



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KGP. 410.003.02.2015
P/15/017

Tekst ujednolicony¹

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

¹ Tekst dokumentu ujednolicony po rozpatrzeniu zastrzeżeń przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego (uchwała Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nr 64/2015 z dnia 26 października 2015 r.).

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	<i>P/15/017 – Gospodarowanie rezerwami strategicznymi.</i>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	<i>Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji</i>
Kontrolerzy	<i>Piotr Piątkiewicz, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 93552 z dnia 5 maja 2015 r.</i> <i>(dowód: akta kontroli str. 1,2)</i>
Jednostka kontrolowana	<i>Ministerstwo Finansów, ul. Świętokrzyska 12, 00 – 916 Warszawa</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	<i>Ministrem Finansów od dnia 27 listopada 2013 r. jest Pan Mateusz Szczurek, do dnia 27 listopada 2013 r. funkcję tą pełnił Pan Jan Vincent – Rostowski.</i> <i>(dowód: akta kontroli str. 3)</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działania Ministra Finansów związane z uzgodnieniem *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych na lata 2013-2017*³, o którym mowa w rozdziale 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych⁴. Pomimo upływu ponad trzech lat, od ustawowego terminu w którym było wymagane opracowanie tego *Programu*, nie zostało uzgodnione stanowisko Ministra Finansów z Ministrem Gospodarki dotyczące zakresu rzeczowego i poziomu finansowania *Programu*. Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 16 października 2012 r. zobowiązała obu ministrów do uzgodnienia kwestii finansowania *Programu*⁵.

W związku z brakiem powyższych uzgodnień, dotychczas *Program* nie został przyjęty przez Radę Ministrów. Tym samym nie są realizowane przepisy *uors*, według których Minister Gospodarki zobowiązany jest tworzyć rezerwy strategiczne, zgodnie z ustaleniami *Programu*. W okresie badanym przez NIK, rezerwy były tworzone i utrzymywane w ograniczonym zakresie.

Finansowanie *Programu* (w formie programu wieloletniego na okres 5 lat) nie było ujmowane w kolejnych projektach ustaw budżetowych, a tym samym w przyjmowanych ustawach budżetowych w latach 2013-2015. Niezależnie od tego, w ustawach budżetowych, w części 83 – *Rezerwy celowe budżetu państwa*, corocznie były planowane środki na finansowanie działań w zakresie rezerw strategicznych - na wypadek wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, porządku i zdrowia publicznego oraz wystąpienia klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej⁶.

Minister Finansów kwestionował wysokość środków budżetowych (dotacji celowych), związanych z finansowaniem *Programu*, powołując się na zapisy zawarte w Ocenie Skutków Regulacji (OSR) załączonej do projektu *uors*⁷, według których wprowadzenie nowe-

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

³ Dalej także: *Program*.

⁴ Dz.U. Nr 229, poz. 1496 ze zm. Dalej także *uors*.

⁵ Protokół ustaleń Rady Ministrów Nr 45/2012, pkt 7 z dnia 16 października 2012 r.

⁶ Środki z rezerw celowych w badanym okresie nie były wykorzystywane, mimo że Minister Gospodarki wydawał decyzje dotyczące tworzenia rezerw strategicznych nieobjętych *Programem* (w trybie art. 14 *uors*).

⁷ Druk sejmowy nr 3140.

go systemu miało nie powodować dodatkowych kosztów dla budżetu państwa. Jednocześnie, Minister Finansów zgłaszając postulaty dotyczące dostosowania wysokości kosztów realizacji *Programu* do możliwości finansowych budżetu państwa nie wskazał konkretnego poziomu środków budżetowych jakie mogą być przeznaczone na tworzenie rezerw strategicznych.

W sytuacji braku porozumienia pomiędzy Ministrem Finansów oraz Ministrem Gospodarki system tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych nie funkcjonuje w sposób prawidłowy, co stwarza ryzyko dla realizacji zadań w zakresie bezpieczeństwa i obrony państwa oraz obywateli, także w związku ze wzrostem zagrożeń na arenie międzynarodowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego na tle stanu prawnego

1. Warunki przyjęcia *Programu*.

Ustawa o rezerwach strategicznych weszła w życie w dniu 5 lutego 2011 r. Zgodnie z art. 8 *uors*, *Program* opracowuje Minister Gospodarki we współpracy z Ministrem Obrony Narodowej, Ministrem Sprawiedliwości, ministrami właściwymi do spraw: wewnętrznych, rolnictwa, rynków rolnych, transportu oraz zdrowia, Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a także organami administracji rządowej realizującymi zadania w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, zarządzania kryzysowego i ochrony infrastruktury krytycznej jak również bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego.

Minister Finansów nie brał bezpośredniego udziału w opracowywaniu *Programu*, natomiast uczestniczył w uzgodnieniach międzyresortowych nad projektem tego dokumentu. Zgodnie z art. 11 *uors*, *Program* jest programem wieloletnim w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁸ i powinien być finansowany z budżetu państwa z dotacji celowej. Konieczność uzgodnienia finansowania *Programu* z Ministrem Finansów wynika m. in. z art. 122 ust. 1 pkt 4 *ufp* w związku z art. 11 *uors*.

Na mocy *uors* wprowadzono jeden rodzaj rezerw – strategiczne, w miejsce dotychczasowych rezerw mobilizacyjnych⁹ i gospodarczych¹⁰. Rozwiązanie to miało przyczynić się do zwiększenia przejrzystości funkcjonowania nowego systemu oraz finansowanie zadań w tym zakresie przez jeden podmiot. W obecnym systemie całość wydatków obejmuje jeden rodzaj zadania, a nie jak dotychczas kilka - umiejscowionych w różnych budżetach ministrów, kierowników urzędów centralnych i wojewodów. Odpowiedzialność za system rezerw powierzono jednemu organowi – ministrowi właściwemu do spraw gospodarki zobowiązanemu do przedłożenia Radzie Ministrów projektu *Programu*.

W uzasadnieniu do projektu *uors* wskazano m.in. na rolę rezerw strategicznych w systemie szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa oraz na konieczność wydatkowania znacznych środków budżetowych na zakup i utrzymywanie rezerw. W OSR wskazano, że regulacja nie powoduje powstania dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw, nie określając jednocześnie ich poziomu. Zakładano natomiast, że mogą wystąpić koszty transportu dotychczas utworzonych rezerw mobilizacyjnych, a w przypadku uznania ich za niezbędne, koszty te miały nie przekroczyć kwoty 1 mln zł.

⁸ Dz. U. Nr 157 poz. 1240 ze zm., dalej także *ufp*.

⁹ Rezerwy mobilizacyjne z dniem wejścia w życie *uors* podlegały obowiązkowemu przeglądowi nie później niż w okresie 12 miesięcy, w celu określenia asortymentu i ilości rezerw mobilizacyjnych, których utrzymanie uznaje się za uzasadnione ekonomicznie i celowe ze względu na realizację *Programu*.

¹⁰ Rezerwy gospodarcze, z wyodrębnionymi stanami zastrzeżonymi dla celów mobilizacyjnych.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 *uors*, Minister Gospodarki w terminie 15 miesięcy od dnia wejścia w życie *uors* tj. do dnia 5 maja 2012 r. był zobowiązany przedłożyć Radzie Ministrów projekt pierwszego *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 99-174)

1.1. Procedowanie projektu *Programu* w 2012 r.

Opis stanu
faktycznego

Minister Gospodarki przedłożył projekt *Programu* Ministrowi Finansów do uzgodnień międzyresortowych w dniu 19 kwietnia 2012 r.¹¹ Minister Finansów, w ramach uzgodnień, analizował zgodność projektowanych skutków finansowych *uors* dla budżetu państwa z OSR. Na tym etapie wyraził pogląd, że rządowy projekt *uors*, w świetle przedstawianej Radzie Ministrów w 2010 r. OSR, miał być neutralny dla budżetu państwa¹².

W Ministerstwie Finansów (MF), wypracowywaniem stanowiska wobec projektu *Programu* zajmował się departament, do właściwości którego należy finansowanie zadań Agencji Rezerw Materiałowych (ARM). Zadanie to należy obecnie do zadań Departamentu Finansowania Sfery Gospodarczej¹³. Nadzór nad Departamentem sprawowała Podsekretarz Stanu, pani Hanna Majszczyk.

Na posiedzeniu w dniu 14 czerwca 2012 r. Stały Komitet Rady Ministrów omówił projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Programu* i przyjął ustalenia o powstaniu zespołu roboczego z udziałem Ministra Finansów i przedstawicieli innych resortów. Zadaniem zespołu było dokonanie przeglądu asortymentu rezerw strategicznych oraz przedstawienie nowego, uzgodnionego dokumentu z jasno opisanymi ewentualnymi rozbieżnościami.

W Ministerstwie Gospodarki zorganizowano dwa spotkania zespołu roboczego w dniach 18 i 25 czerwca 2012 r., w ramach których nie zostało jednak osiągnięte porozumienie w kwestii poziomu finansowania *Programu*.

Z informacji¹⁴ o sposobie wykonania ustaleń Stałego Komitetu Rady Ministrów wynika, że przedstawiciel Ministra Finansów podtrzymał zastrzeżenia dotyczące zakresu finansowania *Programu*, wskazując że skutki finansowe nowego systemu miały być neutralne dla budżetu państwa. W załączonym protokole rozbieżności zapisano m.in., że „*zdaniem Ministra Finansów niemożliwe jest finansowanie Programu na poziomie zaproponowanym (...) przez Ministra Gospodarki (...), ponieważ stanowi to bardzo poważny wzrost w stosunku do dotychczasowego poziomu dotacji przeznaczanych na finansowanie zadań związanych z gospodarowaniem rezerwami. Minister Finansów nie ma możliwości wyasygnowania większych środków finansowych niż funkcjonujące dotychczas w częściach budżetowych przeznaczonych na rezerwy.*”

Minister Finansów nie przedłożył Radzie Ministrów danych liczbowych umożliwiających analizę dotychczasowych kosztów związanych z tworzeniem i utrzymywaniem rezerw strategicznych i porównanie tych kosztów z przewidywanymi skutkami finansowania *Programu* dla budżetu państwa. Argumentując¹⁵ brak zgody na zaakceptowanie wysokości planowanych w projekcie *Programu* nakładów na tworzenie i utrzymanie rezerw strategicznych, Minister Finansów podał że Minister Obrony Narodowej nie zwiększył ekwiwalentnie środków Ministrowi Gospodarki z zamiarem przeznaczenia ich w formie dotacji

¹¹ Projekt *Programu* został przedłożony Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 30 kwietnia 2012 r.

¹² Z wyłączeniem kwoty 1 mln zł związanej z rezerwami mobilizacyjnymi.

¹³ Uprzednio zadania w tym zakresie były wykonywane przez Departament Finansowania Sfery Budżetowej.

¹⁴ Informacja z dnia 31 lipca 2012 r. dla Stałego Komitetu RM opracowana przez Ministra Gospodarki.

¹⁵ Pismo do Sekretarza Rady Ministrów znak: FS2/063/22-3/JBS/12 z 15 października 2012 r. podpisane z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu w MF Hannę Majszczyk.

celowej dla ARM - z tytułu przeniesienia rezerw mobilizacyjnych tworzonych wcześniej przez Ministra Obrony Narodowej do rezerw strategicznych¹⁶.

Przy konstrukcji budżetu na rok 2013 oraz na kolejne lata, w których miał obowiązywać *Program*, Minister Finansów proponował by wszystkie wydatki finansowe dotychczas ponoszone przez poszczególne resorty były nadal finansowane ze środków tych resortów (tzw. montaż finansowy). Minister Finansów postulował także, aby potrzeby zgłoszone przez Ministra Obrony Narodowej były w dalszym ciągu finansowane z dysponowanej przez MON części budżetowej, w ramach puli 1,95% PKB przeznaczanych na obronność.

Ministerstwo Finansów dysponowało wiedzą na temat wysokości łącznej kwoty środków przeznaczanych na finansowanie rezerw państwowych w poprzednim stanie prawnym (tj. przed wejściem w życie przepisów *urs*)¹⁷. Koszty finansowania rezerw, stanowiące wydatki ARM wynikały z planu finansowego Agencji, będącego załącznikiem do ustawy budżetowej na każdy rok¹⁸, natomiast koszty wydatków na rezerwy mobilizacyjne, realizowane przez poszczególnych dysponentów - z środków przyznawanych przez Ministra Obrony Narodowej, według planu, kształtowały się w latach 2010 – 2012 w granicach 12,8 mln zł.

Podsekretarz Stanu w MF, pani Hanna Majczyk w wyjaśnieniach złożonych NIK, podtrzymała stanowisko¹⁹, że finansowanie *Programu* w formie „montażu finansowego” przez poszczególne zainteresowane organy jest możliwe, np. z części Obrona Narodowa, choć jest również możliwe finansowanie tylko przez ARM. Ponadto, w jej ocenie - limit wydatków określony w OSR do *uors* dotyczy ogólnie określonych wydatków całego budżetu państwa, co oznacza, że obejmuje kwoty ujmowane we wszystkich częściach budżetowych.

Po kolejnym posiedzeniu Stałego Komitetu Rady Ministrów, w dniu 16 października 2012 r., Rada Ministrów zobowiązała obu ministrów do ponownego uzgodnienia kwestii finansowania *Programu*. W ramach realizacji tego zobowiązania odbyły się cztery spotkania konsultacyjne pomiędzy przedstawicielami Ministra Finansów i Ministra Gospodarki, które również nie doprowadziły do osiągnięcia porozumienia w kwestii finansowania *Programu*.

(dowód: akta kontroli str. 4-29, 81-98)

1.2 Procedowanie projektu *Programu* w latach 2013-2015.

W okresie styczeń 2013 – czerwiec 2014 r. uzgodnienia związane z wysokością finansowania *Programu* zostały zawieszone. Było to związane z pracami legislacyjnymi obejmującymi uregulowanie finansowania systemu zapasów ropy naftowej i paliw, które zostały sfinalizowane po przyjęciu przez Sejm RP w dniu 30 maja 2014 r. *ustawy 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 o zmianie niektórych innych ustaw*²⁰.

¹⁶ Wydatki ministerstw: środowiska, transportu, budownictwa i gospodarki wodnej, zdrowia i wojewodów na tworzenie państwowych rezerw mobilizacyjnych, które na mocy *uors* stały się rezerwami strategicznymi były finansowane przez te resorty w ramach limitu środków budżetowych przyznawanych corocznie przez Ministra Obrony Narodowej w rozdziale 75212 – Pozostałe wydatki obronne (w ramach wydatków budżetowych stanowiących 1,95% PKB).

¹⁷ Wyjaśnienia Podsekretarza Stanu Hanny Majczyk znak FG4.0811.3.B.2015 z dnia 10 lipca 2015 r.

¹⁸ Wg ustaw budżetowych dotacja celowa dla ARM wynosiła w poszczególnych latach: 2010 r. – 94 699 tys. zł, 2011 r. – 110 699 tys. zł, 2012 r. – 42 999 tys. zł, w latach 2013-2014 wynosiła corocznie po 30 630 tys. zł, 2015 r. – 43 108 tys. zł.

¹⁹ Patrz przypis 14.

²⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 900. Zgodnie z tą zmianą zapasy ropy naftowej i paliw (wraz z kosztami ich utrzymania), które dotychczas finansowane były w ramach planu finansowego Agencji Rezerw Materiałowych (dalej ARM), obecnie finansowane są ze środków Funduszu Zapasów Agencyjnych, pochodzących z opłaty zapasowej wnoszonej przez producentów i handlowców i zostały wyłączone z przedmiotowego *Programu*.

Minister Gospodarki w lutym 2015 r. przedstawił zaktualizowaną kalkulację finansowania *Programu* sporządzoną przy zachowaniu niezmiennego stanu asortymentowego i ilościowego rezerw, który ustalono w projekcie *Programu* na lata 2013-2017. Realizację zadań rzeczowych ujętych w tym projekcie przesunięto o trzy lata - na cykl 2016-2020. W kalkulacji finansowej uwzględniono również zmiany, jakie nastąpiły od czasu rozpatrzenia projektu *Programu* przez Radę Ministrów, a w szczególności powstałe w wyniku przesunięcia części środków na finansowanie zapasów paliw do zapasów zarządzanych przez ARM oraz oszczędności wynikające z decyzji Ministra Gospodarki w zakresie likwidacji rezerw wydane poza *Programem*. Przykładowo, zapotrzebowanie na dotację celową dla ARM w roku 2016 miało wynieść 160 827 tys. zł, co w porównaniu z projektem *Programu* przedłożonym Radzie Ministrów w październiku 2012 r. (345 749 tys. zł) oznaczało spadek o 184 922 tys. zł.

W odpowiedzi na przesłaną w dniu 20 lutego 2015 r. nową kalkulację finansową do projektu *Programu na lata 2016-2020*, Minister Finansów²¹ podtrzymał uwagi zgłaszane na etapie uzgodnień w roku 2012 argumentując, że brak zgody wynika z planowanego wzrostu wydatków budżetu państwa ponad wartości wynikające z OSR do projektu *uors*. W ocenie Ministra Finansów, nie można uwzględnić dodatkowych kosztów dla budżetu państwa generowanych przez akt wykonawczy do *uors*, skoro nie zostały one uwzględnione w OSR do tej ustawy. Według Ministra Finansów zmniejszenie zapotrzebowania na środki z budżetu państwa nie wynikało ze zmian ilościowych i jakościowych związanych z ponowną analizą dotyczącą poszczególnych asortymentów rezerw strategicznych, a głównie ze zmiany uregulowań prawnych dotyczących zapasów państwowych ropy naftowej i paliw.

Z wyjaśnień²² Podsekretarza Stanu pani Hanny Majszczyk wynika, że główną przyczyną nieosiągnięcia porozumienia w kwestii finansowania *Programu* jest rozbieżność pomiędzy zapisami dotyczącymi skutków finansowych do rządowego projektu *uors*, a skutkami finansowymi dla budżetu państwa wynikającymi z *Programu*, którego konieczność opracowania wynika z tej ustawy. Według tych wyjaśnień, zgodnie z art. 50 ust. 7 *ufp*, wejście w życie przepisów wykonawczych nie może skutkować zmianą limitu wydatków jednostek sektora finansów publicznych określonego w ustawie, na podstawie której wydawane są przepisy wykonawcze. W ocenie Ministra Finansów zasady te powinny być respektowane również w odniesieniu do przedmiotowego *Programu*.

Stały Komitet Rady Ministrów na posiedzeniu w dniu 5 marca 2015 r., po dyskusji nad dokumentem Ministerstwa Gospodarki - *Informacja o rezultatach uzgodnień prowadzonych z Ministrem Finansów oraz propozycje rozstrzygnięcia kwestii finansowania Programu* przyjął, iż Minister Gospodarki przygotowuje w trybie pilnym *Program* w ujęciu finansowym możliwym do zaakceptowania przez Ministra Finansów, podtrzymującym stanowisko, że skutki finansowe dokumentu są zbyt wysokie i zbyt lakonicznie uzasadnione.

Minister Gospodarki wystąpił²³ do Ministra Finansów w sprawie spotkania dotyczącego kwestii związanych z finansowaniem *Programu*. Minister Finansów wyraził gotowość²⁴ do wzięcia udziału w takim spotkaniu, wskazując jednocześnie, że do MF nie wpłynęła nowa wersja projektu *Programu*, która byłaby podstawą do rozmów.

(dowód: akta kontroli str. 30-80)

²¹ Pismo Podsekretarza Stanu Hanny Majszczyk z upoważnienia Ministra Finansów z dnia 27 lutego 2015 r. znak: FG4.021.5.2015.

²² Złożonych NIK w dniu 10 lipca 2015 r., pismo znak FG4.0811.3.B.2015.

²³ Pismo z dnia 26 maja 2015 r. znak DBG-II-4011-1/18/15, DBG/2188/15 podpisane przez Podsekretarza Stanu Arkadiusza Bąka.

²⁴ Pismo z dnia 9 czerwca 2015 r. znak FG4.021.9.2015 podpisane z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarza Stanu Hannę Majszczyk.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że OSR do *uors* nie określała limitu wydatków budżetowych na finansowanie rezerw strategicznych odniesionych do całego budżetu państwa. Natomiast zapisano w niej, że: „regulacja nie powoduje powstania dodatkowych kosztów, które wynikałyby ze zmiany organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw”, nie precyzując jakie są *de facto* te koszty. Koszty utrzymywania rezerw zmieniały się w poszczególnych latach, podobnie jak wysokość dotacji przyznawanych ARM z budżetu państwa (od 169 172 tys. zł w 2009 r. do 110 654 tys. zł w 2012 r.). Oznacza to, że nie ma jednego określonego poziomu finansowania, który stanowiłby wyznacznik w zakresie limitu środków budżetowych, które mogłyby być przeznaczone na finansowanie *Programu*, a poziom zgłaszanych potrzeb asortymentowych przez zainteresowane organy powinien wynikać z przeprowadzonej analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa.

Ustalone
nieprawidłowości

Minister Finansów nie zgadzając się na wysokość zapotrzebowania, zgłaszanego w latach 2012 i 2015 przez Ministra Gospodarki, na środki budżetu państwa niezbędne na realizację *Programu*, a także nie wskazując możliwego do zaakceptowania poziomu jego finansowania – o co zwracał się Minister Gospodarki – w istotny sposób utrudnił finansowanie zadań w obszarze rezerw w perspektywie średniorocznej. Brak realizacji przepisów *uors* w tym zakresie może skutkować zwiększonym ryzykiem braku podaży poszczególnych asortymentów rezerw i ich ilości na rynku w sytuacji wystąpienia klęski żywiołowej lub innej sytuacji kryzysowej w tym zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa oraz porządku i zdrowia publicznego.

Ponadto należy zauważyć, że dotychczasowe stanowisko Ministra Finansów w sprawie finansowania *Programu* było pozbawione elementów konstruktywnych, polegających chociażby na wskazywaniu konkretnych źródeł pozyskania środków i ich kwot, niezbędnych do realizacji podstawowych zadań publicznych w tym zakresie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie proces uzgodnień, który był prowadzony w sposób uniemożliwiający przyjęcie *Programu*.

2. Podejmowane działania w celu zapewnienia środków z budżetu państwa na finansowanie *Programu*.

Opis stanu
faktycznego

Minister Finansów, na etapie uzgodnień międzyresortowych w 2012 r., wskazywał na konieczność pełnego rozliczenia kwot ujmowanych jako zapotrzebowanie na środki budżetu państwa w układzie:

- dotychczasowe źródła finansowania rezerw z budżetu państwa (imiennie wskazani dysponenti)
- wielkość dotychczasowego finansowania (kwoty ujęte w ich częściach budżetowych w roku 2012),
- przyczyny takiego, a nie innego zapotrzebowania na asortyment rezerw strategicznych,

na tle wartości docelowych zapisanych w projekcie *Programu* na lata 2013 – 2015.

Minister Finansów wносił także zastrzeżenia, zarówno do skali zapotrzebowania na tworzenie rezerw, wzrostu poszczególnych pozycji asortymentowych, jak i zakupu przez Państwo nowych maszyn i urządzeń²⁵. Kwestionował także tzw. „opcję zerową”, czyli przyjęcie za punkt wyjścia sumarycznych oczekiwań finansowych związanych ze zmianą systemową tworzenia rezerw bez uwzględnienia tego co było dotychczas finansowane przez innych dysponentów²⁶.

²⁵ Pkt 4 pisma z dnia 14 maja 2012 r.

²⁶ Pkt 3 pisma z dnia 15 października 2012 r.

Według stanowiska Podsekretarz Stanu, pani Hanny Majszczyk²⁷, wnioski resortów powinny być traktowane jako materiał pomocniczy, a informację na temat szczegółowej kalkulacji poszczególnych kwot oraz założeń, jakie przyjęto do ich obliczenia, a także zasad wykorzystania instrumentów zarządzania rezerwami strategicznymi powinien przedstawić Minister Gospodarki, który odpowiada za realizację zadań w tym zakresie. Minister Finansów zakłada ponadto, że finansowanie rezerw nie opiera się wyłącznie na środkach budżetowych, ale zgodnie z art. 38 *uors* rezerwy te są finansowane także z przychodów ARM, o których mowa w art. 37 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5-25)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Minister Finansów, podnosząc zarzut nieuwzględnienia przez Ministra Gospodarki rezerw dotychczas finansowanych przez innych dysponentów (tzw. „opcja zerowa”), pominął że zgodnie z art. 55 *uors* rezerwy gospodarcze utworzone przez Ministra Gospodarki na podstawie poprzedniego stanu prawnego²⁸ stały się z dniem wejścia w życie ustawy rezerwami strategicznymi za wyjątkiem rezerw mobilizacyjnych, które podlegały przeglądowi. Minister Gospodarki nie mógłby i – jak wynika z ustaleń kontroli NIK - nie zastosował przy ustalaniu asortymentów i ilości rezerw strategicznych, tzw. „opcji zerowej”. Ponadto Minister Finansów w swoich propozycjach kierowanych do Stałego Komitetu Rady Ministrów nie powinien poddawać pod rozagę kwestii własności nowych maszyn i urządzeń stanowiących rezerwy, gdyż zgodnie z art. 4 *uors* rezerwy, w tym w szczególności urządzenia i maszyny niezbędne do realizacji celów określonych w art. 3 tej ustawy nie mogą być wykorzystywane w żadnym innym celu niż ten do którego są przeznaczone.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Nie zostało zrealizowane polecenie Stałego Komitetu Rady Ministrów z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie pilnego przygotowania *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych* bowiem w dalszym ciągu nie uzgodniono jego poziomu finansowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania w badanym zakresie, gdyż nie są realizowane zadania państwa wynikające z *uors*.

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. Wprowadzenie rozwiązań kadrowo-organizacyjnych zapewniających realizację obowiązków i odpowiedzialności związanych z przyjęciem *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*.
2. Pilne wyliczenie poziomu środków budżetowych jakie mogą być przeznaczone na tworzenie rezerw strategicznych w perspektywie pięcioletniej, w celu ostatecznego uzgodnienia z Ministrem Gospodarki poziomu oraz źródeł finansowania *Rządowego Programu Rezerw Strategicznych*.
3. Podjęcie konstruktywnej współpracy z Ministrem Gospodarki w przedmiotowym zakresie.

²⁷ Wyjaśnienia z dnia 10 lipca 2015 r.

²⁸ Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.).

²⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

4. Zapewnienie wprowadzenia *Programu* do corocznych ustaw budżetowych jako programu wieloletniego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Ministra Finansów, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Ministrowi Finansów 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 13 listopada 2015 r.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

/.../ Sławomir Grzelak