której mowa w art. 9 ust. 1 *uors*, natomiast Minister każdorazowo analizuje spełnienie przesłanek dotyczących tworzenia rezerw „poza *Programem*”. Wyżej wskazane decyzje wydawane były

w wysokości 90 000 tys. zł, który został spłacony w tym samym roku w wyniku pozyskania przychodów ze sprzedaży zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych

⁵⁸ Zmiana przekazana pismem BFKpl-0312-11-503/14 z dnia 5 marca 2015 r.

⁵⁹ W planie finansowym ARM ujętym w ustawie budżetowej na rok 2015 kwota kredytu wynosiła 24 616 tys. zł

⁶⁰ Pismo znak DBG-II-0911-1/11/15 z dnia 16 czerwca 2015 r.

⁶¹ Pismo znak DBG-II-0911-1/13/15 z dnia 29 czerwca 2015 r.

przez Ministra Gospodarki na wniosek podmiotów wskazanych w art. 8 ust. 2 *uors* lub z urzędu⁶².

(dowód: akta kontroli str. 1760-1774, 2622-2659, 2720)

Jednym ze źródeł finansowania rezerw strategicznych w 2013 r. i 2014 r. były m.in. przychody z likwidacji rezerw (43% w 2013 r. i 13% w 2014 r.) i sprzedaż zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych (38% w 2013 r. i 66% w 2014 r.). Minister Gospodarki podjął decyzje o likwidacji, (14 decyzji) w trybie art. 25 *uors* (tj. gdy likwidacja nie została ustalona w *Programie*). Przychody uzyskane ze sprzedaży zlikwidowanych asortymentów przeznaczone zostały na sfinansowanie utrzymania aktualnego stanu rezerw. Zgodnie z wyjaśnieniami Podsekretarza Stanu Arkadiusza Bąka⁶³ decyzje o likwidacji wszystkich asortymentów rezerw, przewidziane były w projekcie Programu natomiast zmiana *uors* z dniem 22 lipca 2014 r. zlikwidowała możliwość finansowania rezerw strategicznych ze sprzedaży zapasów państwowych ropy naftowej i produktów naftowych. W związku z powyższym, obecnie nie ma możliwości pozyskiwania dodatkowych środków pochodzących z likwidacji rezerw i sprzedaży zapasów.

W badanym okresie Minister Gospodarki podejmował też decyzje w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych w celu wsparcia działań organów współpracujących prowadzonych w sytuacjach kryzysowych. Decyzje te podejmowane były na podstawie przesłanek ustawowych, gdyż projekt *Programu* nie przewiduje ilości rezerw planowanych do udostępnienia. W latach 2013-2015 podjęto 18 decyzji w sprawie udostępnienia rezerw strategicznych obejmujących głównie wodę pitną, konserwy typu pasztet, dania gotowe, łóżka turystyczne, koce, elementy mostów drogowych składanych, urządzenia do transportu chorych zakaźnie, kombinezony ochrony biologicznej i odzież ochronną.

(dowód: akta kontroli str. 1458-1547, 1760-1774, 2622-2723, 2726-2729)

Stwierdzono, że zakres asortymentowy i poziom rezerw strategicznych⁶⁴ nie odpowiada założeniom projektu *Programu*, co oznacza, że w przypadku wystąpienia zidentyfikowanego w procesie dokonywania analizy ryzyka i niepewności zagrożenia ograniczone będą możliwości przeciwdziałania jego skutkom. W projekcie *Programu* przyjęto m.in. następujące ilości asortymentów w poszczególnych grupach asortymentowych w latach 2013 – 2015:

- w grupie asortymentowej produktów medycznych (206 pozycji ogółem) w roku 2014 projekt *Programu* zakładał utworzenie 20 pozycji, utworzono 6 pozycji,
- w grupie asortymentowej produktów rolnych i żywnościowych (24 pozycje ogółem) w roku 2014 na sześć pozycji planowanych utworzono jedną w 75% wielkości planowanej, pozostałe pozycje asortymentowe nie zostały utworzone; utworzono natomiast nieplanowaną rezerwę póluszek wieprzowych,
- w pozycji asortymentowej zawierającej surowce, materiały, maszyny na 17 pozycji planowanych, utworzono cztery, w tym jedną w 100%, pozostałe poniżej wielkości planowanej.

W ramach kwoty 106,2 mln zł, zaplanowanej w projekcie budżetu części 20 – Gospodarka na 2013 r. na dotacje celowe dla ARM, 30,6 mln zł przeznaczono na rezerwy strategiczne⁶⁵. Wobec zapotrzebowania na dotację celową, wynikającego

⁶² ARM nie była wnioskodawcą przedmiotowych decyzji, natomiast wnioski z przeprowadzanej przez ARM analizy rynku były kluczowe w kontekście uzasadniania decyzji.

⁶³ Pismo znak DBG-II-0911-1/11/15 z dnia 16 czerwca 2015 r.

⁶⁴ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.

⁶⁵ Pismo znak DBG-II-0911-1/17/15 z dnia 8 lipca 2015 r.

z określonego w projekcie *Programu* w wysokości 345,7 mln zł zakresu rzeczowego rezerw oznaczało to, że deficyt środków finansowych w 2013 r. wynosił 315,1 mln zł.
(dowód: akta kontroli str.1358-1365, 1413, 1559-1561,1640-1644, 1818)

Według wyjaśnień Dyrektora DBG⁶⁶ z powodu faktu, że *Program* nie został przyjęty przez Radę Ministrów i nie zostało zapewnione jego finansowanie, nie ma możliwości realizacji planowanych do utworzenia ilości rezerw zawartych w projekcie *Programu*.

Podsekretarz Stanu Arkadiusz Bąk⁶⁷ stwierdził, że *uors* nie nakłada na Ministra Gospodarki obowiązku ciągłego ani też okresowego monitorowania sytuacji społecznej i ekonomicznej państwa oraz sytuacji międzynarodowej, jednak nie oznacza to, że Minister nie reagował na zmieniającą się sytuację bezpieczeństwa wewnątrz kraju, jak i poza jego granicami, uwzględniając dostępne środki finansowe. Podjęte decyzje dotyczyły m.in. sytuacji z wystąpieniem afrykańskiego pomoru świń oraz występowaniem epidemii gorączki krwotocznej Ebola i zwiększonym zagrożeniu przeniesienia wirusa do Polski.

(dowód: akta kontroli str. 1760-1774, 2738-2741, 2757, 2758)

Według wyjaśnień Dyrektora DBG⁶⁸ *Program* może być corocznie aktualizowany, zgodnie z art. 9 ust. 4 *uors*, ale dopiero kiedy zostanie on przyjęty przez Radę Ministrów. W związku z faktem, że nie został on przyjęty przez Radę Ministrów, nie ma podstaw do jego aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 2738-2741)

Komórka koordynującą zadania w zakresie nadzoru nad ARM jest Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych, który realizuje swoje zadania w uzgodnieniu z właściwymi komórkami organizacyjnymi MG⁶⁹. Zgodnie z art. 38 ust. 5 *uors* Prezes ARM sporządza i przekazuje Ministrowi Gospodarki sprawozdania finansowe i związane z nimi informacje, w trybie i na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych⁷⁰. Nadzór nad ARM w zakresie rezerw strategicznych sprawuje DBG w ramach procesu *Prowadzenie polityki państwa w zakresie rezerw strategicznych*⁷¹. Podsekretarz Stanu Arkadiusz Bąk⁷² stwierdził, że ARM wywiązywała się terminowo z obowiązków wynikających z korzystania ze środków finansowych z budżetu państwa. Wydatki były ponoszone przez ARM zgodnie z przeznaczeniem, a realizowane przedsięwzięcia mieściły się w ramach planu finansowego. Agencja zgodnie z przeznaczeniem wykorzystwała otrzymane dotacje, zarówno podmiotową, jak i celową. Wszystkie sprawozdania z rozliczenia dotacji celowych były ocenione pozytywnie i otrzymywały akceptację Ministra Gospodarki.

(dowód: akta kontroli str. 1760-1774, 2738-2741)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK wskazuje, że finansowanie tworzenia rezerw nieobjętych *Programem* (w trybie art. 14 w związku z art. 12 *uors*) nastąpiło bez uruchomienia środków z cz. 83 budżetu państwa - Rezerwy celowe, gdyż Minister Gospodarki nie występował

⁶⁶ Pismo znak DBG-II-0911-1/11/15 z dnia 16 czerwca 2015 r.

⁶⁷ Pismo znak DBG-II-0911-1/17/15 z dnia 8 lipca 2015 r.

⁶⁸ Pismo znak DBG-II-0911-1/17/15 z dnia 8 lipca 2015 r.

⁶⁹ W działaniach tych uczestniczą: Departament Jednostek Nadzorowanych i Podległych (DNP), Departament Budżetu i Finansów (DBF), Departament Bezpieczeństwa Gospodarczego (DBG) i Departament Ropy i Gazu (DRO)

⁷⁰ W tym sprawozdania RB-35, RB-40, RB-BZ2

⁷¹ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym ustalonym przez zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2014 r. poz. 10 ze zm.), a poprzednio zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Gospodarki (Dz. Urz. MG z 2012 r. poz. 24 ze zm.).

⁷² Pismo znak DBG-II-0911-1/7/15 z dnia 1 czerwca 2015 r.

o takie środki. Ponadto Minister Gospodarki tworząc rezerwy w trybie art. 14 *uors*, czyli nieobjęte *Programem*, działał w ramach przesłanek ustawowych do podejmowania takich decyzji, mimo że *Program* nie był formalnie przyjęty przez RM.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁷³ wnosi o:

1. Zrealizowanie zobowiązania SKRM do przygotowania zaktualizowanego *Programu*, możliwego do zaakceptowania przez Radę Ministrów.
2. Rozważenie występowania do Rady Ministrów o zatrzymywanie nadwyżki środków finansowych występującej w ARM, celem zapewnienia sprawnego i pełnego wykonywania jej zadań, w przypadku występowania niedoboru środków.

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 21 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 20 sierpnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

⁷³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.