



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KSI – 4101-003-01/2014

P/14/057

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/057 – Wykonywanie przez państwowe jednostki budżetowe zadań dofinansowanych z rezerwy celowej utworzonej w budżecie państwa na podstawie ustawy – <i>Prawo ochrony środowiska</i> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli, Departament Środowiska.
Kontrolerzy	1. Władysława Siekierska-Szarejko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89652 z dnia 5 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Maria Sieklucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89653 z dnia 5 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 3. Emilia Dolecka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92756 z dnia 17 września 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Środowiska, ul. Wawelska 52/54, 00-922 Warszawa, zwane dalej „Ministerstwem” lub „MŚ”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ministrem Środowiska od dnia 27 listopada 2013 r. jest Pan Maciej Hipolit Grabowski. Do dnia 27 listopada 2013 r. Ministrem Środowiska był Pan Marcin Korolec. (dowód: akta kontroli str. 7-9)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK działania Ministra Środowiska w latach 2013–2014 (I półrocze) w zakresie planowania środków na dofinansowanie realizacji przez państwowe jednostki budżetowe (pjb) zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczania środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przekazywanych na dochody budżetu państwa, a także organizacja procesu dofinansowania zadań ze środków rezerwy celowej poz. 59 wymagają usprawnienia.¹

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomimo, iż planowane wydatki ze środków rezerwy w roku 2013 wyniosły 378.082,3 tys. zł, co oznaczało zwiększenie limitu wydatków określonego dla części 22 i 41 w ustawie budżetowej o 52,1%, a liczba zmian na listach zadań w badanym okresie wyniosła 570 nie przeprowadzono audytu procesu finansowania pjb, jak również żadna komórka organizacyjna w analizach ryzyka nie wskazała ryzyka w badanym obszarze.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

W ocenie NIK zrealizowane wydatki na opłacenie składek dla organizacji międzynarodowych, nie mieszczą się w katalogu zadań do dofinansowania zamieszczonym w art 400a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska², w szczególności opłacenie składek dla Europejskiej Agencji Kosmicznej. W związku z tym opłacanie ich ze środków rezerwy celowej poz. 59, jest niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy.

Minister Środowiska w terminach wynikających z prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r. i 2014 r. przekazywał Ministrowi Finansów zbiorcze informacje o kwocie środków określonych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej planowanych do realizacji przez pjb.

W ocenie NIK brak w ustalonych procedurach kontroli zarządczej granicznych terminów na weryfikację wniosków o zapewnienie finansowania oraz uruchomienie środków w powiązaniu z brakiem możliwości (w wielu przypadkach) ustalenia daty faktycznego wpływu wniosków do Ministerstwa, przedłużający się proces weryfikowania ww. wniosków, a także konieczność odnoszenia się do uwag Ministra Finansów przed wydaniem decyzji o uruchomieniu środków lub o zapewnieniu finansowania, wskazuje na konieczność usprawnienia systemu kontroli zarządczej oraz ustalenia mechanizmów gwarantujących usprawnienie procesu weryfikacji wniosków podległych pjb. Natomiast ewidencja finansowo-księgowa w zakresie środków tworzących rezerwę celową poz. 59 wymaga powiązania z innymi czynnościami wykonywanymi przez Ministerstwo w ramach ich rozliczania z właściwymi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Organizacja przez Ministra Środowiska procesu uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 przebiegała w sposób nieefektywny. W MŚ nie opracowano procedury określającej proces uzgadniania list z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (zwanym dalej NFOŚiGW lub Narodowy Fundusz) oraz wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej (zwanymi dalej wfośigw). Powyższe, jak wykazała kontrola, miało przełożenie na znaczące przekroczenie terminów uzgadniania list zadań z NFOŚiGW (w wypadku wfośigw, terminy te były niemożliwe do zweryfikowania). Dodatkowo MŚ nie dotrzymywało terminów zwrotu dokumentów wskazywanych przez fundusze, co niewątpliwie utrudniało efektywne planowanie przez nie realizacji założonych zadań.

NIK zwraca także uwagę, że ponad 50% wszystkich zmian do list zadań dokonywanych było w trybie indywidualnego uzgodnienia. Poza tym stwierdzone przypadki braku analizy i weryfikacji podawanych, przez nadzorowane i podległe Ministrowi Środowiska pjb, przyczyn wprowadzania zmian w listach zadań świadczą o niedostatecznym nadzorze nad tymi jednostkami.

Powyższe wskazuje, iż zastosowany model współpracy nie był adekwatny i skuteczny.

² Dz.U. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie środków na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej do ujęcia w projekcie ustawy budżetowej

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013–2014 (I półrocze) proces planowania budżetu realizowany był w Departamencie Ekonomicznym Ministerstwa Środowiska (DE) i był regulowany rozporządzeniami Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu i terminów opracowania materiałów do projektów ustawy budżetowej³. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym MŚ do zadań DE należy m.in. analiza projektów i planów finansowych jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska w zakresie ich zgodności z projektem i ustawą budżetową; przygotowanie projektów decyzji dotyczących zmian w budżecie resortu i planach jednostkowych w ramach uprawnień Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 501-517, 556-559)

Minister Środowiska w toku prac nad projektem ustawy budżetowej na 2013 r. i 2014 r. wystąpił do NFOŚiGW oraz wfośigw o przekazanie, we wskazanym terminie, informacji o kwotach środków planowanych na dofinansowanie, poprzez rezerwę celową poz. 59, zadań pjb z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Właściwe fundusze nie zostały zobowiązane do przekazania list zadań uzgodnionych z dysponentami części budżetowych, w oparciu o które zostały ustalone planowane kwoty dofinansowania.

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej w 2012 r. i 2013 r. przekazały terminowo ww. informacje. Natomiast NFOŚiGW w 2012 r. przekazał przedmiotową informację z dwudniowym opóźnieniem. W 2013 r. Narodowy Fundusz przekazał informację terminowo.

(dowód: akta kontroli str. 513-542, 556-578, 582-585)

Minister Środowiska w terminach wynikających z prac nad projektem ustawy budżetowej na poszczególne lata 2013 i 2014 przekazywał Ministrowi Finansów zbiorcze informacje o kwocie środków planowanych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki, poprzez rezerwę celową poz. 59.

Na 2013 r. zgłoszona została kwota 593.868 tys. zł, w tym 512.327 tys. zł ze środków NFOŚiGW (86,3% kwoty ogółem) oraz 81.541 tys. zł ze środków wfośigw (13,7% kwoty ogółem).

Na 2014 r. Minister Środowiska zgłosił kwotę 828.364 tys. zł, w tym 744.126 tys. zł ze środków Narodowego Funduszu (89,8% kwoty ogółem) oraz 84.238 tys. zł ze środków wfośigw (10,2% kwoty ogółem). W porównaniu do 2013 r. planowana do ujęcia w rezerwie celowej poz. 59 na 2014 r. kwota środków właściwych funduszy wzrosła o 38,8% (230.546 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 543-545, 579-585, 689, 850,

Kwota środków planowanych do ujęcia w rezerwie celowej poz. 59 na 2013 r. i na 2014 r. wykazana w zbiorczej informacji przedłożonej Ministrowi Finansów przez Ministra Środowiska była zgodna z sumą kwot ujętych w informacjach poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

(dowód: akta kontroli str. 635-685, 1033-1034,)

³ Na rok 2013 Dz.U. z 2012 r., poz. 628, a na rok 2014 Dz.U. z 2013 r., poz. 702.

Według zatwierdzonych przez Ministra Środowiska list zadań (tzw. podstawowych) na rok 2013 kwota przeznaczona na dofinansowanie zadań pjb, dla których dysponentem części był Minister Środowiska wyniosła ogółem 398.470,2 tys. zł , w tym z NFOŚiGW 374.993,4 tys. zł, a z wfośigw 23.476,8 tys. zł.

Na rok 2014 zaplanowano ogółem kwotę 401.676,2 tys. zł, w tym z NFOŚiGW 385.618,0 tys. zł, a z wfośigw 16.058,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.635-684, 689, 850, 1033-1034

W ustawie budżetowej na rok 2013 w ramach rezerwy celowej poz. 59 – dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej ujęto kwotę 593.868 tys. zł, a na rok 2014 kwotę 828.414 tys. zł, tj. kwoty zgłoszone przez Ministra Środowiska w trakcie prac nad projektami ustaw budżetowych. W kwotach tych ujęto finansowanie zadań pjb, dla których dysponentem był Minister Środowiska – na rok 2013 kwotę 374.993,4 tys. zł, a na rok 2014 kwotę 385.618,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 543-545, 579-585, 689, 850,1060-1063)

W okresie objętym kontrolą wprowadzono w ramach zmian na listach zadań planowanych do realizacji przez podległe i nadzorowane pjb przez Ministra Środowiska 63 nowe zadania w tym:

- w 2013 roku do list zadań wprowadzono 32 nowe zadania planowane do dofinansowania ze środków NFOŚiGW i wfośigw, w tym w ramach środków z Narodowego Funduszu wprowadzono dwa nowe zadania związane z: organizacją 19 sesji Konferencji Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu wraz z 9 sesją Spotkań Stron Protokołu z Kioto i 34 sesją organów pomocniczych (zwanej dalej „Konferencją COP 19”) oraz finansowaniem składek do organizacji międzynarodowych;
- w I połowie 2014 roku do list zadań wprowadzono 37 nowych zadań planowanych do dofinansowania ze środków NFOŚiGW i wfośigw.

(dowód: akta kontroli str. 717-736, 1054-1059)

Minister Finansów w toku prac nad projektem ustawy budżetowej na poszczególne lata 2013 i 2014 informował Ministra Środowiska o zaplanowaniu w ramach przyznanych limitów, wydatków na opłacenie składek do organizacji międzynarodowych.

Minister Środowiska, w pismach przekazujących materiały do projektu budżetu państwa na rok 2013 i na rok 2014 poinformował Ministra Finansów, że nie zrealizował zalecenia dotyczącego zaplanowania, w ramach przyznanego limitu, wydatków związanych m.in. z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej w kwocie 25.000 tys. zł. Bowiern wysokość otrzymanego limitu była niewystarczająca i nie pozwalała na zabezpieczenie składki w budżecie resortu środowiska, a zaplanowanie tego wydatku skutkowałoby niezrealizowaniem innych zadań. W związku z tym Minister Środowiska poinformował Ministra Finansów, iż zgodnie z obowiązującymi procedurami złożył wniosek do NFOŚiGW o sfinansowanie tej składki ze środków funduszu. Poinformował także, iż w celu umożliwienia sfinansowania tego wydatku ze środków NFOŚiGW niezbędna jest zmiana ustawy – Prawo ochrony Środowiska, poprzez ujęcie odpowiednich zapisów w ustawie tzw. okołobudżetowej.

(dowód: akta kontroli str. 543-545, 579-581,)

Ostatecznie do listy zadań finansowanych w MŚ ze środków NFOŚiGW zostały wprowadzone opłaty składek do organizacji międzynarodowych. I tak w roku 2013 wydatkowano na ten cel 35.188,0 tys. zł, w tym na składkę do Europejskiej Agencji

Kosmicznej 25.000,0 tys. zł, a w roku 2014 wydatkowano łącznie 23.551,5 tys. zł, w tym z tytułu składki do Europejskiej Agencji Kosmicznej 16.250,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1164)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister Środowiska na listy zadań planowanych do dofinansowania w 2013 r. i 2014 r. z rezerwy celowej poz. 59 wprowadził składki do organizacji międzynarodowych, w tym z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Europejskiej Agencji Kosmicznej. W związku z tym w okresie objętym kontrolą na ten cel zostały poniesione wydatki w łącznej kwocie 58.739,5 tys. zł, których źródłem finansowania były środki ujęte w ww. rezerwie celowej, która zgodnie z art. 410c ustawy – Prawo ochrony Środowiska została utworzona na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej realizowanych przez państwowe jednostki budżetowe.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in. „(...) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej następuje w drodze ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Skutki finansowe wynikające z zobowiązań RP wobec organizacji międzynarodowych ponosi budżet państwa. Dlatego też podczas prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2013 zgłoszone zostały środki konieczne do uregulowania zobowiązań z tytułu składek międzynarodowych. Jednakże potrzeby Ministerstwa Środowiska na rok 2013 znacznie wzrosły między innymi z uwagi na wzrost składek członkowskich, w porównaniu do roku poprzedniego oraz przystąpienie Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA).

W kwietniu 2012 r. rozpoczęto prace związane z przystąpieniem do ESA, Ministerstwo Gospodarki przekazało pod obrady Rady Ministrów „Program działań na rzecz rozwoju technologii kosmicznych i wykorzystania systemów satelitarnych w Polsce”. (...) Uchwałą nr 121/2012 z dnia 22.06.2012 r. Rada Ministrów przyjęła zapisy ww. Programu. Przystąpienie Polski do ESA wiązało się z koniecznością poniesienia kosztów, które zostały oszacowane i rozłożone na zainteresowane programem resorty, przy czym udział MŚ stanowi kwotę 25.000 tys. zł. W ww. dacie lista zadań do dofinansowania na rok 2013 była już sporządzona. Z uwagi na bardzo niski limit środków przyznanych w projekcie budżetu na rok 2013 (95.527 tys. zł), przystąpienie do ESA oraz rosnące kwoty składek do umów/organizacji międzynarodowych – spowodowane zarówno decyzjami organizacji oraz różnicami kursowymi, koniecznym było wprowadzenie zapisów w ustawie z dnia 07.12.2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej. Następnie złożony został wniosek o dofinansowanie zadania, a w jego efekcie zawarta umowa z NFOŚiGW. W styczniu 2013 r. została rozpoczęta procedura wnioskowania o dofinansowanie zadania na rok 2014, wniosek został złożony w terminie i zadanie zostało ujęte na liście zadań finansowanych ze środków z rezerwy celowej poz. 59. Minister Środowiska podejmuje wszelkie działania mające na celu ujęcie w budżecie Ministerstwa składek do organizacji międzynarodowych, które już na I etapie prac nad projektem ustawy budżetowej zgłaszane są do Ministerstwa Finansów jako nowe zadania planowane do realizacji.

Do czasu otrzymania z Ministerstwa Finansów limitu wydatków Minister Środowiska nie jest w stanie określić możliwości sfinansowania wszystkich składek, które zobowiązany opłacić w danym roku. Podczas prac nad projektem budżetu zarówno na 2013 rok, jak i 2014, po otrzymaniu limitu wydatków Minister Środowiska informował Ministra Finansów o braku możliwości sfinansowania składek do organizacji międzynarodowych w ramach otrzymanego limitu wydatków (...), nie mógł też ująć tego zadania na liście NFOŚiGW z uwagi na to, iż katalog możliwych

do sfinansowania przedsięwzięć przez NFOŚiGW nie przewidywał finansowania składek do organizacji międzynarodowych.

Zmiana przepisu Prawo ochrony środowiska w tzw. Ustawie o budżecie umożliwiła wprowadzenie tego zadania i ujęcie na liście zadań NFOŚiGW, a tym samym wywiązanie się Ministra Środowiska z obowiązku uiszczenia składek do organizacji międzynarodowych, w tym ESA (25 mln zł rocznie) ze środków Funduszu.”

(dowód: akta kontroli str. 1155-1164, 1681-1691)

Rezerwa celowa poz. 59 jest utworzona w budżecie państwa ze środków m.in. NFOŚiGW na dofinansowanie zadań pjb z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej mieszczących się w katalogu zadań określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli obowiązek opłacania składek do organizacji międzynarodowych wynika z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w tych organizacjach i nie mieści się w określonym ww. artykułem ustawy – Prawo ochrony środowiska, katalogu zadań możliwych do sfinansowania ze środków Narodowego Funduszu. Finansowanie składek do organizacji międzynarodowych poprzez rezerwę celową poz. 59, nie wynika także z art. 33 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁴ oraz art. 28 ustawy z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej⁵. W ww. przepisach zostały ujęte środki NFOŚiGW na opłacenie składek z tytułu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacjach międzynarodowych, w części przypadającej do sfinansowania przez ministra właściwego do spraw środowiska i ministra właściwego do spraw gospodarki wodnej. Przywołane wyżej przepisy tzw. ustaw o budżecie nie zmieniają katalogu zadań możliwych do sfinansowania z rezerwy celowej poz. 59, a określonych w art. 400a ustawy – Prawo ochrony środowiska. NIK nie kwestionując zasadności wspierania ze środków NFOŚiGW regulowania ww. zobowiązań, zwraca jednak uwagę, iż opłata składek jest zobowiązaniem Rzeczypospolitej Polskiej, a nie realizowanym przez pjb zadaniem z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W ocenie NIK, należało ustalić inną ścieżkę finansowania tego typu zobowiązań, przykładowo taką jaką jest stosowana przy finansowaniu programu wieloletniego związanego z budową zbiornika wodnego Świnna Poręba. Zgodnie bowiem z art. 3a ust.2 ustawy z dnia 4 marca 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Program budowy Zbiornika Wodnego Świnna Poręba w latach 2006–2015”⁶ środki na finansowanie tego zadania przekazywane są na podstawie umowy, zawartej przez NFOŚiGW z pjb realizującą Program na wyodrębniony rachunek tej jednostki otwarty dla Programu. Innym rozwiązaniem mogłoby być aplikowanie do Ministra Finansów o utworzenie ze środków NFOŚiGW rezerwy celowej tylko na opłacenie ww. składek, których sfinansowanie jest możliwe na podstawie przepisów ustaw o budżecie.

(dowód: akta kontroli str. 1155-1164,)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę wyznaczania dłuższych terminów, przekazywania przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej informacji o kwotach środków planowanych do ujęcia w rezerwie celowej poz. 59 w projekcie ustawy budżetowej na dany rok. W 2012 r. Minister Środowiska wyznaczając termin przekazania ww. informacji pozostawił funduszom tylko cztery dni kalendarzowe (a dwa dni robocze) na ich przekazanie.

⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 1456 z późn. zm.

⁵ Dz.U. z 2013 r., poz. 1645.

⁶ Dz.U. Nr 94, poz. 784 z późn. zm.

Jakkolwiek Dyrektor Departamentu Ekonomicznego wyjaśniła, iż dwudniowy termin na przekazanie tych informacji był wystarczający, to jednak w toku kontroli ustalono, że NFOŚiGW, który finansuje najwięcej zadań nie dotrzymał tego terminu. NIK zwraca także uwagę, że nie wszystkie procedowane na 2013 r. listy zadań zostały zatwierdzone przez Ministra Środowiska jako dysponenta części budżetowych, przed przekazaniem kwot do ujęcia w rezerwie celowej poz. 59 w projekcie ustawy budżetowej, co było powodem przekazania przez Narodowy Fundusz danych niekompletnych.

Należy również podkreślić, że zmiana listy zadań planowanych do sfinansowania z rezerwy celowej poz. 59 w 2013 r. poprzez wprowadzenie do niej zadań związanych z: organizacją Konferencji COP 19 oraz opłaceniem składek do organizacji międzynarodowych, spowodowała ograniczenie finansowania innych zadań. Łącznie ograniczenia te dotyczyły 35 zadań, w tym realizacja 13 zadań została przesunięta w czasie, m.in. wykonanie zadania „Odbudowa i remont jazu kłapowego na Nowej Odrze pod mostem drogowym w Kędzierzynie Koźlu” przesunięto z lat 2013–2014 na lata 2014–2015.

Ocena częściowa

Minister Środowiska w terminach wynikających z prac nad projektem ustawy budżetowej na poszczególne lata 2013–2014 przekazywał Ministrowi Finansów zbiorcze informacje o kwocie środków określonych przez właściwe fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na utworzenie rezerwy celowej poz. 59 na dofinansowanie realizacji przez pjb zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że wprowadzanie w ciągu roku do realizacji nowych zadań poprzez ograniczenie finansowania innych pierwotnie zatwierdzonych, w toku planowania budżetu na dany rok, wskazuje na niedostateczne funkcjonowanie mechanizmu kontroli zarządczej w zakresie planowania zadań do wykonania przez podległe i nadzorowane jednostki. W ocenie NIK opłacenie składek do organizacji międzynarodowych ze środków rezerwy celowej poz. 59 było niezgodne z celem utworzenia tej rezerwy⁷.

2. Prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczanie środków otrzymanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i przekazanych do budżetu państwa na utworzenie rezerwy celowej poz. 59

Opis stanu faktycznego

W Polityce rachunkowości Ministra Środowiska jako dysponenta części budżetowej 22 – Gospodarka Wodna i części 41 – Środowisko⁸ ustalono zasady ewidencjonowania i rozliczania środków otrzymywanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, tj. wskazano m.in. dokumenty stanowiące podstawę księgowania zapisów w księgach rachunkowych, ewidencjonowania należności z tytułu dochodów budżetowych oraz zobowiązań z tytułu nadpłat tych dochodów (odpis należności).

Zakładowy plan kont został opracowany w taki sposób, że ewidencja księgowa umożliwiała ustalenie stanu rozliczeń z poszczególnymi funduszami, tj. na koncie 221-Należności z tytułu dochodów budżetowych rozrachunki z poszczególnymi funduszami były wyodrębnione (wskazano nazwę funduszu, symbolikę stosowaną

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁸ Zatwierdzonej w dniu 22 listopada 2013 r. i obowiązującej od dnia 1 stycznia 2013 r.

przez fundusz w tytule przelewu środków na rachunek Ministerstwa, saldo rozliczenia wpłaty przez fundusz).

(dowód: akta kontroli str. 13-79)

Operacje przekazania środków przez wszystkie fundusze były ewidencjonowane na kontach: 130 – *Rachunek bieżący jednostki – dochody i wydatki*, 221 – *Należności z tytułu dochodów budżetowych*, 720 – *Przychody z tytułu dochodów budżetowych*.

Na podstawie szczegółowego badania pięciu najwyższych kwotowo operacji przekazania środków na dochody Ministra Środowiska w 2013 r.⁹, przez wfośigw oraz pięciu najwyższych kwotowo operacji przekazania środków przez NFOŚiGW ustalono, że ewidencja księgowa umożliwia wyodrębnienie środków przekazanych przez ww. fundusze.

(dowód: akta kontroli str. 80-115)

W latach 2013–2014 (I półrocze) fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej na finansowanie zadań realizowanych przez pjb wpłaciły dochody w łącznej kwocie: 971.546,8 tys. zł, z tego: 631.387 tys. zł w 2013 r. oraz 340.159,8 tys. zł w 2014 r. (I półrocze).

Wysokość środków przekazanych przez fundusze była następująca:

- NFOŚiGW – 859.167,6 tys. zł, z tego 543.976,7 tys. zł w 2013 r. i 315.190,9 tys. zł w 2014 r. (I półrocze),
- WFOŚiGW – 112.379,1 tys. zł, z tego 87.410,2 tys. zł w 2013 r. i 24.968,9 tys. zł w 2014 r. (I półrocze).

W latach 2013–2014 (I półrocze) wysokość nadpłat (obejmujących rozliczenia z lat 2012–2014) wyniosła 180.570 tys. zł (tj. 18,6% wpłaconych dochodów), w tym 154.342,8 tys. zł w 2013 r. (tj. 24,4% wpłaconych dochodów) oraz 26.227 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), tj. 7,7% wpłaconych dochodów.

Wysokość nadpłat środków przekazanych przez fundusze wyniosła:

- NFOŚiGW – 176.946,8 tys. zł, w tym: 152.170,7 tys. zł w 2013 r. oraz 24.776,1 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), co stanowiło odpowiednio 28% i 7,9% środków przekazanych przez NFOŚiGW w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze),
- WFOŚiGW – 3.623, tys. zł, w tym 2.172,1 tys. zł w 2013 r. oraz 1.451,1 tys. zł w 2014 r. (I półrocze), co stanowiło 2,5% i 5,8% środków przekazanych przez wfośigw w 2013 r. i 2014 r. (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 123)

Zgodnie z Polityką rachunkowości zobowiązania z tytułu nadpłaconych dochodów budżetowych (odpis należności) wprowadzane są do ewidencji finansowo-księgowej na podstawie bankowych dowodów wypłaty lub dokumentem stanowiącym podstawę sporządzenia polecenia księgowania do zapisów w księgach rachunkowych w oparciu o inne dokumenty potwierdzające ich powstanie.

W przypadku stwierdzenia oszczędności, na podstawie otrzymanego od jednostki rozliczenia zakończonego zadania, właściwy fundusz zwraca się z wnioskiem o zwrot nadpłaconych dochodów do Ministra Środowiska. Procedura weryfikacji wniosków funduszy uzależniona jest od jednostki realizującej:

- wnioski dotyczące jednostek podległych dysponentowi innemu niż Minister Środowiska weryfikowane są poprzez sprawdzenie kwoty i terminu odprowadzenia dochodów na rachunek bieżący Ministra Środowiska, a wielkość

⁹ Łączna liczba operacji na kontach 130, 221, 720 NFOŚiGW w 2013 r. wyniosła 1.192, a w I półroczu 2014 r. 720. Łączna liczba operacji na kontach 130, 221, 720 WFOŚiGW w 2013 r. wyniosła 1.068, a w I półroczu 2014 r. 448.

wydatków przyjmowana jest na podstawie informacji zawartej we wniosku będącego oświadczeniem funduszu;

- wnioski dotyczące jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra Środowiska – poza terminem i kwotą środków wpłaconych weryfikacji podlega wykazana przez fundusz wielkość wydatków poniesionych przez jednostkę¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 13-52, 80-84, 116-120)

W wyniku badania 50 najwyższych kwotowo w 2013 r. operacji dotyczących nadpłat stwierdzono, że w 36 przypadkach podstawę do ujęcia w księgach rachunkowych kwoty nadpłaty stanowiła korekta decyzji Ministra Finansów, a w 14 przypadkach wniosek o zwrot nadpłaconych dochodów. Spośród 50 badanych operacji cztery dotyczyły zwrotów nadpłat dokonanych na podstawie wniosków funduszy związanych z rozliczeniami jednostek podległych dysponentowi innemu niż Minister Środowiska.

W przypadku 31 z 50 zbadanych nadpłat Ministerstwo występowało do Ministra Finansów o zapotrzebowanie na środki. W każdym z 31 przypadków środki były zwracane do właściwego funduszu w dniu otrzymania środków z Ministerstwa Finansów.

Dyrektor DE w MŚ wyjaśniła, że w latach 2013–2014 (I półrocze) nie wystąpiły przypadki interweniowania przez fundusze do Ministra Środowiska o zwrot nadpłaty dochodów (monity).

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 1710-1711)

W latach 2013–2014 (I półrocze) zwroty nadpłat dochodów przekazanych na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych były dokonywane bez odsetek.

Dyrektor DE w MŚ wyjaśniła, że przepisy określające generalne zasady zwrotu nadpłaconych dochodów budżetowych nie obligują dysponentów do zwrotu nadpłat wraz z naliczonymi, bez wezwania od kontrahenta, odsetkami. Jednocześnie, w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2010 r. w sprawie gospodarki finansowej Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹ (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie gospodarki finansowej funduszy”), określającym m.in. zasady przekazywania przez fundusze na dochody budżetu państwa środków przeznaczonych na dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych nie została uregulowana kwestia związana z oprocentowaniem nadpłat przekazanych na dochody budżetu państwa. Dlatego też fundusze kierując do Ministra Środowiska wnioski o zwrot nadpłaconych dochodów nie występują z roszczeniem o przekazanie należności wraz z odsetkami.

(dowód: akta kontroli str. 85-86)

Zwroty nadpłat w dochodach budżetowych dotyczących środków wpłacanych przez fundusze ujmowane były w ewidencji księgowej w podziale klasyfikacji dochodów, w której zaliczane były bieżące wpływy tego samego rodzaju.

(dowód: akta kontroli str. 1710-1711, 1844)

¹⁰ Sprawdzenia dokonuje pracownik Wydziału Rozliczeń i Sprawozdawczości Resortu na podstawie składanych przez jednostki resortowe informacji dotyczących wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 59) i potwierdza zgodność kwoty wynikającej z rozliczenia z wnioskiem Funduszu. W przypadku stwierdzenia niezgodności, podejmuje czynności wyjaśniające: do jednostki lub Funduszu kieruje pisemne lub telefoniczne zapytania. Należna do zwrotu nadpłata stanowi różnicę pomiędzy środkami wpłaconymi przez Fundusz (z uwzględnieniem wcześniejszych zwrotów), a wydatkami poniesionymi przez jednostkę.

¹¹ Dz.U. z 2010 r. Nr 226, poz. 1479, z późn. zm.

Dane wykazane w sprawozdaniach Rb-27 za 2013 r. i I półrocze 2014 r., w zakresie dochodów budżetowych z tytułu wpłat dokonywanych przez fundusze na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej były zgodne z ewidencją księgową i wyniosły:

- 2013 r.: kwota dochodów wykonanych (wpłaty minus zwroty) – 477.044,2 tys. zł, kwota nadpłat – 26.165,1 tys. zł,
- 2014 r. (I półrocze): kwota dochodów wykonanych (wpłaty minus zwroty) – 313.932,5 tys. zł, kwota nadpłat – 19,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 139-164)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Danych z ewidencji księgowej nie można było powiązać z tytułami zadań ujmowanymi w listach zadań lub zmianach do tych list. W księgach rachunkowych wpływy i rozliczenia dochodów (m.in. nadpłat) analitycznie oznaczane były symbolem zadania, który był stosowany przez właściwe fundusze w tytule przelewu środków na rachunek MŚ. Według symbolu wskazanego w ewidencji księgowej nie można było zidentyfikować nazwy zadania ujętego w listach zadań m.in., w celu sprawdzenia jaka kwota środków na dane zadanie została przekazana przez właściwy fundusz.

Dyrektor DE w MŚ wyjaśniła m.in. że księgi rachunkowe Ministerstwa odzwierciedlają wyłącznie dokonane przez fundusze wpłaty dochodów i występujące z tego tytułu należności lub zobowiązania. Jednocześnie, stosowana w tytułach przelewów symbolika pozwala na identyfikację zadań, na które przeznaczana jest wpłata. Dlatego też zarówno wnioski o zwrot nadpłat, jak i korekty wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej są weryfikowane prawidłowo i nie dochodzi w tym zakresie do żadnych pomyłek.

Minister Środowiska w złożonych wyjaśnieniach podzielił ww. stanowisko Dyrektora DE.

(dowód: akta kontroli str. 53-84, 165-168, 1681-1705)

Zdaniem NIK stworzenie możliwości bezpośredniego odniesienia danych wynikających z ewidencji księgowej do list zadań np. poprzez wprowadzenie do list zadań symboliki stosowanej przez NFOŚiGW/wfośigw w tytule przelewu, ułatwiłoby zarówno proces monitorowania finansowego wykonania zadania (w tym weryfikację wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 przez departamenty w MŚ właściwe do oceny merytorycznej wniosków), jak i weryfikacji zwrotów nadpłat, a także finansowych skutków korekt zadań.

2. Szczegółowe badanie 50 najwyższych kwotowo w 2013 r. operacji dotyczących nadpłat wykazało, że operacje gospodarcze w zakresie badanych nadpłat były ujmowane w księgach rachunkowych w terminach od 2 do 34 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy) od dnia otrzymania wniosku/pisma w sprawie zwrotu nadpłaty. Liczba dni od daty zaksięgowania zobowiązania z tytułu nadpłaty dochodów wpłaconych przez właściwy funduszu wyniosła od 1 do 23 (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy).

Główna księgowa resortu wyjaśniła, że zaksięgowanie, a następnie zwrot nadpłaty poprzedzone są weryfikacją wniosku funduszu o zwrot nadpłaconych dochodów (w przypadku jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra

Środowiska). Weryfikacja ta odbywa się w oparciu o złożone przez jednostki informacje dotyczące wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 59). Dane na temat wielkości wydatków poniesionych w całym roku budżetowym na realizację zadania ujęte są w ww. informacji sporządzonej za grudzień, którą jednostki zobowiązane są przekazywać do Departamentu Ekonomicznego Ministerstwa do dnia 18 stycznia roku następnego (w przypadku dysponentów III stopnia) oraz do 23 stycznia (w odniesieniu do dysponentów II stopnia – KZGW, GDOŚ). W związku z powyższym, pomimo wcześniejszego złożenia przez fundusze wniosków, ich ostateczna weryfikacja możliwa jest dopiero z końcem miesiąca stycznia, co wpływa na termin ich ujmowania w ewidencji księgowej. Ponadto na wydłużony okres księgowania i zwrotu nadpłat wpływają również następujące czynniki: konieczność zabezpieczenia na rachunku bankowym Ministerstwa środków w wysokości umożliwiającej zwrot nadpłaty; konieczność uzyskiwania dodatkowych wyjaśnień od jednostek lub od funduszy (w przypadku niezgodności kwoty wydatków wskazanej we wniosku o zwrot nadpłaconych dochodów z kwotą ujętą przez jednostkę w informacji); zbieganie się w tym samym czasie terminów sprawozdawczych i okresu przejściowego ze zintensyfikowanym napływem wniosków o zwrot nadpłaconych dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 1710-1711, 1842-1843)

Zgodnie art. 6 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹² w księgach rachunkowych jednostki należy ująć wszystkie osiągnięte, przypadające na jej rzecz przychody i obciążające ją koszty związane z tymi przychodami dotyczące danego roku obrotowego (niezależnie od terminu ich zapłaty), a do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić (w postaci zapisu) każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym. W związku z przywołanymi wyżej przepisami, zdaniem NIK, w Ministerstwie Środowiska należało ustalić takie mechanizmy kontroli zarządczej, które umożliwiłyby sprawną weryfikację wniosków właściwych funduszy o zwrot nadpłat, bez konieczności oczekiwania na sporządzenie informacji rocznych o stanie wykorzystania środków z rezerwy celowej poz. 59. Należy bowiem zwrócić uwagę, że wpłaty dokonywane przez fundusze na utworzenie rezerwy celowej poz. 59, są szczególnym rodzajem dochodów budżetu państwa i stanowią de facto zasilenie tegoż budżetu ze środków pozabudżetowych. Długie oczekiwanie na zwrot środków stanowiących nadpłaty w dochodach budżetowych ma niewątpliwie wpływ na efektywne zarządzanie środkami finansowymi właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

3. W MŚ nie opracowano mechanizmów weryfikacji składanych przez fundusze wniosków o zwrot nadpłat dochodów budżetowych przekazanych na wykonanie zadań przez pjb podległe dysponentowi innemu niż Minister Środowiska. W przypadku jednostek podległych dysponentowi innemu niż Minister Środowiska wysokość wydatków przyjmowano jedynie na podstawie informacji zawartej we wniosku będącym oświadczeniem funduszu.

Dyrektor DE w MŚ wyjaśniła, że kwestie dotyczące rozliczania zadań regulują umowy cywilno-prawne, zawierane pomiędzy jednostką, a funduszem. Na podstawie otrzymanego rozliczenia fundusz posiada pełną wiedzę na temat finansowej realizacji zadania i wielkości wykorzystanych przez beneficjenta środków, zaś prawidłowość wydatków potwierdza zatwierdzając otrzymane rozliczenie. Dlatego też, składając do Ministerstwa wnioski o zwrot

¹² Dz.U. z 2013 r., poz. 330, z późn. zm., zwana dalej ustawą o rachunkowości.

nadpłaconych dochodów, fundusz bierze odpowiedzialność za prawidłowość wnioskowanej kwoty, co potwierdza podpisem Główny Księgowy oraz prezes zarządu funduszu. Taki dokument, w przypadku potwierdzenia, iż dotyczy dochodów faktycznie otrzymanych przez Ministerstwo jest wystarczający do dokonania zwrotu. Wprowadzenie podobnego mechanizmu w odniesieniu do pjb podległych innym dysponentom wymagałoby dokonywania przez fundusze uzgodnienia wnioskowanej do zwrotu kwoty przez dysponentów nadrzędnych, co znacząco wydłużyłoby czas zwrotu nadpłaty. Powyższe, mogłoby w efekcie doprowadzić do wstrzymania realizacji zadań wieloletnich, w odniesieniu do których wymagane jest etapowe rozliczanie poniesionych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 80-84, 121, 124-138, 165-168, 1706)

W ocenie NIK stosowane mechanizmy nie są wystarczające do merytorycznej oceny zasadności zwrotu nadpłaty dochodów dotyczących zadań realizowanych przez pjb podległe innym dysponentom części budżetowych. Ustalenie właściwych mechanizmów kontroli zarządczej minimalizujących ryzyko błędu w rozliczeniach jest tym bardziej zasadne, że nawet w odniesieniu do rozliczeń wykorzystanych środków przez pjb podległe lub nadzorowane przez Ministra Środowiska wystąpiła różnica pomiędzy wysokością nadpłaty (wnioskowaną przez fundusz), a faktyczną kwotą zwrotu. W latach 2013–2014 (I półrocze) różnica ta wyniosła łącznie 5,9 tys. zł. Zwrot nadpłaconych dochodów w kwocie różnej od wnioskowanej przez fundusz dotyczył trzech jednostek, dla których dysponentem części budżetowej był Minister Środowiska¹³.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji finansowo-księgowej oraz rozliczania środków otrzymanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i przekazanych do budżetu państwa na utworzenie rezerwy celowej poz. 59. Niemniej jednak, pomimo stanowiska Ministra Środowiska oraz Dyrektora DE w MŚ, NIK zwraca uwagę, że ewidencja księgowa uniemożliwia identyfikację zadań, szczególnie tych ujętych we wnioskach o uruchomienie środków, według ich nazw. Minister Środowiska nie ustalił również mechanizmów weryfikacji wniosków o zwrot nadpłat związanych z rozliczeniem zadań realizowanych przez jednostki podległe dysponentowi innemu niż Minister Środowiska. W ocenie NIK prowadzenie ewidencji finansowo-księgowej wymaga usprawnienia i powiązania z innymi czynnościami wykonywanymi przez MŚ w ramach rozliczania środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej przekazywanych na dochody budżetu państwa. Poza tym zdaniem NIK fakt ujmowania w ewidencji księgowej operacji gospodarczych dotyczących nadpłat nawet po 34 dniach od daty wpływu wniosku pozostaje w sprzeczności z zasadami określonymi w ustawie o rachunkowości.

13 Różnice wynikały z: błędu w rozliczeniu złożonym przez jednostkę do funduszu (jednostka wydatkowała kwotę wyższą niż wykazała we wniosku), a NFOŚiGW nie występował powtórnie do Ministerstwa o zwrot różnicy – w wysokości 27 zł; niewystąpienia przez NFOŚiGW powtórnie do Ministerstwa o zwrot różnicy w kwocie 5.889,2 zł, z rozliczenia jednostki wynikało, że wydatkowała kwotę uruchomioną z rezerwy celowej w całości; z rozliczenia jednostki wynikało, że wydatkowała ona o 0,50 zł mniej niż wykazała we wniosku Fundusz. Zwrot zrealizowano zgodnie ze zadeklarowanymi przez jednostkę wydatkami.

3. Organizacja współpracy z Narodowym Funduszem Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej w zakresie uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 oraz dokonywania zmian w tych listach

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zarządzeniem Ministra Środowiska z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Środowiska, prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem i uzgadnianiem list zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, realizowanych przez pjb, dla których dysponentem części budżetowej jest Minister Środowiska, zostało powierzone Departamentowi Funduszy Ekologicznych (DFE) w MŚ. Uprzednio ww. sprawy prowadził Departament Zrównoważonego Rozwoju (DZR).

(dowód: akta kontroli str. 706-708, 717-720, 1165-1204)

Proces uzgadniania list zadań planowanych na dany rok do dofinansowania ze środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poprzez rezerwę celową poz. 59), pomiędzy dysponentem części budżetowej – Ministrem Środowiska – a wfośigw oraz NFOŚiGW, nie został sformalizowany w ustalonych procedurach kontroli zarządczej MŚ.

W odniesieniu do projektów list zadań przekazywanych przez wfośigw, Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, że nie został ustalony termin uzgadniania tych list, ale zwyczajowo uzgodnienia takie są dokonywane w lipcu. Te zwyczajowo przyjęte terminy prowadzenia uzgodnień były przez Ministra Środowiska przestrzegane. Natomiast Minister Środowiska nie dotrzymywał określonych przez fundusze terminów zwrotu dokumentów dotyczących zaakceptowanych w wyniku uzgodnień list zadań¹⁴. Zastępca Dyrektora DFE wskazał, iż niedotrzymanie terminów zwrotu zaakceptowanych dokumentów wynikało z konieczności sporządzenia i zatwierdzenia jednej zbiorczej listy zadań dla wszystkich wfośigw.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1398, 1411-1443, 1449-1453)

W okresie objętym kontrolą wfośigw zostały zobowiązane do przekazania projektów list zadań, w celu ich uzgodnienia, w następujących terminach:

- projekty list zadań na 2013 r. – do 13 czerwca 2012 r.,
- projekty list zadań na 2014 r. – do 7 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1449-1453)

Wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej przekazywały projekty list w wyznaczonych terminach z wyjątkiem pięciu przypadków w 2012 r. i dwóch w 2013 r.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 1449-1453)

¹⁴ W procesie uzgadniania list zadań następujące fundusze wskazywały terminy na zaakceptowanie projektów list przez Ministra: na 2013 r. WFOŚiGW w : Opolu (30 czerwca 2012 r.), Poznaniu (1 czerwca 2012 r.), Krakowie (31 maja 2012 r.), Toruniu (5 lipca 2012 r.). Na 2014 r. WFOŚiGW w: Opolu (30 czerwca 2013 r.), Krakowie (30 czerwca 2013 r.), Poznaniu (21 czerwca 2013r.), Toruniu (5 lipca 2013 r.).

¹⁵ Projekty list, zostały przekazane dysponentowi, przez wfośigw, w terminach: 1) na 2013 r. – 22.05.2012 r., 28.05.2012 r., 15.05.2012 r., 01.06.2012 r., 03.06.2012 r., 08.06.2012 r., 11.06.2012 r., 12.06.2012 r., 14.06.2012 r., 18.06.2012 r., 20.06.2012 r., 21.06.2012 r., 29.06.2012 r., 2) na 2014 r. – 20.05.2013 r., 21.05.2013 r., 17.05.2013 r., 20.05.2013 r., 23.05.2013 r., 28.05.2013 r., 29.05.2013 r., 14.06.2013 r., 03.06.2013 r., 07.06.2013 r., 10.06.2013 r., 07.06.2013 r., 03.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1411-1443).

Minister Środowiska zatwierdzał jedną zbiorczą listę zadań dla wszystkich wfośigw. I tak: lista zadań na 2013 r. została zaakceptowana 24 lipca 2012 r., a lista na 2014 r. – 27 lipca 2013 r. Listy te w terminie od trzech do czterech dni (od daty ich zatwierdzenia) zostały przekazane do wfośigw. Zgodnie z powyższym Minister Środowiska dochował deklarowany termin zwyczajowy.

Tym samym okres od daty przekazania projektów list przez wfośigw, do dnia zwrotu przez Ministra Środowiska zaakceptowanych zbiorczych list zadań wyniósł:

- od 28 do 73 dni (w 2012 r.),
- od 47 do 75 dni (w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1205-1211, 1220-1251, 1449-1453)

W odniesieniu do projektów list zadań przekazywanych przez NFOŚiGW, Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, iż uzgodnienia tych list zadań dokonywane są w terminach określonych „Procedurą Rozpatrywania wniosków o przekazanie środków na realizację zadań pjb” oraz w opisie właściwego Programu priorytetowego. Autorem przytaczanej *Procedury* jest NFOŚiGW i jest ona dostępna na stronie internetowej NFOŚiGW razem z programami priorytetowymi. Zarówno *Procedura* jak i Programy priorytetowe są zmieniane i w związku z tym zmianie ulegają także terminy uzgodnienia list. Granicznym terminem ich uzgodnienia na 2013 r. był 30 kwietnia 2012 r., a na 2014 r. – 16 maja 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1398, 1411-1443)

Narodowy Fundusz przekazywał do uzgodnienia projekty list zadań z poszczególnych dziedzin w terminach umożliwiających ich uzgodnienie do daty granicznej określonej w ww. dokumentach, z wyjątkiem projektów list zadań na 2013 r. z dziedziny edukacja ekologiczna, a także dziedziny ekspertyzy i prace naukowo-badawcze (przekazanych pod koniec kwietnia 2012 r.) oraz projektów list zadań na 2014 r. z dziedziny ochrony klimatu i atmosfery oraz dziedziny edukacji ekologicznej (przekazanych odpowiednio w sierpniu i październiku 2013 r.)¹⁶. Minister Środowiska także w przypadku list zadań NFOŚiGW zatwierdzał jedną listę zbiorczą. I tak: lista zadań na 2013 r. została zaakceptowana 20 czerwca 2012 r., a listy na 2014 r. – 14 czerwca 2013 r. (w zakresie dziedziny gospodarka wodna); 8 lipca 2013 r. (pozostałe dziedziny bez ochrony klimatu i atmosfery oraz edukacji ekologicznej, które zostały zaakceptowane odpowiednio 13 września i 30 października 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1373-1389, 1411-1443, 1444-1448)

Zaakceptowane listy zadań zostały przekazane do NFOŚiGW w terminie od jednego do czterech dni po ich zatwierdzeniu przez Ministra Środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 1205-1207, 1212-1219, 1252-1256)

¹⁶ Projekty tych list zostały przekazane przez fundusz w następujących terminach:

1) na 2013 r. – projekt listy dziedzina geologia – 08.03.2012 r., projekt listy dziedzina ochrona ziemi – 26.03.2012 r., projekt listy dziedzina LIFE+ – 12.04.2012 r., projekt listy dziedzina nadzwyczajne zagrożenie środowiska, gospodarka wodna, monitoring środowiska – 12.04.2012 r., projekt listy dziedzina ochrony przyrody i krajobrazu – 10.04.2012 r., projekt listy dziedzina edukacja ekologiczna – 26.04.2012 r., projekt listy dziedzina ekspertyzy i prace naukowo – badawcze – 30.04.2012 r., 11.05.2013 r.;

2) na 2014 r. – projekt listy dziedzina ochrona przyrody i krajobrazu – 19.03.2013 r., projekt listy dziedzina ochrona ziemi – 12.04.2013 r., projekt listy dziedzina edukacja ekologiczna – 22.03.2013 r., projekt listy dziedzina LIFE+ – 22.03.2013 r., projekt listy dziedzina ekspertyzy i prace naukowo – badawcze – 19.04.2013 r., projekt listy dziedzina nadzwyczajne zagrożenie środowiska, gospodarka wodna, monitoring środowiska – 09.05.2013 r., projekt listy dziedzina ochrona klimatu i atmosfery – 08.08.2013 r., projekt listy dziedzina edukacja ekologiczna dla programu priorytetowego „Realizacja przedsięwzięć finansowych ze środków pochodzących z darowizny rządu Królestwa Szwecji (SIDA). – 15.10.2013.

Uwzględniając graniczne terminy uzgodnienia list zadań na 2013 r. (30 kwietnia 2012 r.) oraz na 2014 r. (16 maja 2013 r.), ustalono iż zostały one przekroczone:

- dla list zadań na 2013 r. – o 52 dni;
- dla list zadań na 2014 r. – o 29 dni (w odniesieniu do dziedziny gospodarka wodna); o 55 dni (w zakresie pozostałych dziedziny z wyłączeniem dziedziny ochrona klimatu i atmosfery oraz edukacji ekologicznej); o 124 dni (w zakresie dziedziny ochrony klimatu i atmosfery); o 172 dni (w zakresie dziedziny edukacji ekologicznej).

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, iż w okresie objętym kontrolą nie było przypadku odmowy akceptacji list zadań.

(dowód: akta kontroli str. 706, 717-720)

Proces dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań, został określony w „Procedurze dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2012 rok przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla których dysponentem części budżetowych jest Minister Środowiska” oraz w „Procedurze dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne przekazywanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla których dysponentem części budżetowych jest Minister Środowiska” (zwane dalej „Procedurą”).

(dowód: akta kontroli str. 695-705, 709-716)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił m.in., iż Minister Środowiska, jako dysponent części budżetowej uzgadniał listy z 17 funduszami, a w okresie objętym kontrolą nie było przypadku odmowy akceptacji zmian w uzgodnionych listach zadań.

W latach 2013–2014 (I połowa) wprowadzono 570 zmian w listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania ze środków wfosigw oraz NFOŚiGW, z tego:

- ogółem 355 zmian na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2013 r., z tego 277 zmian w listach finansowanych przez NFOŚiGW i 78 zmian w listach zadań finansowanych przez wfosigw;
- ogółem 215 zmian na listach zadań zakwalifikowanych do dofinansowania w 2014 r., z tego 167 zmian w listach zadań finansowanych przez NFOŚiGW i 48 zmian na listach zadań finansowanych przez wfosigw.

Na podstawie analizy zmian w listach zadań ustalono, że najczęstszymi deklarowanymi przyczynami wprowadzenia zmian w listach, były m.in.: rezygnacja wnioskodawcy z zadania; zmiana kosztu całkowitego zadania; zmiana ogólnej kwoty dofinansowania oraz zmiana kwoty dofinansowania na dany rok; przesunięcie kwoty dofinansowania; zmiana terminu realizacji zadania; zmiana nazwy zadania (w tym zmiana nazwy zadania spowodowana błędami pisarskimi); opóźnienie w realizacji umowy z powodu braku pozwolenia na budowę; brak rozstrzygnięcia przetargów; brak zgody na dofinansowanie w danym roku w związku z koniecznością realizacji innych zadań priorytetowych; opóźnienie w uzyskaniu niezbędnych decyzji administracyjnych; nieuzyskanie dofinansowania Komisji Europejskiej; wydłużenie realizacji zadania o rok z jednoczesną zmianą harmonogramu wypłat zaliczek w poszczególnych latach; długotrwałe oczekiwanie na decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania. Ostatnia z wymienionych przyczyn zmian w listach była deklarowana przy 14 zadaniach ujętych na listach zmian.

(dowód: akta kontroli str. 357-500, 706-708, 717-720, 1399-1410, 1444-1448, 1454-1460, 1469-1603, 1839-1841)

W Procedurach (pkt 6) na 2012 r. oraz na 2013 r., został określony przykładowy katalog zmian w uzgodnionych listach zadań obejmujący: dopisanie nowych zadań na listę w ramach kwoty ujętej w rezerwie celowej; zmianę nazwy państwowej jednostki budżetowej; zmianę dysponenta części budżetowej; zmianę całej nazwy zadania lub jego części; wykreślenie (całego) zadania; zmianę terminu realizacji zadania; zmianę całkowitego kosztu zadania; zmianę całkowitej kwoty dofinansowania ze środków funduszy; zmniejszenie lub zwiększenie kwoty dofinansowania na dany rok; przeniesienie zadań z listy podstawowej na rezerwową i odwrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 695-705, 709-716)

W MŚ został także opracowany wzór listy zadań planowanych do dofinansowania ze środków funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, obejmujący minimalny zakres danych niezbędnych dla MŚ do nadzorowania realizowanych zadań obejmujący następujące informacje: jednostka, nazwa zadania, termin realizacji zadania, całkowity koszt zadania, całkowita kwota dofinansowania oraz kwota dofinansowania w danym roku.

Analiza list zadań na poszczególne lata wskazuje, iż w listach pierwotnych oraz w listach zmian zadań, zamieszczane były następujące informacje: rodzaj listy; nazwa listy; nr umowy/ wniosku; nazwa jednostki realizującej; nazwa jednostki finansującej; dysponent części budżetowej, którego plan finansowy będzie zwiększony środkami rezerwy celowej; nazwa zadania; termin realizacji zadania od 2013 r. w układzie „rok-rok” (a poprzednio „od dnia do dnia”), całkowity koszt zadania; całkowita kwota dofinansowania ze środków właściwych funduszy; kwota dofinansowania na rok; opinia Sekretarza Stanu/ Podsekretarza Stanu; uzasadnienie wnioskowanych zmian; uwagi.

(dowód: akta kontroli str. 357-500, 635-685, 1469-1603)

Podsekretarz Stanu w MŚ wyjaśnił m.in., iż kolumna dotycząca uzasadnienia wprowadzanych zmian nie jest wymagana *Procedurą* i ma charakter wyłącznie informacyjny dla Departamentu ds. list zadań oraz dla Ministra Środowiska. Błędy pisarskie są natomiast korygowane przy okazji innych zmian w listach zadań i nie powodują wstrzymania wniosków o zapewnienie finansowania. Zastępca Dyrektora DFE wskazał przy tym, iż przyczyny zmian na listach zadań dotyczą jedynie pozycji opisanych w pkt 6 Procedury. Zmiany nie wpływające na proces i nie wskazane w procedurze nie podlegają zatwierdzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 695-705, 709-716, 982-1032, 1035-1059)

W Procedurach na 2012 r. oraz na 2013 r. i lata kolejne zostały określone terminy (dla poszczególnych czterech tur) w jakich fundusze mogą składać wnioski o uzgodnienie z Ministrem Środowiska zmian w obowiązujących listach zadań na dany rok, a w Procedurze na 2013 r. i lata kolejne określono także terminy do składania wniosków o uzgodnienie zmian w zatwierdzonych listach zadań na rok kolejny. Zgodnie z zapisami tej ostatniej Procedury wyznaczony został 30-dniowy (29-dniowy dla ostatniej tury) termin na przedstawienie stanowiska, w zakresie akceptacji, uwag lub braku zgody na zmiany w zatwierdzonej liście zadań (na dany rok oraz na rok kolejny), przez Ministra Środowiska lub osobę przez niego upoważnioną. W załączniku nr 2 do Procedury określono, dodatkowe terminy procedowania nad wnioskami przez poszczególne komórki organizacyjne MŚ. Poza tym w ww. dokumencie wskazano także możliwość procedowania zmian w listach w trybie indywidualnym (tzn. poza terminami wskazanymi dla poszczególnych tur zmian na listach zadań).

(dowód: akta kontroli str. 687-694, 695-705, 709-716, 944-948)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, iż w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki niedotrzymania przez Ministra Środowiska określonego w Procedurze terminu na przekazanie fundusze stanowiska, co do proponowanych zmian w listach zadań. Na podstawie zestawienia przesyłek wysłanych ustalono, że opóźnienia wynosiły od dwóch do czterech dni.

(dowód: akta kontroli str. 1390-1394, 1290-1372, 1411-1443)

Szczegółowa analiza procedowania nad wnioskami, czas trwania poszczególnych etapów oraz średni czas uzgodnienia zmian na listach przeprowadzona na próbie trzech wniosków NFOŚiGW o dokonanie zmian wykazała, że czas uzgodnienia proponowanych zmian wynosił od 13 do 24 dni (liczonych od daty przekazania wniosku przez fundusz).

(dowód: akta kontroli str. 1257-1289)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, że w odniesieniu do zmian zgłaszanych przez Ministra Środowiska czas ich uzgodnienia wynosił od dwóch dni do 2 miesięcy. Bowiem w przypadku gdy zmiany w zadaniach nie były pilne i ich wprowadzenie nie wpływało na ich realizację, a fundusz nie wnioskował o procedowanie w indywidualnym trybie dokonania zmian, wówczas uzgadnianie zmiany następowało przy wskazanej Procedurą najbliższej turze zmian listy. Weryfikacji zgłoszonych wniosków dokonują właściwe komórki organizacyjne MŚ zgodnie z kompetencjami.

(dowód: akta kontroli str. 1390-1394, 1444-1448)

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. – wpłynęło do MŚ 77 wniosków o zgodę na indywidualny tryb dokonania zmian – dla 295 zadań, w tym w 2013 r. – 28 wniosków dla 124 zadań, w 2014 r. – 48 wniosków dla 171 zadań.

Tym samym liczba zmian w zakresie realizacji zadań, dokonanych w trybie indywidualnym stanowiła 51,5% ogólnej liczby zmian wprowadzonych do zadań ujętych na listach zatwierdzonych do dofinansowania w latach 2013–2014.

(dowód: akta kontroli str. 695-708, 706-708, 717-720)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Proces uzgadniania list zadań pomiędzy Ministrem Środowiska a wfośiGW nie został sformalizowany. Proces uzgadniania list z NFOŚiGW, wyznaczony był natomiast przez regulacje zawarte w aktach opracowanych przez Narodowy Fundusz, a ich stosowanie nie zostało formalnie zatwierdzone przez Ministra Środowiska. Przy zastosowaniu ww. nieformalnych regulacji przekraczane były, określone tymi dokumentami, graniczne terminy uzgadniania z Narodowym Funduszem list zadań.

Zastępca Dyrektora DFE, wyjaśnił iż przyczyną nieprzestrzegania terminów uzgadniania ww. list było przekazanie w późniejszym terminie projektów list przez NFOŚiGW oraz przedłużające się uzgodnienie i opiniowanie list przez właściwe komórki organizacyjne. Zastrzegł jednocześnie, że przekroczenie tych terminów nie miało wpływu na umieszczenie poszczególnych zadań na listach.

Zdaniem NIK kwestia przestrzegania przez Narodowy Fundusz terminów określonych w opracowanych przez tę jednostkę procedurach należy do zakresu działań nadzorczych Ministra Środowiska. Nie może być tym samym wystarczającym uzasadnieniem dla niedotrzymania ustalonych terminów, skoro Minister Środowiska przyjął do stosowania procedury opracowane przez

jednostkę nadzorowaną. Poza tym należy zwrócić uwagę, że w przypadku m.in. projektów list zadań z dziedziny gospodarka wodna, które wpłynęły do MŚ 9 maja 2013 r. termin ich uzgodnienia wyznaczony na 16 maja 2013 r., został przekroczony przez Ministra Środowiska o 29 dni.

(dowód: akta kontroli str. 1411-1443)

Jakkolwiek Zastępca Dyrektora DFE wskazał, iż terminy uzgadniania list zadań z wfośigw były przestrzegane, to należy zauważyć, iż terminy te nie są możliwe do zweryfikowania. Nie zostały bowiem sformalizowane żadną procedurą. Uzgodnienie list z wfośigw zarówno na 2013 r. jak i na 2014 r. trwało od 28 do 75 dni, co w powiązaniu z 30-dniowym terminem określonym dla uzgadniania list z NFOŚiGW wskazuje na to, iż proces ten trwał długo.

Zdaniem NIK brak formalnej procedury uzgadniania list zadań pomiędzy Ministrem Środowiska a funduszami, skutkowało:

- brakiem precyzyjnego podziału kompetencji pomiędzy komórkami merytorycznymi w MŚ w procesie uzgadniania list zadań;
- wydłużonym procedowaniem w Ministerstwie Środowiska nad zatwierdzeniem składanych projektów list zadań oraz niedotrzymywaniem terminów zwrotu dokumentów, zastrzeganych przez fundusze.

Oznacza to także, że system kontroli zarządczej w związku z brakiem stosownych mechanizmów nie stanowił odpowiedzi na ryzyko wystąpienia opóźnień w badanym obszarze.

2. W MŚ nie były weryfikowane uzasadnienia wskazywane przez podległe i nadzorowane przez Ministra Środowiska pjb, które umieszczane były następnie przez fundusze na listach zmian.

Brak weryfikacji uzasadnień zmian potwierdziła analiza przyczyn zmian zadań na listach zadań. I tak w odniesieniu do:

- dziesięciu wniosków¹⁷, ujętych m.in. na liście zmian z 22 listopada 2013 r. jako uzasadnienie wskazano długotrwałe oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów, podczas gdy wnioski o zapewnienie finansowania dla ww. zadań zostały anulowane we wrześniu 2013 r. ze względu na błędy proceduralne;
- dwóch wniosków¹⁸ ujętych w listach zmian na 2013 r. jako uzasadnienie również wskazano długotrwałe oczekiwanie na decyzje Ministra Finansów, podczas gdy wniosek o zapewnienie finansowania skierowany był do Ministra Finansów dopiero w 2014 r. i w konsekwencji decyzja o zapewnieniu finansowania została wydana w dniu 28 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 357-500, 1399-1410, 1469-1603, 1839-1841)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił m.in., że uzasadnienie zmian na listach z uwagi na jego informacyjny charakter, nie było weryfikowane. Departament ds. list zadań (tj. DFE – przyp. kontrolera) nie dokonuje weryfikacji, gdyż nie dysponuje danymi pozwalającymi na dokonanie tych czynności. Kolumna na liście zadań zawierająca uzasadnienie przyczyn wprowadzenia zmian na liście zadań ma charakter wyłącznie informacyjny dla departamentu ds. list oraz dla Ministra. Natomiast zgodnie z *Procedurą dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań* komórki organizacyjne MŚ merytorycznie nadzorujące jednostki

¹⁷ nr 206/2012; 397/2012; 179/2012, 239/2012, 243/2012, 245/2012, 215/2012, 165/2012, 214/2012, 399/2012.

¹⁸ nr: 396/2012, 434/2012.

podległe lub nadzorowane dokonują weryfikacji zgłaszanych przez Fundusze zmian.

(dowód: akta kontroli str. 1444-1448, 1449-1453)

Stwierdzono, że w jednym przypadku, spośród 14 analizowanych przyczyn wnioskowania o zmianę na liście zadań, uzasadnienie zmiany były weryfikowane. Weryfikacja ta została dokonana w Departamencie Zasobów Wodnych (DZW). Należy jednak zauważyć, że pomimo powyższego ustalenia Zastępca Dyrektora DZW wyjaśnił, iż zakresem weryfikacji dokonywanej przez departament, nie są obejmowane przesłanki, na podstawie których dokonywane są zmiany w listach zadań.

(dowód: akta kontroli str. 1257-1289, 1461-1464)

Powyższe wskazuje na brak należytej staranności w weryfikowaniu i ocenie podanych przyczyn zmian na listach zadań a ponadto świadczy również o niewłaściwym funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w MŚ. Jeżeli ujmowane w listach zadań uzasadnienie zmiany ma charakter informacyjny, jak wskazał w wyjaśnieniach zarówno Podsekretarz Stanu i Zastępca Dyrektora DFE, to zdaniem NIK rzetelność tego uzasadnienia powinna być weryfikowana. Przedmiotowe informacje powinny bowiem zostać wykorzystane do zidentyfikowania obszarów współpracy wymagających usprawnienia oraz do monitorowania realizacji celów i zadań jednostki.

3. W okresie objętym kontrolą liczba dokonanych w indywidualnym trybie zmian na listach zadań stanowiła ponad 50% liczby zmian ogółem (570).

(dowód: akta kontroli str.: 706-708, 717-720)

Zastępca Dyrektora DFE wyjaśnił, iż najczęściej występującym uzasadnieniem dla przyjęcia wskazanego trybu była korekta kosztów zadań i zmiana terminów ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 1395-1398, 1465-1468B, 1604-1680)

Powyższe wskazuje, iż podstawowy tryb uzgadniania zmian na listach zadań, określony *Procedurą dokonywania zmian* był wykorzystywany nieefektywnie, co może świadczyć o tym, iż terminy określone w *Procedurze* oraz przewidziany w nim tryb uzgadniania zmian nie są optymalne i nie gwarantują realizacji celów, dla których Procedura została opracowana (usprawnienie procesu uzgadniania zmian).

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że organizacja, przez Ministra Środowiska, w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r., współpracy z NFOŚiGW oraz wfośigw w zakresie dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań, zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59, odbywała się zgodnie z warunkami zastrzeżonymi w opracowanych przez Ministra Środowiska procedurach. Opisane w wystąpieniu uchybienia w zakresie przestrzegania terminów uzgodnienia zmian miały charakter incydentalny zaś czas, o który przekroczono terminy uzgodnień marginalnie przekraczał terminy określone procedurą. NIK jednak zwraca uwagę, że katalog zmian w listach zadań podlegających uzgodnieniu z Ministrem Środowiska jest bardzo szczegółowy. Skutkiem tej szczegółowości jest bardzo duża liczba zmian w listach zadań. Zdaniem NIK analizy wymaga zasadność ustalenia w obowiązujących Procedurach ograniczenia do czterech tur terminów składania wniosków o dokonanie zmian, wobec faktu, że ponad 50% zmian w listach wprowadzanych jest w indywidualnym trybie, tj. poza wskazanymi w ww. Procedurach terminami.

Nie bez znaczenia jest także brak właściwego nadzoru nad pjb, w zakresie analizy podawanych przyczyn wprowadzenia zmian na listach zadań, które winny stanowić jeden z wyznaczników uwzględnienia wnioskowanych zmian. Oznacza to, że w MŚ nie funkcjonują w pełni skutecznie mechanizmy kontroli zarządczej, które powinny zapewnić identyfikację nieprawidłowości w procesie uzgadniania zmian na listach zadań oraz ich wyeliminowania na przyszłość.

Natomiast brak sformalizowanych przez Ministra Środowiska procedur w zakresie organizacji procesu uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 spowodowało, że przebieg tego procesu był nieefektywny. Stwierdzono bowiem znaczące przekroczenie terminów uzgadniania list zadań z NFOŚiGW (w wypadku wfośigw, terminy te były niemożliwe do zweryfikowania).

4. Weryfikacja wniosków podległych państwowych jednostek budżetowych o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z rezerwy celowej na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z procedurami w zakresie działań nadzorczych Ministra Środowiska wobec jednostek podległych lub nadzorowanych¹⁹ komórka organizacyjna Ministerstwa Środowiska właściwa do spraw budżetu resortu została zobowiązana, w odniesieniu do rezerwy celowej budżetu państwa na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (poz. 59), m.in. do: weryfikacji wniosków (o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków z ww. rezerwy) z obowiązującą listą zadań oraz informacją o przekazaniu dochodów; wprowadzenia zmian do planu finansowego resortu w układzie tradycyjnym i zadaniowym, na podstawie decyzji Ministra Finansów oraz do przekazania kierownikowi jednostki informacji o dokonanych zmianach w planie finansowym.

W powyższe czynności zaangażowanych było sześciu pracowników Departamentu Ekonomicznego w MŚ (w tym naczelnik Wydziału Budżetu Resortu oraz kierownictwo Departamentu). Ponadto trzech pracowników DE uczestniczyło w czynnościach związanych z odprowadzaniem dochodów do budżetu państwa i ich ewidencją.

(dowód: akta kontroli str. 169-171, 208-210)

Minister Środowiska zalecił aby w 2013 r. oraz 2014 r. wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej były składane przez pjb do właściwych funduszy minimum 60 dni przed planowanym terminem płatności.

W ocenie Ministra Środowiska ustalenie powyższego terminu pozwoliło jednostkom na odpowiednie planowanie harmonogramów realizacji zadań oraz określenie ryzyka związanego z czasem niezbędnym do uruchomienia środków na płatności dla wykonawców. Ryzyko to powinno być już uwzględnione przez kierowników pjb na etapie negocjowania umowy z danym funduszem, zwłaszcza w odniesieniu do harmonogramu realizacji oraz terminów przekazywania zaliczek. Tym samym minimalny termin 60 dni przed planowaną datą płatności na składanie wniosków o uruchamianie środków z rezerwy celowej nie stanowi czynnika zagrażającego realizacji zadań, ponieważ powinien być uwzględniony podczas prawidłowego

¹⁹ Wzór Działów nadzorczych Ministra Środowiska stanowi załącznik nr 1 do Wytycznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska (zatwierdzonymi przez Ministra Środowiska we wrześniu 2013 r.). Dokonano analizy Działów nadzorczych Ministra Środowiska wobec Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

planowania. Powyższy termin, zdaniem Ministra, jest realny do wykonania w przypadku prawidłowego opracowania przez pjb dokumentacji przygotowana (zarówno w wersji papierowej, jak i elektronicznej), a korespondencja przepływa bez zbędnej zwłoki pomiędzy wszystkimi uczestnikami procedury wnioskowania.

Minister Środowiska wyjaśnił także, że w MŚ na bieżąco monitorowany jest proces wnioskowania do rezerwy celowej poz. 59 w zakresie swoich jednostek podległych i nadzorowanych oraz podejmowany szereg działań usprawniających realizację zadań, tj. m.in.: rozpoczęto prace związane z agregacją zadań ujmowanych w listach, w celu usprawnienia procesu wnioskowania o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59; wprowadzono do działań nadzorczych wobec dysponentów II i III stopnia mechanizm pozwalający na weryfikację wniosków w oparciu o zatwierdzone listy zadań w celu skrócenia czasu procedowania wniosków; wprowadzono obowiązek współakceptacji wniosków dysponentów III stopnia, przez dysponentów II stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 172-198, 301-320)

Minister Środowiska ustalił także ostateczny termin – w 2013 r. do 22 listopada, a w 2014 r. do dnia 3 listopada – przekazywania przez fundusze wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, a także wniosków o korekty wcześniej wydanych decyzji Ministra Finansów dla zadań, które uzyskały już decyzję Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania.

Zgodnie z art. 154 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*²⁰ podziału rezerwy celowej na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, Minister Finansów dokonuje nie później niż do dnia 20 grudnia.

Minister ustalił termin składania wniosków o korektę decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania/dofinansowania zadań do dnia 2 grudnia 2014 r.

Zgodnie z art. 154 ust. 8 ustawy o *finansach publicznych* w przypadku rezerw celowych na finansowanie zadań, dla których udzielone zostały zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, zmiana klasyfikacji wydatków może nastąpić do dnia 20 grudnia.

Ustalenie ww. terminów ze znacznym wyprzedzeniem w stosunku do terminu wynikającego z ustawy o *finansach publicznych* oraz skrócenie terminu w 2014 r. w stosunku do terminu obowiązującego w 2013 r. Minister wyjaśnił tym, że określone w ustawie o finansach publicznych terminy są terminami granicznymi, do których Minister Finansów dokonuje podziału rezerw celowych oraz wydaje stosowne decyzje o zapewnieniu finansowania. W MŚ wyznaczając terminy wzięto pod uwagę m.in.: okres niezbędny do weryfikacji wniosków z listami zadań, okres niezbędny dla resortu finansów na analizę przedkładanych przez poszczególnych dysponentów dokumentów oraz wydanie stosownych decyzji, terminy wynikające z przepisów dotyczące poinformowania państwowych jednostek budżetowych o zmianach planu, okres konieczny na modyfikację harmonogramu oraz składania zapotrzebowania na środki finansowe, okres niezbędny na ewentualny zwrot nadpłaconych dochodów, opóźnienia wynikające z przekazywania dokumentów przez operatorów pocztowych z poszczególnych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, kumulację wniosków jakie wpływają w jednym czasie do resortu środowiska z 17 funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Ponadto skrócenie terminu składania przez fundusze do Ministra Środowiska wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, a także wniosków o korektę wcześniej wydanych decyzji Ministra Finansów dla zadań, które posiadają zapewnienie finansowania z 22 listopada na 3 listopada wynikało głównie ze znaczącego wzrostu

²⁰ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

liczby wydanych decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu, tj. w 2012 r. – 78 a w 2013 r. – 118, a także większej liczby składanych wniosków o uruchomienie środków lub korektę już wydanych decyzji. Natomiast został wydłużony termin składania wniosków dla zadań, które nie posiadają zapewnienia dofinansowania z 5 listopada w 2013 r. do 14 listopada w roku 2014.

Minister Środowiska wskazał również, że proces wnioskowania o uruchomienie środków z rezerw celowych był analizowany w DE na podstawie wniosków pjb oraz danych z systemu QNT dotyczącego procesu uruchamiania środków. W wyniku tych analiz zidentyfikowano wzrost liczby zapewnień w roku 2013, co znalazło swoje odzwierciedlenie przy omawianiu wykonania budżetu za rok 2013 oraz I kwartał 2014 r. przez jednostki resortowe Ministerstwa. Zalecono wówczas kierownikom jednostek podległych rzetelne i analityczne planowanie wydatków, w tym głównie przeznaczonych na finansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59 w celu zmniejszenia poziomu środków niewydatkowanych, zredukowania liczby wniosków o korektę decyzji oraz oszczędnego i racjonalnego gospodarowania środkami przeznaczonymi na dofinansowanie zadań z rezerwy celowej poz. 59.

(dowód: akta kontroli str. 172-198, 301-336)

Podsekretarz Stanu w MŚ (działając z upoważnienia Ministra Środowiska) w lipcu 2012 r. w piśmie skierowanym do Prezesa Zarządu NFOŚiGW określiła maksymalny 14-dniowy termin na akceptację wniosków o zapewnienie finansowania zadań oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, a także zaleciła przyjęcie maksymalnego 30-dniowego terminu na podpisanie umów o dofinansowanie zadań państwowych jednostek budżetowych (liczonego od dnia otrzymania od Ministra Środowiska uzgodnionej listy zadań).

Rekomendowanie Prezesowi Zarządu NFOŚiGW tak długich terminów w sytuacji gdy w ww. procesy zaangażowane są również inne podmioty, tj. Ministerstwo Finansów, Minister Środowiska wyjaśnił następująco: termin 14 dni został określony w oparciu o uzgodnienia robocze z NFOŚiGW, jak również analizę procesu wnioskowania. Pokreślenia jednak wymaga, iż jest to zalecany okres maksymalny na weryfikację kompletnego i prawidłowego wniosku. Natomiast zalecenie dot. 30-dniowego terminu na podpisanie umowy, należy uznać za nieobowiązujące, gdyż zgodnie ze stanowiskiem NFOŚiGW nie powinien zostać on określony, ponieważ każde zadanie traktowane jest indywidualnie i wymaga indywidualnego czasu uzgodnienia postanowień umowy, a okres ten zależy w znacznym stopniu od jakości wniosku przygotowanego przez państwową jednostkę budżetową.

(dowód: akta kontroli str. 172-199, 301-336)

W latach 2013–2014 (I półrocze) liczba wniosków o zapewnienie finansowania zadań oraz o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 wyniosła:

- wnioski o zapewnienie finansowania zadań – 123²¹ w 2013 r. oraz 134²² w 2014 r. (I półrocze),
- wnioski o uruchomienie środków – 496²³ w 2013 r. oraz 118²⁴ w 2014 r. (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 211-220)

²¹ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 586.556.469 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 102, w tym 79 realizowanych przez NFOŚiGW, a 23 przez Wojewódzkie FOŚiGW (dziewięć).

²² Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 224.795.284 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 129, w tym 109 realizowanych przez NFOŚiGW, 20 przez Wojewódzkie FOŚiGW (dziewięć).

²³ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 378.082.300 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 300, w tym 197 realizowanych przez NFOŚiGW, 103 przez Wojewódzkie FOŚiGW (16).

²⁴ Łączna kwota wniosków (po korekcie) wyniosła 103.306.013 zł, a łączna liczba zadań objętych wnioskami – 111, w tym 75 realizowanych przez NFOŚiGW, a 36 przez Wojewódzkie FOŚiGW (13).

Szczegółowym badaniem objęto 35 wniosków o zapewnienie finansowania oraz uruchomienie środków z 2013 r., tj. 5,6% ogółu wniosków z 2013 r. oraz 15 wniosków o zapewnienie finansowania i uruchomienie środków z 2014 r. (do 30 czerwca), tj. 6% wniosków za ten okres.

(dowód: akta kontroli str. 221-248)

Liczba decyzji Ministra Finansów, wydanych na podstawie wniosków (o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków), które wymagały korekty wyniosła w odniesieniu do:

- decyzji o zapewnieniu finansowania – 33 w 2013 r., tj. 26,8% wszystkich decyzji wydanych w 2013 r. oraz 17 w 2014 r. (I półrocze), tj. 12,7% wszystkich decyzji wydanych w I półroczu 2014 r.;
- decyzji o uruchomieniu środków – 155 w 2013 r., tj. 31,3% wszystkich decyzji wydanych w 2013 r. i pięć w 2014 r. (I półrocze), tj. 4,2% wszystkich decyzji wydanych w I półroczu 2014 r.

Badaniem szczegółowym objęto 22 korekty²⁵, w tym: cztery korekty do decyzji wydanych na podstawie wniosków o zapewnienie finansowania oraz 18 korekt do decyzji wydanych na podstawie wniosków o uruchomienie środków. Przyczyny korekt były związane z: oczywistą pomyłką pisarską (dwie korekty); wynikiem rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego (pięć korekt); rezygnacją z realizacji zadania²⁶ (cztery korekty); przesunięciem między paragrafami lub zmianą klasyfikacji budżetowej (pięć korekt); zmianą zakresu zadań (dwie korekty); uzyskaniem oszczędności w toku realizacji zadania (trzy korekty).

Stwierdzono trzy przypadki, spośród 50 badanych wniosków, w których decyzja Ministra Finansów była korygowana więcej niż jeden raz (w jednym przypadku korekta była dokonywana dwukrotnie, w dwóch – dokonano po trzy korekty).

(dowód: akta kontroli str. 249-256)

Minister Środowiska zwiększał plany finansowe podległych państwowych jednostek budżetowych oraz przekazywał informacje o uzyskaniu zapewnienia finansowania lub o uruchomieniu środków z zachowaniem terminu, o którym mowa w § 10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 249-256)

Minister Środowiska w styczniu 2014 r. poinformował podległe pjb, że jednym z warunków dalszego sprawnego procedowania dokumentów jest prawidłowe wprowadzenie przez jednostkę wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej do systemu Trezor. Brak wniosków lub ich nieterminowe wprowadzenie do systemu oraz błędy formalne we wnioskach (zarówno w wersji papierowej jak i elektronicznej) powodować mogą opóźnienia w ich procedowaniu, co może mieć niekorzystny

²⁵ 22 korekty decyzji Ministra Finansów wydanych na podstawie wniosków wybranych do szczegółowego badania, tj. 15 wniosków o zapewnienie finansowania oraz 35 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w okresie 2013–2014 (I półrocze).

²⁶ Rezygnację z realizacji zadania uzasadniano: wynikami wstępnego rozeznania rynku, w ramach którego uzyskano oferty kilkakrotnie przewyższające ustalone na ten cel środki; trudnościami wykonawcy przy realizacji zadania (niekorzystne warunki pogodowe, wstrzymanie prac z uwagi na kolizję z inwestycją prowadzoną przez inną jednostkę, brak dostępu do dokumentacji projektowej); brakiem możliwości opracowania i przekazania przez projektanta dokumentacji projektowej (z powodu trudności w pozyskaniu pozwoleń i decyzji administracyjnych).

²⁷ Dz.U. Nr 241, poz. 1616 z późn. zm.

wpływ na termin uruchomienia środków z rezerwy celowej i w konsekwencji na terminową realizację zadania.

W wyniku analizy wniosków o uruchomienie środków w 2013 r. oraz 2014 r. stwierdzono 29 przypadków (na 50 zbadanych wniosków, z tego 25 w 2013 r. oraz cztery w 2014 r.) zaewidencjonowania wniosków w systemie Trezor w terminie późniejszym niż termin ich zarejestrowania w systemie ESOD prowadzonym w MŚ. Odnośnie uzależnienia procedowania nad wnioskiem od jego wprowadzenia do systemu Trezor oraz działań jakie MŚ podejmuje w przypadku stwierdzenia braku wniosku w tym systemie, Minister wyjaśnił, że od roku 2013 wszystkie decyzje Ministra Finansów są generowane poprzez system Trezor. Dlatego też wnioski będące podstawą wydania tych decyzji muszą być wprowadzone do tego systemu i pozostawać w zgodności z wersją papierową. Za prawidłowe wprowadzenie wniosków do systemu odpowiada zarówno dysponent części jak i kierownik jednostki. W przypadku nieprawidłowości Minister Finansów ma podstawę do wstrzymania dalszego procedowania wniosku. Niestety w wielu przypadkach weryfikacja przez MŚ składanych w wersji elektronicznej wniosków wykazywała, iż wnioski wprowadzone do systemu Trezor były niezgodne z wersją papierową. Zatem, prawidłowe wprowadzenie danych do systemu Trezor jest jednym z niezbędnych warunków dalszego procedowania wniosku o uruchomienie środków z rezerw celowych. Nie jest możliwe procedowanie wniosku po jego zarejestrowaniu w systemie ESOD, gdyż otrzymanie wersji papierowej wniosku jest spełnieniem tylko jednego z kilku warunków niezbędnych do jego dalszej weryfikacji. W przypadku stwierdzenia braku wniosku w systemie Trezor jednostki były na bieżąco informowane przez pracowników DE w MŚ o konieczności wprowadzenia go do systemu, poprzez ponaglenia przekazywane w trybie roboczym. Dodatkowo kierownicy pjb zostali zobligowani (pismem z września 2012 r.) do zdyscyplinowania pracowników odpowiedzialnych za przygotowanie wniosków do zachowania należytej staranności przy ich opracowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 172-198, 249-256)

Minister Finansów pismem z dnia 1 sierpnia 2014 r.²⁸, poinformował Ministra Środowiska o konieczności skorygowania decyzji o zapewnieniu finansowania, ponieważ wnioskowane kwoty zwiększenia budżetu MŚ są niższe od kwot udzielonego zapewnienia finansowania realizacji zadania.

W związku z tym Minister Środowiska zobowiązał kierowników pjb do złożenia wniosku o korektę wydanej wcześniej decyzji Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, w przypadku kiedy wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej nie wykorzystują w pełni kwoty przyznanej w zapewnieniu na dany rok lub na realizację całego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 1681-1705)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W wyniku szczegółowego badania 35 wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 ustalono, że na 22 wnioskach (62,8% poddanych badaniu wniosków) nie było daty wpływu do Kancelarii Ogólnej Ministerstwa, a następnie Departamentu Ekonomicznego MŚ. Było to niezgodne z § 4 ust. 3 oraz § 6 zarządzenia nr 15 Ministra Środowiska z dnia 1 lutego 2008 r. *zmieniającego zarządzenie w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w Ministerstwie Środowiska*. Stosownie do przywołanego przepisu na wpływającej

²⁸ Pismo nr FG2-400/19/14/ANS/71466.

korespondencji umieszcza się w widocznym miejscu, na pierwszej stronie, pieczętując wpływ określając datę otrzymania oraz numer, pod którym korespondencja została zarejestrowana w rejestrze Kancelarii Ogólnej. Natomiast pracownik sekretariatu komórki organizacyjnej Ministerstwa przyjmuje korespondencję i rejestruje ją zgodnie z obowiązującym w Ministerstwie systemem rejestracji.

Minister Środowiska wyjaśnił, że wpływające wnioski o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 w okresie 2013–2014 r., ewidencjonowane były zgodnie z ww. zarządzeniem. W przypadku, kiedy do kancelarii ogólnej Ministerstwa wpływa z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej łącznie informacja o przekazaniu dochodów oraz wniosek o uruchomienie środków, pieczętka wpływu umieszczana jest na pierwszej stronie, tj. na informacji o przekazaniu dochodów. W systemie elektronicznym ESOD umieszczany jest jednocześnie skan informacji oraz wniosek pod tym samym numerem UNP. Podsumowując, data wpływu informacji i wniosku w tym przypadku jest tożsama. W sytuacji, kiedy informacja o przekazaniu dochodów oraz wniosek o uruchomieniu środków wpływają w innych terminach do resortu środowiska, każdy jest ewidencjonowany osobno w systemie ESOD pod innym numerem UNP oraz posiada inną datę wpływu.

Zdaniem NIK sposób rejestrowania wniosków wskazany w wyjaśnieniach Ministra Środowiska, nie jest tożsamy z procedurą ustaloną w zarządzeniu stanowiącym jeden z elementów procedur kontroli zarządczej. Natomiast jeżeli taki sposób rejestracji, jak wskazano w wyjaśnieniach, jest stosowany to powinien zostać sformalizowany w dokumentacji systemu kontroli zarządczej. Bowiemy to z tej dokumentacji należy czerpać wiedzę o ustalonych mechanizmach funkcjonujących w ww. systemie. Zgodnie z pkt C10 Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁹ dokumentacja systemu kontroli zarządczej ma być spójna i dostępna dla wszystkich osób, dla których jest niezbędna.

(dowód: akta kontroli str. 249-256, 307-355)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Proces weryfikacji wniosków (o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków) od momentu złożenia wniosku przez państwową jednostkę budżetową do właściwego funduszu do wydania decyzji przez Ministra Finansów trwał ponad 60 dni.

Szczegółowe badanie 50 wniosków wykazało, że w odniesieniu do:

- wniosków o zapewnienie finansowania (15) liczba dni od daty wpływu wniosku do DE w MŚ do daty ich przekazania do Ministra Finansów (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) wyniosła od 2 do 14 dni, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 2 do 9 dni;
- wniosków o uruchomienie środków (35) liczba dni od daty zaewidencjonowania wniosków w systemie ESOD do daty ich przekazania do Ministra Finansów (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) wyniosła od 1 do 28, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 1 do 21 dni. Natomiast liczba dni od daty zaewidencjonowania tych wniosków w systemie Trezor (łącznie ze świętami i dniami wolnymi od pracy) do dnia ich przekazania do Ministra Finansów wyniosła od 1 do 59, a z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy od 2 do 42 dni;

²⁹ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

- liczba dni od daty przekazania wniosków o zapewnienie finansowania do Ministerstwa Finansów do daty otrzymania decyzji Ministra Finansów wynosiła nawet do 40 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy), a w przypadku decyzji o uruchomieniu środków – do 47 dni (z wyłączeniem świąt i dni wolnych od pracy).

Minister Środowiska stwierdził, że ustalone przez NIK wyliczenia dotyczące liczby dni związanych z procedowaniem wniosków przez Ministerstwo przed ich przekazaniem do Ministerstwa Finansów są niewłaściwe. Zdaniem Ministra Środowiska NIK przy obliczaniu liczby dni procedowania dokumentu wzięła pod uwagę jedynie datę zaewidencjonowania wniosku w systemie elektronicznym ESOD, bądź tylko w systemie Trezor (stąd liczba dni procedowania wniosku przez MŚ do MF została wskazana od 1 do 59). Nie wzięto natomiast pod uwagę, że warunkiem sprawnej weryfikacji wniosku o uruchomienie środków z rezerwy celowej jest spełnienie wszystkich poniższych elementów: 1) otrzymanie potwierdzonego przez właściwy fundusz prawidłowo wypełnionego wniosku jednostki budżetowej do rezerwy celowej, w tym jeśli jest wymagane wraz ze współakceptacją przez jednostkę nadzorującą (KZGW, GDOŚ); 2) wpłata przez właściwy fundusz kwoty dofinansowania na rachunek dochodów Ministra Środowiska; 3) przesłanie przez właściwy fundusz pisemnej informacji o przekazaniu dochodów wraz z podaniem podstawy prawnej dofinansowania zadania; 4) wprowadzenie przez pjb wniosku do rezerwy do systemu Trezor; 5) przekazanie przez pjb w zakresie zadań realizowanych w części 22 – Gospodarka wodna pisemnego potwierdzenia zgodności zadania z Ramową Dyrektywą Wodną (obowiązek wprowadzony przez Ministerstwo Finansów w trakcie 2014 roku); 6) przekazanie przez dysponenta części budżetowej środków otrzymanych z NFOŚiGW lub wfośigw na rachunek dochodów budżetu państwa w trybie i terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa³⁰. Dopiero po spełnieniu wszystkich powyższych warunków, Minister w ciągu 7 dni roboczych weryfikuje wniosek i przekazuje do Ministerstwa Finansów. W wielu przypadkach wymienione wyżej warunki nie były wypełniane przez pjb. Na wybranej przez NIK próbie dotyczącej wniosków o uruchomienie środków z rezerwy celowej, procedowanie dokumentów w Ministerstwie według analizy DE w MŚ przedstawiało się następująco: 1) 10 wniosków – 1 dzień, 2) 10 wniosków – 2 dni, 3) dziewięć wniosków – 3 dni, 4) osiem wniosków – 4 dni, 5) cztery wnioski – 5 dni, 6) siedem wniosków – sześć dni, 7) trzy wnioski – siedem dni (5 dni roboczych), 8) jeden wniosek – 10 dni (6 dni roboczych), 9) jeden wniosek – 11 dni (7 roboczych). W ocenie Ministra Środowiska powyższe przykłady wskazują wyraźnie, iż każdy komplet dokumentów niezbędny do dalszego procedowania wniosku do Ministra Finansów należy rozpatrywać indywidualnie, gdyż w wielu przypadkach poszczególne dokumenty niezbędne do procedowania wpływają w różnych terminach.

(dowód: akta kontroli str. (dowód: akta kontroli str. 249-256, 307-336, 1681-1705)

Wobec powyższego należy zauważyć, że NIK poprzez własne wyliczenia ustaliła ile czasu upływa od daty wpływu wniosku (o zapewnienie finansowania lub o uruchomienie środków) do MŚ do daty otrzymania stosownej decyzji Ministra Finansów. Jak wskazano na wstępie okres ten wynosi ponad 60 dni. Natomiast w kontekście założeń Ministra Środowiska, że proces ten powinien trwać 60 dni oznacza iż ustalone w MŚ mechanizmy kontroli zarządczej nie zapewniają zminimalizowania ryzyka długiego oczekiwania przez pjb na decyzję Ministra

³⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 82 z późn. zm..

Finansów. Minister Środowiska wskazał czas weryfikacji wniosków od daty spełnienia wszystkich warunków niezbędnych do dalszego procedowania wniosków, informując, że jest to zaledwie kilka dni. Natomiast zdaniem NIK dla oceny efektywności systemu kontroli zarządczej istotny jest właśnie czas od daty wpływu wniosku do MŚ do daty otrzymania decyzji. Nie można bowiem wyłączyć w tej analizie czasu, w jakim jednostki dopełniają wszystkich warunków, ponieważ fakt złożenia wniosku bez wypełnienia ww. warunków też jest istotną informacją o funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej w systemie kontroli zarządczej.

Zdaniem NIK przy określaniu mechanizmów kontroli zarządczej należało zwrócić uwagę na wieloetapową procedurę weryfikacji wniosków o wydanie decyzji o zapewnieniu finansowania lub o uruchomieniu środków z rezerwy celowej poz. 59, w której bierze udział właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej, Minister Środowiska i Minister Finansów. W związku z tym szczególnego znaczenia nabiera dążenie do sprawnego procedowania, dobrej współpracy poszczególnych ogniw decyzyjnych w procesie weryfikacji wniosków, maksymalnego skrócenia czasu wykonywania czynności, czy nawet określenia granicznych terminów, obligujących poszczególnych uczestników tego procesu. Takie podejście byłoby tym bardziej cenne biorąc pod uwagę, że wprowadzenie mechanizmu finansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej poprzez rezerwę celową poz. 59, utworzoną ze środków NFOŚiGW lub wfośigw, zdecydowanie skróciło czas jaki pozostaje pjb, związanym rocznością budżetu, na wykonanie planowanych zadań.

2. W Ministerstwie Środowiska nie posiadano informacji o stanie realizacji zadań ujętych we wnioskach, których zgodność z Ramową Dyrektywą Wodną była potwierdzana Ministrowi Finansów.

DZW w MŚ, jako komórka odpowiedzialna za nadzór nad Krajowym Zarządem Gospodarki Wodnej, nie dysponował wiedzą na temat opóźnień w realizacji zadań wymienionych we wnioskach, których zgodność z Ramową Dyrektywą Wodną była potwierdzana na prośbę Ministra Finansów. Brak wiedzy został uzasadniony art. 90 ust. 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – *Prawo wodne*, zgodnie z którym nadzór nad działalnością dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej sprawuje Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej.

Zgodnie z wzorem Działań nadzorczych Ministra Środowiska (stanowiącym załącznik nr 1 do *Wytycznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami organizacyjnymi podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska*) działania nadzorcze w obszarze pozafinansowym powinny uwzględniać w szczególności działania operacyjne, tj. związane z bieżącym funkcjonowaniem jednostki podległej lub nadzorowanej, a także ewaluację działalności jednostki podległej lub nadzorowanej, rozumianą zwłaszcza jako analiza i ocena stopnia realizacji celów i planów, która wykonywana jest m.in. poprzez ocenę dokumentów sprawozdawczych.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK od Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wynika, że na 28 wniosków, o których potwierdzenie wnioskował Minister Finansów w czterech przypadkach zbyt długie oczekiwanie na decyzję Ministra Finansów miało wpływ na realizację zadania (spowodowało opóźnienie), a w jednym przypadku Prezes KZGW zaznaczył, że zadanie nie wymagało potwierdzenia zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną.

Minister wyjaśnił, że „od momentu przyjęcia przez Radę Ministrów Masterplanów dla obszaru dorzecza Odry i obszaru dorzecza Wisły (26 sierpnia 2014 r.), jest

możliwe, (...) dokonanie oceny zadań zawartych na listach pod kątem zgodności z wymogami Ramowej Dyrektywy Wodnej. Dla Ministerstwa Środowiska Masterplany są aktualnie kluczowym dokumentem mającym znaczenie dla oceny celowości umieszczenia danego zadania na liście zadań, przy założeniu, że dane zadanie jest ujęte w danym Masterplanie. Przed przyjęciem Masterplanów, ocena zgodności zadań z Ramową Dyrektywą Wodną była prowadzona w oparciu o projekty Masterplanów oraz z uwzględnieniem ekspertyz zgodności z tą dyrektywą poszczególnych projektów. Z przepisów prawa nie wynika obowiązek potwierdzania zgodności realizacji zadań z zakresu gospodarki wodnej z Ramową Dyrektywą Wodną, konieczność potwierdzeń odbywała się w roku 2014 na wniosek Ministra Finansów”.

Zgodnie z art. 68 i 69 ustawy o finansach publicznych zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej (tj. ogółu działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy) należy do obowiązków ministra w kierowanych przez niego działach administracji rządowej.

W odniesieniu do niepozyskiwania z jednostek korzystających ze środków z rezerwy celowej poz. 59 informacji o realizacji zadań ujętych we wnioskach o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59, w tym również realizowanych przez rzgw Minister wyjaśnił, że „W ramach realizacji zadań Ministra Środowiska jako dysponenta części budżetowych 22 i 41 prowadzony jest monitoring finansowy wykonania zadań, tj. wykorzystania środków uruchomionych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59. Jednostki podległe i nadzorowane przez MŚ zobowiązane są do przedkładania miesięcznych Informacji dotyczących wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 59). Na ich podstawie analizowany jest m.in. poziom zaangażowania i wydatkowania środków, a także zakres rzeczowy zrealizowanych wydatków oraz potencjalne zagrożenia związane z niewykorzystaniem kwot przyznanych z rezerwy celowej. (...) Jednocześnie, zgodnie z obowiązującymi w MŚ „Działaniami nadzorczymi Ministra Środowiska”, tzw. politykami nadzoru, kwartalne informacje o wydatkowaniu przez jednostki podległe Ministerstwu Środowiska środków pochodzących z rezerw celowych, w tym również rezerwy celowej poz. 59, są przekazywane komórkom organizacyjnym Ministerstwa odpowiedzialnym za nadzór. Ponadto, organizowane są przez Ministra Środowiska kwartalne spotkania podsumowujące realizację budżetu podczas, których zawsze jednym z najistotniejszych zagadnień jest omówienie realizacji zadań finansowanych z rez. celowej poz. 59, ze szczególnym uwzględnieniem zadań realizowanych przez jednostki gospodarki wodnej. W związku z tym uważam, że za pomocą powyżej wskazanych instrumentów pozyskuję informację o realizowanych zadaniach. Nie mniej jednak planowane jest wprowadzenie już na 2015 r. kolejnych narzędzi usprawniających nadzór, m.in. poprzez powiązanie Planu Działalności Ministra Środowiska oraz Jednostkowych Planów Działań z zadaniami ujętymi na liście”.

(dowód: akta kontroli str. 257-337, 1681-1705)

3. Minister Środowiska potwierdzał zgodność wniosków z Ramową Dyrektywą Wodną, pomimo uprzednio przedstawionego Ministrowi Finansów stanowiska³¹, że każdy wniosek składany przez dysponenta części budżetowej (Ministra Środowiska) o zapewnienie finansowania zawiera potwierdzenie właściwego

³¹ W piśmie z dnia 4 kwietnia 2014 r. (nr DEbrl-350-6-22/13884/14/JSZ) skierowanym przez Pana J. Ostapiuka, Podsekretarza Stanu, z up. Ministra do Pana Wojciecha Kowalczyka, Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

funduszu, kierownika jednostki budżetowej i organu nadzorującego, iż zakres dofinansowanych zadań jest zgodny z postanowieniami umów zawartych z NFOŚiGW/wfośigw, a zadanie jest realizowane zgodnie z art. 400a ustawy – *Prawo ochrony środowiska*.

Minister Środowiska wnioskował również do Ministra Finansów o pilne procedowanie wniosków z uwagi na przedłużający się czas oczekiwania na wydanie decyzji skutkujący utrudnieniem lub zagrożeniem realizacji projektów przez podległe jednostki.

Równocześnie działania mające na celu realizację prośby Ministra Finansów były niekonsekwentne, tj. przekazując informacje o zgodności wniosków z Ramową Dyrektywą Wodną nie odnoszono się do wszystkich wniosków wskazanych przez Ministra Finansów, a następnie przekazywano żądane informacje ze znacznym opóźnieniem (w stosunku do pisma Ministra Finansów) i to po monicie Ministra Finansów.

Zdaniem NIK żądanie przez Ministra Finansów dodatkowych wyjaśnień w kwestii zasadności realizacji określonych zadań, w tym ich zgodności z Ramową Dyrektywą Wodną, powoduje powielanie czynności kontrolnych, przeprowadzonych już w toku procedowania wniosków przez właściwy fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz dysponenta części budżetowej – stosownie do § 11 ust. 8–10 rozporządzenia w sprawie gospodarki finansowej funduszy.

Minister wyjaśnił, że podczas spotkania z kierownikami jednostek podległych oraz głównymi księgowymi i przedstawicielami komórek Ministerstwa nadzorującymi jednostki podległe w dniu 16 września 2013r. wydał zalecenia, w tym obowiązek wdrożenia przez Prezesa KZGW narzędzi zapewniających realizację zadań rzgw zgodnie z przepisami Ramowej Dyrektywy Wodnej (RDW). Sposób wdrożenia zalecenia omawiany był przez Prezesa w bezpośrednich rozmowach z ówczesnym Ministrem nadzorującym realizację budżetu. W świetle powyższego przyjęto, iż zadania zgłaszane przez jednostki rzgw, nadzorowane przez Prezesa KZGW, do sfinansowania z rezerwy celowej poz. 59, są zgodne z przepisami RDW, a Prezes KZGW współakceptując wnioski również potwierdzał ich zgodność z RDW. Jednakże na prośbę Ministerstwa Finansów do części wniosków przekazywane były odrębne potwierdzenia. Z uwagi na powtarzające się prośby ze strony Ministerstwa Finansów po zatwierdzeniu MasterPlanów od września br. w treści uzasadnienia do wniosków umieszczana jest informacja o zgodności z powyższym dokumentem.

(dowód: akta kontroli str. 263-300, 1681-1705)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że system kontroli zarządczej MŚ w zakresie procesu weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59 nie uwzględniał specyfiki obszaru jaki miał regulować. Funkcjonujące w ramach tego systemu mechanizmy nie minimalizowały ryzyka występowania opóźnień w działaniach poszczególnych uczestników tego procesu. Powyższe miało wpływ na czas trwania weryfikacji ww. wniosków i stanowiło zagrożenie dla terminowej realizacji zadań. Znajduje to również potwierdzenie w liczbie zmian w listach zadań.

5. Sprawowanie nadzoru przez Ministra Środowiska nad przygotowaniem i realizacją przez podległe państwowe jednostki budżetowe zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59

Opis stanu
faktycznego

W latach 2013–2014 Działania nadzorcze Ministra Środowiska zostały określone w „Wytycznych w sprawie zasad i trybu sprawowania nadzoru przez komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi przez Ministra Środowiska”. Zadania Ministra Środowiska w zakresie kontroli zarządczej oraz koordynacji nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi od 10 czerwca 2014 r. realizuje Departament Strategii i Komunikacji (DSK).

Dyrektor Departamentu Strategii i Komunikacji wyjaśniła m.in., iż „Wytyczne należy traktować jako wskazówki stanowiące podstawę stworzenia kompleksowych i systemowych rozwiązań, które tworzyć będą Działania nadzorcze Ministra Środowiska w poszczególnych obszarach jego działalności. Wytyczne zostały przyjęte przez Kierownictwo Resortu w lipcu 2012 r., następnie w październiku 2013 r. zostały zaktualizowane”.

Kwestie związane z identyfikacją ryzyka zostały ujęte w Księdze Systemu Kontroli Zarządczej stanowiącej załącznik do Zarządzenia Nr 9 Ministra Środowiska z dnia 10 lutego 2011 r. w sprawie Systemu Kontroli Zarządczej w Ministerstwie Środowiska, zmienionej Zarządzeniem Nr 18 Ministra Środowiska z dnia 8 kwietnia 2013 r.

Dyrektor DSK wyjaśniła m.in. że, „podstawą do budowania Rejestru Ryzyk w 2013 r. były obszary zadań wskazane przez Właścicieli Ryzyk (Dyrektorów komórek organizacyjnych MŚ), natomiast od 2014 r. podstawę stanowią cele i zadania określone w Jednostkowych Planach Działalności komórek organizacyjnych MŚ. Ryzyka miały być identyfikowane przez Właścicieli Ryzyk w ramach podległych im obszarów, z uwzględnieniem zagrożeń w jednostkach podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska.” Poza tym Dyrektor DSK wskazała, że Minister Środowiska w Komunikacie nr 1 z dnia 30 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej - gospodarka wodna i środowisko zawarł szczegółowe zapisy dotyczące systemu zarządzania ryzykiem i zobligował kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych do wprowadzenia sformalizowanego zarządzania ryzykiem w kierowanych przez nich jednostkach.

Na podstawie dokumentacji dotyczącej identyfikacji ryzyk ustalono, że żadna z komórek organizacyjnych MŚ zaangażowanych w proces związany z finansowaniem zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej, poprzez rezerwę celową poz. 59, nie zidentyfikowała ryzyka w tym obszarze.

Dyrektor Departamentu Strategii i Komunikacji w wyjaśnieniach podała m.in., „(...) „w okresie objętym kontrolą przeprowadzona została analiza ryzyka przez wszystkich Właścicieli Ryzyk (...). Właściciele Ryzyk obejmowali analizą wszystkie obszary swojej działalności, w tym również dotyczące badanego obszaru”.

(dowód: akta kontroli str. 776-952,)

Na podstawie planów kontroli resortowych na lata 2013–2014 oraz sprawozdań o wynikach kontroli przeprowadzonych w badanym okresie ustalono, że w Biurze Kontroli i Audytu Wewnętrzznego (BKA) w MŚ nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w zakresie realizacji, przez podległe Ministrowi Środowiska pjb, zadań finansowanych z rezerwy celowej 59.

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Wewnętrznego w MŚ wyjaśnił m.in., że „Biuro Kontroli i Audytu nie planowało i nie przeprowadziło w okresie objętym kontrolą, zadań kontrolnych w państwowych jednostkach budżetowych, według kryterium „źródło finansowania z rezerwy celowej 59”. Nie wyklucza to jednak możliwości, że kontrolowany przez BKA obszar mógł dotyczyć działań finansowanych z rezerwy celowej 59, jednakże BKA nie wyszczególniło kontrolowanego zadania. (...) kontrole planowe prowadzone są zgodnie z okresowym planem kontroli (rocznym planem kontroli resortowej na dany rok kalendarzowy), opracowywanym przez Dyrektora BKA i zatwierdzanym przez Ministra Środowiska. (...) BKA realizuje również kontrole nieprzewidziane w okresowym planie kontroli. Kontrole doraźne wykonywane są na polecenie członków kierownictwa resortu. (...) Działalność kontrolna BKA dąży do objęcia wszystkich jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra Środowiska planową kontrolą problemową w obszarach wrażliwych dla każdej z jednostek oraz istotnych z punktu widzenia celów resortu. Wewnętrzna strategia BKA zakłada objęcie planową kontrolą każdej jednostki w okresie 5 lat. Roczne plany kontroli resortowej uwzględniają w szczególności oczekiwania i potrzeby informacyjne kierownictwa resortu oraz komórek organizacyjnych Ministerstwa Środowiska. (...) W badanym okresie komórki organizacyjne Ministerstwa Środowiska nie zgłosiły tematów kontrolnych dotyczących państwowych jednostek budżetowych realizujących zadania dofinansowywane z rezerwy celowej poz. 59.

Niezależnie BKA we własnym zakresie przeprowadza analizę ryzyka ze szczególnym uwzględnieniem czynników mających negatywny wpływ na działalność jednostki kontrolowanej. Przy jej przeprowadzaniu BKA wykorzystuje źródła wewnętrzne i zewnętrzne, w tym m.in.: wyniki wcześniejszych kontroli BKA i organów kontroli zewnętrznej, w tym w szczególności Najwyższej Izby Kontroli skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach, wyniki badań i analiz.

(dowód: akta kontroli str. 586-633,)

Na podstawie planów audytów wewnętrznych na lata 2013- 2014 oraz sprawozdań przeprowadzonych zadań audytowych ustalono, że w Biurze Kontroli i Audytu w MŚ nie planowano i nie realizowano zadań audytowych dotyczących procesu realizacji i finansowania zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59.

Dyrektor BKA w MŚ wyjaśnił m.in. że „przy planowaniu zadań audytowych brane są pod uwagę następujące kryteria: zadania audytowe są powiązane z Planem działalności Ministra (zadania mają dotyczyć przede wszystkim działalności podstawowej); zadania wynikają z analizy ryzyka przeprowadzonej przez audytorów; cykl audytu, zasoby kadrowe Zespołu audytu (niewystarczające do przeprowadzenia większej liczby zadań); priorytety kierownictwa MŚ oraz Komitetu Audytu. Duża liczba obszarów uwzględnianych w trakcie opracowywania planu audytu na dany rok oraz ograniczone zasoby kadrowe powodują, że corocznie jedynie kilka obszarów o wysokim ryzyku może zostać ujętych w rocznym planie audytu.”

(dowód: akta kontroli str. 586-633,)

Dyrektor DFE wyjaśniła m.in. iż „Departament Zrównoważonego Rozwoju (DZR), który prowadził sprawy zmian w listach nie rozważał przeprowadzenia audytu, ponieważ problem został wcześniej zdiagnozowany (zbyt mała elastyczność systemu i częste zmiany zakresów realizowanych projektów pociągają za sobą zmiany list). Rozwiązaniem problemu miała być zmiana procedury przeprowadzona w marcu 2013 r., która m.in. ograniczała szczegółowość danych znajdujących się na liście zadań oraz przenosiła na niższe szczeble decyzyjność i kompetencje dokonywania opiniowania i akceptacji zmian.

Kolejnym krokiem mającym na celu usprawnić system i ograniczyć liczbę zmian na listach była tzw. agregacja zadań przeprowadzona w 2013 roku. DZR podejmował działania zmierzające do agregacji zadań. Zalecenia w tym zakresie wydawane były m.in. podczas kwartalnych spotkań organizowanych przez DE i Podsekretarza Stanu w MŚ, w których brali udział kierownicy jednostek podległych i nadzorowanych oraz dyrektorzy komórek organizacyjnych MŚ. Zgodnie z poleceniem MŚ zagregowane zostały zadania na liście zadań na 2015 rok. Agregacją nie zostały objęte zadania wieloletnie, dla których zostały wydane decyzje Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania z rezerwy celowej.” Niemniej jednak, jak wskazała Dyrektor DFE, dotychczas wprowadzone zmiany nie zracjonalizowały w wystarczającym stopniu procesu zmian na listach, rozpatrywane jest ograniczenie listy do minimalnego zakresu wskazanego w rozporządzeniu w sprawie gospodarki finansowej funduszy, tj. do nazw zadań. Pozostałe parametry znajdujące się obecnie na liście m.in. dane finansowe byłyby załącznikiem do listy i w razie ich zmiany, nie podlegałyby procesowi uzgadniania, a służyłyby do monitorowania realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 586-633, 985-993)

Dyrektor DFE w wyjaśniła m.in. iż „służby Ministra Środowiska prowadziły na bieżąco analizę procesu rozpatrywania wniosków pjb. Zagadnienie dotyczące sposobu i procesu wykorzystywania rezerwy celowej oraz kwestie usprawnień procesu wnioskowania o środki finansowe omawiane były m.in. na spotkaniach budżetowych, które w okresach kwartalnych odbywają się z udziałem Podsekretarza Stanu lub Sekretarza stanu w MŚ, kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych i dyrektorów komórek organizacyjnych MŚ. (...) Minister Środowiska prowadził częściowe analizy dotyczące zmiany procedur zmierzające od usprawnienia procesu wnioskowania, jednakże nie miały one charakteru formalnego.”

(dowód: akta kontroli str. 586-633, 717-720)

W 2011 r. Minister Środowiska podejmował działania zmierzające do ustalenia ram współpracy pomiędzy NFOŚiGW, MŚ i Ministerstwem Finansów, a w szczególności do określenia granicznych terminów procedowania przy weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania lub uruchomienie środków z rezerwy celowej poz. 59. W tym celu we współpracy z NFOŚiGW został przygotowany projekt porozumienia, który nie uzyskał akceptacji Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów.

Minister Środowiska wyjaśnił m.in., że „(...) zagadnienia związane z usprawnieniem procesu weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania i uruchamianie środków z rezerwy celowej poz. 59 każdorazowo było przedmiotem rozmów i dyskusji z kierownikami państwowych jednostek budżetowych oraz dyrektorami komórek nadzorujących podczas cyklicznych spotkań podsumowujących kwartalną realizację budżetu.” W ramach realizacji zadań Ministra Środowiska jako dysponenta części budżetowych 22 i 41 prowadzony jest monitoring finansowy wykonania zadań, tj. wykorzystania środków uruchomionych z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 59. Jednostki podległe i nadzorowane przez MŚ zobowiązane są do przedkładania miesięcznych Informacji dotyczących wydatkowania środków pochodzących z rezerw celowych (poz. 59). Na ich podstawie analizowany jest m.in. poziom zaangażowania i wydatkowania środków, a także zakres rzeczowy zrealizowanych wydatków oraz potencjalne zagrożenia związane z niewykorzystaniem kwot przyznanych z rezerwy celowej. (...) W związku z tym uważam, że za pomocą powyżej wskazanych instrumentów pozyskują informację o realizowanych zadaniach. Nie mniej jednak planowane jest wprowadzenie już na 2015 rok kolejnych narzędzi usprawniających nadzór, m.in. poprzez powiązanie

Planu Działalności Ministra Środowiska oraz Jednostkowych Planów Działań z zadaniami ujętymi na liście (...) Procedura zmiany list zadań nie zakładała, iż przeprowadzana będzie weryfikacja techniczna i finansowa projektów, lecz tylko weryfikacja zakresu danych dotyczących zadań tj. jednostka, nazwa zadania, termin realizacji zadania, całkowity koszt zadania, całkowita kwota dofinansowania oraz kwota dofinansowania w danym roku.

Ponadto planowane jest dokonanie dalszego uproszczenia list zadań oraz procedury uzgadniania ich zmian. W listach zadań na 2015 r zostały skonsolidowane projekty w duże zadania, co ma ograniczyć liczbę wprowadzanych zmian zwłaszcza przy przesuwaniu środków pomiędzy zadaniami w tym samym projekcie."

W okresie objętym kontrolą, na dofinansowanie z rezerwy celowej 59 realizacji przez pjb (podległe Ministrowi Środowiska) zadań, wykorzystano łącznie 397.929,5 tys. zł, z tego w 2013 r. – 359.667,7 tys. zł (tj. 90,3% środków planowanych według pierwotnych list zadań), a w I półroczu 2014 r. – 38.261,8 tys. zł (tj. 9,5% środków planowanych według. pierwotnych list zadań).

W 2013 r. Minister Środowiska zatwierdził do realizacji 307 zadań, a w 2014 r. – 293. Zgodnie z harmonogramami w 2013 r. zakończono realizację 192 zadań, a w 2014 r. (I półrocze) – 114.

(dowód: akta kontroli str. 1743-1776,1837)

W latach 2013–2014 (I półrocze) zrezygnowano z realizacji 47 zadań na łączną kwotę dofinansowania ze środków NFOSiGW i wfośigw 39.225,1 tys. zł. Przyczyny rezygnacji to m.in. uzyskanie dofinansowania z Komisji Europejskiej w ramach Instrumentu Finansowego LIFE+; przesunięcia terminu realizacji w związku z koniecznością realizacji innych zadań priorytetowych (tj. w 2013 r. m.in. Konferencja COP 19, na organizację której zaplanowano ponad 90.000 tys. zł); ze względu na trudności w uzyskaniu decyzji środowiskowych; brak zbilansowania finansowania zadania; brak wykonawcy; przedłużająca się procedura uruchomienia środków z rezerwy celowej; odmowę dofinansowania przez NFOŚiGW ze względu na niewystarczającą dokumentację; brak decyzji Komisji Dokumentacji Hydrologicznej przy Ministerstwie Środowiska zatwierdzającej „dokumentację hydrologiczną określającą warunki hydrologiczne w związku z ustanowieniem obszarów ochronnych głównego zbiornika wód podziemnych nr 402 Stryków”.

(dowód: akta kontroli str.706-708, 717-720, 743-745, 953-1032,1411-1443, 1743-177, 1837)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że podejmowane przez Ministra Środowiska działania, w tym w zakresie ustalenia mechanizmów kontroli zarządczej w obszarze związanym z finansowaniem zadań pjb poprzez rezerwę celową poz. 59, nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko związane ze skomplikowanym procesem uzyskiwania przez pjb środków właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej na finansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Należy zauważyć, że przeprowadzona identyfikacja ryzyka w komórkach organizacyjnych MŚ zaangażowanych w proces związany z finansowaniem zadań poprzez rezerwę celową poz. 59 nie stwierdziła ryzyka w tym obszarze. Natomiast opisane w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym ustalenia wskazują, że ryzyko takie istnieje. Świadczy o tym m.in. liczba zmian w listach zadań, fakt niewłaściwego

opracowania wniosków o uruchomienie środków lub o zapewnienie finansowania. To z kolei ma wpływ na terminową, zgodną z planowanymi założeniami, realizację zadań.

Niewątpliwie na skutek niezidentyfikowania ryzyka w przedmiotowym obszarze nie planowano w MŚ żadnych kontroli, jak również zadań audytowych. Szczególnie nie podjęcie przeprowadzenia audytu procesu realizacji zadań finansowanych poprzez rezerwę celową poz. 59, jest decyzją kontrowersyjną. Biorąc pod uwagę, że jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Kontroli i Audytu, przy planowaniu zadań audytowych brane są również pod uwagę sygnały zewnętrzne m.in. wyniki kontroli NIK. Należy zatem przypomnieć, że NIK od 2012 r. wskazuje w wystąpieniach pokontrolnych na niewłaściwie funkcjonujący proces finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59.

Jakkolwiek Minister Środowiska podejmował próby usprawnienia ww. procesu to jednak przyjęte rozwiązania nie przyniosły oczekiwanych efektów.

Nie bez znaczenia jest fakt, że już podczas opracowywania procedury dokonywania zmian w uzgodnionych listach zadań na 2013 rok i lata kolejne NFOŚiGW wnosił o „ograniczenie szczegółowości listy zadań zakwalifikowanych do dofinansowania, możliwości przeprowadzenia procedury zmiany listy tylko w przypadku wykreślenia lub wprowadzenia nowych zadań oraz zwiększenia ilości tur zmian(...)”. Natomiast w notatce dla Podsekretarza Stanu w MŚ zaakceptowanej przez Dyrektora DZR wskazano, że „wprowadzenie ww. zmian nie jest możliwe gdyż m.in. ograniczenie listy poprzez usunięcie danych dotyczących kosztów mogłoby sugerować, że MŚ jest jedynie zainteresowany wykonaniem określonego zadania bez względu na koszty (...)”. Jednak jak wskazują złożone w toku niniejszej kontroli wyjaśnienia Kierownictwa Ministerstwa Środowiska, ostatecznie zauważono potrzebę uproszczenia procedury dokonywania zmian w listach zadań.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że ustalone przez Ministra Środowiska mechanizmy kontroli zarządczej w obszarze nadzoru nad przygotowaniem i realizacją przez podległe pjb zadań finansowanych z rezerwy celowej poz. 59 nie stanowiły wystarczającej odpowiedzi na ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym procesie. Podejmowane działania w powyższym zakresie nie przyniosły oczekiwanych rezultatów.

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 Kontroli³², wnosi o:

- 1) podjęcie, w porozumieniu z Ministrem Finansów, działań w celu ustalenia innej ścieżki finansowania składek do organizacji międzynarodowych,
- 2) przeprowadzenie rzetelnej identyfikacji ryzyka w obszarze finansowania zadań z rezerwy celowej poz. 59,
- 3) zweryfikowanie mechanizmów kontroli zarządczej dotyczących uzgadniania list zadań zakwalifikowanych do dofinansowania z rezerwy celowej poz. 59 i dokonywania zmian w tych listach, a także weryfikacji wniosków (o zapewnienie finansowania oraz o uruchomienie środków) w celu usprawnienia przebiegu ww. procesów,

³² Dz.U. z 2012 r., poz. 82 z późn. zm.

- 4) przeprowadzenie audytu w zakresie procesu dofinansowania zadań pjb z rezerwy celowej poz. 59,
- 5) powiązanie czynności wykonywanych w ramach planowania i organizacji procesu dofinansowania zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej z ewidencją finansowo-księgową oraz rozliczaniem środków otrzymanych z właściwych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej i przekazanych do budżetu państwa.

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 8 grudnia 2014 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyla