

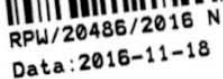
Wpł

2016 -11- 22

Dep

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Sekretarz Kolegium

Dekretacja zgodna z dekreacją elektroniczną,
dokonaną w dniu 21.11.16r. przez
Dyrektora Biura Ministra
w systemie EZD *em*
(podpis)



KANCELARIA GŁÓWNA
MINISTERSTWA ROZWOJU

2016 -11- 18

Wolynski dnia

Nr pisma

В К

21 LIS. 201

Dekretacja zgodna z dekretem elektronicznym
dokonaną w dniu 21.11.....
Dyrektora Biura Kontroli
w systemie EZD 

(podpis)

KPK-KPO.000.049.2016

Warszawa, dnia 11 listopada 2016 r.

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

May Agni Premahe

Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096 ze zm.), przesyłam Panu Premierowi uchwałę **Nr 52/2016** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 9 listopada 2016 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 września 2016 r. (Nr KBF.410.003.01.2016), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 52/2016

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz

BIURO MINISTRA
Wpłynęło dnia

2016 -11- 22

GM

BMI 7



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 52/2016

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 9 listopada 2016 r.

w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego

Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 9 listopada 2016 r. zastrzeżeń z dnia 19 października 2016 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 września 2016 r. (Nr KBF.410.003.01.2016), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 19 października 2016 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 27 września 2016 r. (Nr KBF.410.003.01.2016), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań”:

1) uwzględnia się w całości do:

- a) wniosku pokontrolnego nr 3, o „Ujmowanie w planach dysponentów wydatków na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych do przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej” (zastrzeżenie nr 9),**
- b) wniosku pokontrolnego nr 5, o „Wyznaczenie komórki organizacyjnej sprawującej nadzór nad całością udzielonych zapewnień” (zastrzeżenie nr 10),**

2) oddala się w pozostałym zakresie.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń nr 9 i 10, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- 1) na str. 24, w wierszu 16 od dołu, po wyrazach: „o których mowa w art. 140 ust. 2 ufp.” wpisuje się zdanie w brzmieniu: „Dlatego też, zdaniem NIK, wydatki na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych do przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej należy ujmować w planach dysponentów.”,
- 2) na str. 25 skreśla się wnioski pokontrolne nr 3 i nr 5, zaś wnioskowi nr 4 nadaje się numer 3.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Budżetu i Finansów przeprowadziła w Ministerstwie Finansów, kontrolę pn. „Wykorzystanie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 27 września 2016 r., do którego w piśmie z dnia 19 października 2016 r., z upoważnienia Ministra Rozwoju i Finansów Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej: Minister) zgłosiła dziesięć zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło fragmentu oceny ogólnej (pkt II., str. 2 wyst. pok.), w którym wskazano, że „cele wprowadzenia mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć z budżetu państwa nie zostały w pełni zrealizowane”, ponieważ „nie można stwierdzić by miały one kluczowy wpływ na przyspieszenie absorpcji środków europejskich”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że powyższa ocena jest nieuzasadniona, zatem wymaga zmiany bądź wykreślenia. Podniosła m.in., że istotą decyzji o zapewnieniu finansowania jest umożliwienie rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, ale nie ma ona wpływu na czynności odbywające się po rozstrzygnięciu tego postępowania (np. tempo realizacji projektu, sprawność beneficjenta w wypełnianiu kolejnych wniosków o płatność), które to czynności mogą mieć realny i istotny wpływ na tempo absorpcji środków unijnych. W ocenie Minister decyzje o zapewnieniu finansowania – biorąc pod uwagę brak wpływu na rzeczową realizację przedsięwzięć – nie mogą być kluczowym czynnikiem wpływającym na zwiększenie absorpcji środków unijnych. A użyte w wystąpieniu sformułowanie może prowadzić do błędnych wniosków jakoby decyzje nie spełniały swojej kluczowej roli.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Ustosunkowując się do zarzutów Minister Kolegium NIK wzięło przede wszystkim pod uwagę, że zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy o finansach publicznych¹ wprowadzenie mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań stanowić miało czynnik sprzyjający przyspieszeniu absorpcji środków europejskich oraz racjonalizacji wydatkowania pozostałych środków budżetowych. W toku kontroli Minister Finansów nie przedstawił kontrolerom żadnych efektów stosowania mechanizmu zapewnienia (analiz, badań), które potwierdzałyby oddziaływanie zapewnienia zgodnie z powyższym założeniem. W tej sytuacji w wystąpieniu pokontrolnym wskazano, że jakkolwiek instrument zapewnienia miał wpływ na racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi, to jednak skala jego wykorzystania nie pozwala na stwierdzenie by był to wpływ istotny w stosunku do ogółu wydatków budżetowych, czy nawet w odniesieniu do środków z rezerw celowych. Uwzględniając niskie wykorzystanie objętych zapewnieniami środków z rezerw w poz. 8 i 98² trudno mówić o znacznym jego wpływie na racjonalność gospodarowania, a tym bardziej na zwiększenie absorpcji środków europejskich. Tym samym – zdaniem Kolegium NIK – użycie w zakwestionowanej ocenie słowa „kluczowy” znajduje uzasadnienie.

Nie kwestionując stanowiska Minister, że udzielenie zapewnienia nie ma wpływu na czynności odbywające się po rozstrzygnięciu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, Kolegium NIK zwraca uwagę, iż możliwy jest jednak wpływ Ministra Finansów na moment udzielenia zapewnienia poprzez ustalenie procedur regulujących te kwestie (choćby w zakresie terminów na rozpatrzenie wniosku o zapewnienie). W sytuacji, w której wnioskodawca nie zna przynajmniej przybliżonego terminu udzielenia zapewnienia, nie można mówić o racjonalnym planowaniu przedsięwzięcia. Jest to szczególnie istotne w przypadku gdy realizacja zadań rozpoczyna się w drugiej połowie roku.

Wobec powyższego Kolegium NIK uznało zastrzeżenie za niezasadne.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło nieprawidłowości (pkt III.1., str. 8-9 wyst. pok.) polegającej na tym, że „mechanizm uzgodnień stanu i wykorzystania zapewnienia w ewidencji prowadzonej w Departamencie BP³ nie funkcjonuje wystarczająco skutecznie”. Nieprawidłowość ta stanowiła podstawę do sformułowania dwóch wniosków pokontrolnych – nr 1 o „Opracowanie procedur weryfikacji wszystkich wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia, zawierających między innymi wskazania co do oceny celowości udzielenia zapewnienia, oraz wniosków o dokonanie podziału środków z rezerw celowych na zadania objęte zapewnieniem” oraz nr 4 o „Zapewnienie ewidencji udzielonych zapewnienia spełniającej wymogi stawiane jednostkom budżetowym”

¹ Vide: akta kontroli str. 937

² Poz. 8 rezerw celowych – środki przeznaczone na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), projektów z udziałem innych środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej nieujętych w budżecie środków europejskich, projektów pomocy technicznej, Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanie potrzeb wynikających z różnic kursowych oraz rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem środków z UE; poz. 98 rezerw celowych – środki przeznaczone na finansowanie projektów w ramach PO Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (PO Ryby), PO Rybactwo i Morze 2014-2020 (PO RiM), Wspólnej Polityki Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym 2014-2020 (FEAD).

³ Departament Budżetu Państwa.

(pkt IV., str. 24-25 wyst. pok.) – a także fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym wskazano, że utworzony przez Ministra Finansów system weryfikacji wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia oraz wniosków o uruchomienie środków z rezerw celowych nie gwarantował możliwości weryfikacji zgodności wniosku o uruchomienie środków z decyzją o zapewnieniu (pkt II., str. 3 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, m.in. że ewidencja prowadzona w Departamencie BP jest sporządzana w sposób prawidłowy i zgodnie z wiarygodnymi dokumentami, na podstawie których wprowadzane są do niej dane. Wskazała również, że ewidencja musi być prowadzona jednolicie i zawierać tylko potwierdzone dane, odnoszące się w przypadku uruchomień środków do danych wynikających z decyzji wydanych przez Ministra Finansów, sporządzonych na podstawie dokumentów przekazanych przez właściwego dysponenta. Zdaniem Minister, w opisanym w wystąpieniu pokontrolnym przypadku nie było podstaw do ujęcia w ewidencji ww. decyzji, ponieważ dysponent nie zawarł we wnioskach o podział rezerwy celowej informacji, że wnioskowane środki dotyczą środków objętych zapewnieniem finansowania, zaś przedsięwzięcie, którego dotyczyły te decyzje było finansowane zarówno w ramach środków ujętych w zapewnieniu finansowania, jak również pozostałych środków ujętych w rezerwie celowej poz. 4. Ujęcie ich w prowadzonej ewidencji bez dokumentu stanowiącego podstawę do tej czynności byłoby nieprawidłowe. Minister wskazała ponadto, że uwaga stanowiąca fragment uzasadnienia oceny ogólnej została sformułowana na podstawie jednej decyzji, w przypadku której dysponent części budżetowej w złożonym wniosku nie wskazał, iż w stosunku do zadań ujętych we wniosku o uruchomienie środków z rezerw została uprzednio wydana promesa. Zdaniem Minister, monitorowanie realizacji zadań, na które zostało wydane zapewnienie, w tym przebieg finansowania środkami z budżetu państwa, należy do obowiązków dysponenta części. Minister Finansów nie jest zatem w tym zakresie właściwy, ani nie posiada możliwości realizacji obowiązków dysponentów części.

Odnosząc się do wniosków pokontrolnych Minister stwierdziła, że stworzenie jednolitej procedury, która miałaby określać zasady weryfikacji wszystkich wniosków o udzielenie lub zmianę zapewnienia, zawierające między innymi wskazania co do oceny celowości udzielania zapewnienia oraz wniosków o dokonanie podziału środków z rezerw celowych na zadania objęte zapewnieniem dla ok. 80 pozycji różnorodnych rezerw celowych nie jest ani uzasadnione, ani celowe. Stwierdziła też, że mechanizm zapewnienia finansowania nie jest odrębnym „systemem”, ale funkcjonuje w ramach całości procesów planowania i wykonywania budżetu państwa, dlatego nie wymaga odrębnych uregulowań. Tworzenie procedury, która z założenia powinna dany proces usztywnić i sformalizować, jest sprzeczne z ideą wprowadzenia mechanizmu zapewnienia finansowania, który miał służyć usprawnieniu procesu absorpcji środków budżetowych. Opracowanie formalnych procedur dla tego procesu nie gwarantuje poprawności jego realizacji, ponieważ żadna procedura nie jest taką gwarancją dla jakiegokolwiek procesu. Proces wydawania decyzji o zapewnieniu finansowania, a następnie podziału rezerw celowych na podstawie uzyskanego wcześniej zapewnienia finansowania regulują przepisy, do stosowania których zobowiązany jest każdy uczestnik procesu decyzyjnego. Minister podkreśliła ponownie, że przypadek opisany w wystąpieniu pokontrolnym był jednostkowy, oraz że wdrożone zostały odpowiednie działania, które mają na

celu wykluczenie tego typu sytuacji. Minister zauważył ponadto, że ustawa o rachunkowości⁴ nie reguluje sposobu prowadzenia ewidencji pozabilansowej. Ewidencja pozabilansowa służy ujmowaniu zdarzeń, które z uwagi na potrzeby sprawozdawcze wymagają odnotowania i bieżącej aktualizacji, nie wpływając jednocześnie na zmiany stanu aktywów ani pasywów. W ocenie zgłaszającej zastrzeżenia z uwagi na brak obowiązków sprawozdawczych w zakresie dotyczącym decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, nie jest zasadne ujmowanie tych zdarzeń w ewidencji księgowej. Minister wskazała także, że w Departamencie BP prowadzona jest ewidencja decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania, która stanowi ewidencję pozabilansową, pomimo że nie jest prowadzona w ewidencji księgowej – w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa. Konieczność prowadzenia ewidencji decyzji o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania w ewidencji księgowej wymagałaby poniesienia kosztów, które w ocenie wnoszącej zastrzeżenia byłyby niewspółmiernie wysokie do osiągniętych korzyści, a ponadto w efekcie prowadzona byłaby podwójna ewidencja zapewnień. Zdaniem Minister obecnie prowadzona ewidencja zapewnień spełnia wymogi stawiane jednostkom budżetowym w tym zakresie.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Na wstępie Kolegium NIK wyjaśnia, że w wystąpieniu pokontrolnym nie zakwestionowano podstawy wprowadzania danych do ewidencji zapewnień, zaś błędy w ewidencji mogą wynikać zarówno z niezgodności z dokumentami źródłowymi, jak również z niezgodności dokumentów źródłowych ze stanem faktycznym. I to właśnie ten drugi przypadek wykazały ustalenia kontroli. Jeżeli wniosek o uruchomienie środków z rezerwy nie zawierał informacji, iż dotyczy środków objętych zapewnieniem finansowania i na jego podstawie wydano decyzję, to była ona co prawda zgodna z wnioskiem o podział rezerwy, ale jednocześnie nie odzwierciedlała stanu faktycznego. Tym samym ewidencja, w której ujęto taką decyzję, także nie przedstawia stanu rzeczywistego. W tej sytuacji Kolegium NIK nie podziela stanowiska Minister, że nieprawidłowość nie wystąpiła. Biorąc pod uwagę brak procedur w tym zakresie, z którymi dysponent składający wniosek o uruchomienie środków z rezerwy mógłby się zapoznać i odpowiednio skorygować swoje działanie, w połączeniu z brakiem dogłębnej analizy, weryfikacji wniosku na poziomie Ministerstwa Finansów negatywnie wpływa na funkcjonowanie mechanizmu udzielania zapewnień. Co prawda Minister wskazała, że „wdrożone zostały odpowiednie działania, które mają na celu wykluczenie tego typu sytuacji i one zadziałały”, należy jednak zauważyć że niemożliwe było zweryfikowanie istnienia i skuteczności tych działań, jako że dowody na ich wprowadzenie nie zostały przedstawione kontrolerom.

Odnosząc się do kolejnych argumentów zgłaszającej zastrzeżenia, Kolegium NIK uważa, że jakkolwiek pojedynczy przypadek (na 32 badane przypadki tylko w jednym stwierdzono nieprawidłowość) nie wpływa na obniżenie oceny zgodności decyzji z wnioskami dysponentów, to wskazuje on na słabość systemu udzielania zapewnień. Ze składanych w trakcie kontroli wyjaśnień wynika, że weryfikacja wniosków, w zakresie udzielonych wcześniej zapewnień opiera się tylko i wyłącznie na rzetelności oświadczenia dysponenta składającego wniosek o uruchomienie środków. Biorąc pod uwagę definicję słowa „weryfikacja”, czyli sprawdzenie prawdziwości, przydatności lub prawidłowości czegoś, bezsporne jest, że funkcjonujący system wydawania decyzji

⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – Dz. U. z 2016 r. poz. 1047.

o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania nie gwarantuje możliwości weryfikacji zgodności wniosku o uruchomienie środków z rezerw celowych z decyzją o zapewnieniu finansowania. Podkreślić przy tym należy, że w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano, aby Minister Finansów miał wykonywać obowiązki dysponenta części w zakresie monitorowania realizacji zadań. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę, to iż Minister Finansów jest odpowiedzialny zarówno za udzielenie zapewnienia jak i wydanie decyzji o uruchomieniu środków z rezerw celowych, zasadne wydaje się wypracowanie instrumentu umożliwiającego poprawną weryfikację wniosku o środki z rezerwy celowej w odniesieniu do wydanych decyzji o zapewnieniu. Jest to tym bardziej istotne, że w omawianym zakresie (za wyjątkiem poz. 8 i 98 rezerw) nie zostały przekazane dysponentom jasno sprecyzowane wytyczne wskazujące tryb postępowania. Ponadto jest to kolejna kwestia, która potwierdza, że brak procedur zwiększa ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w tym obszarze. W związku z tym – zdaniem Kolegium NIK – zasadne było wskazanie w wystąpieniu, iż stworzony przez Ministra Finansów system weryfikacji wniosków nie gwarantował możliwości weryfikacji zgodności wniosku o uruchomienie środków z rezerw z decyzją o zapewnieniu. Tym bardziej, że zgodnie z art. 174 ustawy o finansach publicznych⁵ Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji wydatków.

Przechodząc do kwestii wniosków pokontrolnych, Kolegium NIK zwraca uwagę, że z jednej strony wnoszący zastrzeżenia wskazuje, iż stworzenie jednolitej procedury jest niemożliwe ze względu na różnorodność pozycji rezerw, z drugiej jednak podnosi, że wnioski oceniane są według jednolicie określonych kryteriów⁶. Podkreślić należy, że intencją zamieszczenia w wystąpieniu pokontrolnym wniosku dotyczącego opracowania procedur odnoszących się do weryfikacji wniosków o udzielenie zapewnienia oraz wniosków o dokonanie podziału środków z rezerw nie było usztywnienie czy sformalizowanie zasad w ramach procesu udzielania zapewnień. Kolegium NIK zakłada, że procedury te mają zostać udostępnione wszystkim jednostkom uczestniczącym w procesie udzielania zapewnień oraz uruchamiania środków z rezerw na podstawie zapewnień. Jakkolwiek żadne procedury nie gwarantują poprawności realizacji procesów które regulują, jednak niewątpliwie zmniejszają ryzyko powstania nieprawidłowości. Czynnikiem zmniejszającym to ryzyko jest znajomość reguł procesu przez wszystkich jego uczestników. Celem wniosku było zatem wskazanie konieczności stworzenia przez Ministra rozwiązania, które uwzględniałoby różnorodność zadań objętych zapewnieniami.

Na koniec, Kolegium NIK podzielając stanowisko Minister, że ustawa o rachunkowości nie reguluje sposobów prowadzenia ewidencji pozabilansowej jak również, iż ewidencja pozabilansowa powinna służyć rejestrowaniu zdarzeń, które są istotne dla oceny sytuacji finansowej i majątkowej podmiotu, ale nie miały w okresie sprawozdawczym wpływu na zmiany stanu aktywów i pasywów jednostki, zauważa że Minister Finansów nałożył na jednostki budżetowe obowiązek ewidencjonowania kwot zapewnień finansowania lub dofinansowania, przewidując konto 992 Zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa⁷ (pomimo, że

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych – Dz. U. z 2013 r. poz. 885, ze zm. (dalej: ufp)

⁶ Cyt. - „Każdorazowo bowiem wnioski o zapewnienie finansowania wymagają indywidualnej oceny i analizy obejmującej np. potencjalne obciążenia z tytułu wydanej decyzji o zapewnieniu dla budżetu państwa (w tym stan danej rezerwy celowej), stan finansów jednostki podejmującej określone działanie, podstawę materialno-prawną udzielenia środków budżetowych”.

⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza

w żadnym ze sprawozdań budżetowych, ani finansowych, nie są ujmowane informacje o otrzymanych zapewnieniach). Minister Finansów dostrzegł więc konieczność prowadzenia przez dysponentów i realizatorów przedsięwzięć ewidencji otrzymanych zapewnień finansowania lub dofinansowania, pomimo że jednostki te z natury rzeczy otrzymują jedynie kilka (najwyżej kilkanaście) decyzji o zapewnieniach. W ocenie Kolegium NIK tym bardziej istotne jest, by ewidencja zapewnień udzielonych przez Ministra Finansów spełniała wszystkie wymogi, jakie ustawa o rachunkowości stawia księgom rachunkowym, gdyż biorąc pod uwagę liczbę udzielonych zapewnień, ich zmian i korekt oraz liczbę wniosków o uruchomienia środków, tylko tak prowadzona ewidencja pozwoli uzyskać wiarygodne informacje o udzielaniu i wykorzystaniu zapewnień. Nawet pomimo braku formalnych potrzeb sprawozdawczych (tj. braku konieczności wykazywania informacji o zapewnieniach w jakimkolwiek sprawozdaniu), ewidencja zapewnień pełni funkcje informacyjne. Inaczej jej prowadzenie byłoby pozbawione sensu, a tym samym koszty prowadzenia ewidencji byłyby ponoszone sprzecznie z zasadą racjonalnego wydatkowania środków budżetowych. Nie należy zapominać, że rachunkowość poza funkcją sprawozdawczą pełni również inne bardzo istotne funkcje, w tym funkcję informacyjną. Uzyskane na podstawie ewidencji księgowej informacje stanowią podstawę do podejmowania decyzji przez kierownictwo jednostki. Odnośnie do argumentu o konieczności poniesienia dodatkowych wydatków na dostosowanie systemu informatycznego, Kolegium NIK zauważa, że prawidłowe zarządzanie środkami publicznymi wymagało, by już na etapie planowania systemu i tworzenia założeń do postępowania o udzielenie zamówienia publicznego przewidzieć konieczność prowadzenia ewidencji zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi oraz w sposób zapewniający wiarygodność informacji, w tym informacji o udzielonych i wykorzystanych zapewnieniach. Niezrozumiałe jest przy tym twierdzenie, że prowadzenie ewidencji w Informatycznym Systemie Obsługi Budżetu Państwa (TREZOR) sprowadzałoby się do prowadzenia dwóch tych samych ewidencji pozabilansowych, ponieważ księgi rachunkowe w zakresie budżetu środków europejskich prowadzone są w Departamencie Instytucji Płatniczej. Przesłanką dla sformułowanego wniosku pokontrolnego nie było narzucenie mnożenia systemów ewidencji pozabilansowych, lecz wskazanie konieczności objęcia Ministra Finansów obowiązkiem księgowania zapewnień w sposób analogiczny do przewidzianego wobec dysponentów otrzymujących zapewnienia. Nie oznacza to – zdaniem Kolegium NIK – mnożenia liczby ewidencji w stosunku do tych, które funkcjonują obecnie, lecz ich dostosowanie do wskazanych wymogów. Podsumowując, Kolegium NIK uważa, że błędy stwierdzone w ewidencji udzielonych zapewnień wskazują, iż niezbędna jest zmiana sposobu prowadzenia ewidencji udzielonych zapewnień finansowania i dofinansowania oraz wykorzystania środków z zapewnień, tak by ewidencja ta spełniała wymogi, jakie stawiane są księgom rachunkowym. Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK uznało powyższe zastrzeżenie za niezasadne.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło uwagi (pkt III.1.2., str. 10 wyst. pok.), w której wskazano, że „Niecelowym jest udzielanie przez Ministra Finansów zapewnienia finansowania lub dofinansowania programów wieloletnich, które ustanawiane są uchwałą Rady Ministrów.”.

W **zastrzeżeniu** Minister za nieuprawnioną uznała tezę zawartą w zakwestionowanej uwadze. Wskazała, że programy wieloletnie nie mogą być traktowane jako odrębny instrument, funkcjonujący poza całym systemem prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Jako podstawę do zaciągnięcia zobowiązań, również w zakresie programów wieloletnich, może stanowić wyłącznie decyzja Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania wydatków wydana na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, a nie samo ustanowienie programu wieloletniego. Ponadto wskazała, że na udowodnienie tezy, iż umieszczenie danego zadania w wykazie programów wieloletnich stanowi już przyrzeczenie jego sfinansowania i zbędne jest powielanie tej czynności przez Ministra Finansów, nie zostały przytoczone przez NIK żadne przepisy.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano, iż programy wieloletnie należy traktować jako odrębny instrument, funkcjonujący poza całym systemem prowadzenia gospodarki finansowej państwa. Wskazano jedynie, że programy są instrumentem ustanawianym przez Radę Ministrów, co stanowi wystarczające przyrzeczenie ich sfinansowania w poszczególnych latach realizacji. Dlatego z punktu widzenia celowości nieuzasadnione jest dublowanie tej czynności przez Ministra Finansów. Odnosząc się natomiast do zarzutu zgłaszającej zastrzeżenia niewskazania żadnych przepisów potwierdzających, iż umieszczenie danego zadania w wykazie programów wieloletnich stanowi już przyrzeczenie jego sfinansowania, należy zaznaczyć, że Izba uznała za zbędne wskazywanie Ministrowi Finansów na przepis art. 136 ust. 4 ufp oraz na coroczne ustawy budżetowe, których projekty Minister Finansów przedkłada pod obrady Rady Ministrów (programy wieloletnie ujmowane są w formie wykazu w odpowiednim załączniku do ustawy budżetowej na konkretny rok budżetowy, który uwzględnia podział wydatków danego programu w roku budżetowym oraz w kolejnych latach). I tak przykładowo w ustawie budżetowej na 2016 r. w załączniku nr 10 – Zestawienie programów wieloletnich w układzie zadaniowym, ujęto nakłady do poniesienia z budżetu państwa ogółem na dany program wieloletni oraz na poszczególne lata po 2015 r., tj. na lata 2016, 2017 oraz 2018 z przypisaniem poszczególnych części budżetowych.

Odnosząc się natomiast do argumentu, że podstawą do zaciągnięcia zobowiązania w ramach programów wieloletnich może być wyłącznie decyzja Ministra Finansów o zapewnieniu finansowania, a nie samo ustanowienie programu wieloletniego, Kolegium NIK zauważa, iż zgodnie z art. 46 ufp jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania do sfinansowania w danym roku do wysokości wynikającej z planu wydatków lub kosztów jednostki, pomniejszonej o wydatki na wynagrodzenia i uposażenia, składki na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, inne składki i opłaty obligatoryjne oraz płatności wynikające z zobowiązań zaciągniętych w latach poprzednich, z zastrzeżeniem art. 136 ust. 4 i art. 153 cyt. ustawy. Stosownie do art. 136 ust. 4 ufp jednostki realizujące program wieloletni mogą zaciągać zobowiązania w celu sfinansowania w poszczególnych latach realizacji tego programu do wysokości łącznej kwoty wydatków określonych dla całego programu. W razie wspólnej realizacji programu wieloletniego przez dwa lub więcej podmioty, zobowiązania zaciągane przez każdy podmiot nie mogą przekroczyć kwoty planowanej dla tego podmiotu. Należy podkreślić, że na analogię mechanizmu zapewnień oraz programów wieloletnich – o czym zamieszczono wzmiankę w wystąpieniu pokontrolnym – zwracały uwagę, na etapie konstruowania art. 153 ufp,

same komórki organizacyjne Ministerstwa Finansów (Departament Budżetu Państwa oraz Departament Instytucji Płatniczej).

Jeśli, zgodnie z twierdzeniem Minister, wyłączną podstawą do zaciągnięcia zobowiązań w zakresie programów wieloletnich jest decyzja Ministra Finansów o zapewnieniu, to rodzi się pytanie na jakiej podstawie w ramach programów wieloletnich zaciągają zobowiązania pozostałe jednostki, które nie wystąpiły o udzielenie zapewnienia. Zgodnie z danymi pozyskanymi w toku kontroli, na 496 udzielonych zapewnień na 2015 r., tylko jedno dotyczyło programów wieloletnich.

W ocenie Kolegium NIK przyjęcie założenia, że nawet w przypadku wydatków zaplanowanych w ramach programów wieloletnich niezbędne jest udzielanie zapewnień, oznaczałoby *de facto*, iż to nie Rada Ministrów, która ustanawia program wieloletni i Sejm który uchwala budżet, lecz Minister Finansów decyduje o zasadności realizacji zadań ujętych w ramach programów wieloletnich i wysokości środków przeznaczonych na ich realizację.

Zastrzeżenie 4 dotyczyło uwagi (pkt III.1.4., str. 11 wyst. pok.), w której wskazano m.in., że „zapisy rozporządzenia w sprawie wniosków, jak również Procedur mogą sugerować dysponentom, iż niemożliwe jest otrzymanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć w części, w której nie stosuje się ustawy Pzp⁸”.

W **zastrzeżeniu** Minister zakwestionowała zaprezentowaną wyżej tezę. Podniosła m.in., że rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)⁹ określa jedynie tryb wnioskowania w odniesieniu do wymienionych w nim przedsięwzięć, nie ograniczając jednak możliwości składania wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania innych przedsięwzięć. Podobnie Procedura¹⁰ nie zawiera ograniczeń w tym zakresie, odsyłając jedynie do rozporządzenia w sprawie wniosków. Jednocześnie Minister podkreśliła, że art. 153 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stanowi, iż Minister Finansów może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa, co daje Ministrowi Finansów możliwość wsparcia środkami budżetowymi różnorodnych zadań.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że art. 153 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansach publicznych daje Ministrowi Finansów możliwość udzielenia zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, tj. środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego

⁸ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych – Dz. U. z 2015 poz. 2164, ze zm.

⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1532 – dalej: rozporządzenie w sprawie wniosków.

¹⁰ Zgłaszająca zastrzeżenia nie sprecyzowała wprawdzie, czy odnosi się do Procedury Ministerstwa Finansów, czy Procedury Ministerstwa Rozwoju, jednak tylko ta ostatnia zawiera punkt 78, więc przyjęć należy, że w zastrzeżeniach powołano się na *Procedurę uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, a także rozliczeń programów i projektów finansowanych z udziałem tych środków z części 83, poz. 8, 19, 98, 99.*

Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA). Zgodnie z art. 153 ust. 2 ufp Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb składania wniosków, o których mowa w art. 153 ust. 1 ufp (a zatem również wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp), wzór wniosku i niezbędne dokumenty, mając na względzie właściwość podmiotów realizujących zadania, zakres przedmiotowy tych zadań oraz efektywność wykorzystania środków budżetu państwa. Na podstawie ww. delegacji ustawowej Minister Finansów wydał jedno rozporządzenie, tj. rozporządzenie w sprawie wniosków, które określa szczegółowy tryb składania wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp z wyłączeniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 pkt 3 i 4 lit. a i b tej ustawy. Rozporządzenia w sprawie wniosków, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2, nie stosuje się do przedsięwzięć, do których nie mają zastosowania przepisy ustawy Pzp lub tryb wyboru określony w art. 28 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹¹.

Wewnętrzne procedury Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Rozwoju¹² dotyczące przyznawania zapewnienia finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia:

- ze środków rezerwy celowej budżetu państwa (część 83, poz. 8) na współfinansowanie projektów realizowanych z udziałem środków europejskich, finansowanie projektów z udziałem środków otrzymywanych od państw członkowskich EFTA (...) oraz z budżetu środków europejskich (cz. 83, poz. 98) z przeznaczeniem na finansowanie projektów w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007-2013 (PO Ryby), Programu Operacyjnego Rybactwo i Morze 2014-2020 (PO RiM), Wspólnej Polityki Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym 2014-2020 (FEAD);
- ze środków rezerwy celowej budżetu państwa i budżetu środków europejskich dla programów i projektów realizowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA,

odwołują się do treści rozporządzenia w sprawie wniosków i wskazują wprost bądź w sposób pośredni, że wnioski o udzielenie ww. finansowania lub dofinansowania mogą dotyczyć jedynie przedsięwzięć, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp¹³.

A zatem, zarówno rozporządzenie w sprawie wniosków jak i ww. wewnętrzne procedury w sposób szczegółowy regulują kwestie związane z wnioskowaniem i przyznawaniem zapewnień finansowania lub dofinansowania przedsięwzięć realizowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, ograniczając je do przedsięwzięć, do których stosuje się przepisy ustawy Pzp.

Powyższe prowadzi więc – zdaniem Kolegium NIK – do konkluzji, że sposób uregulowania zasad udzielania przez Ministra Finansów zapewnień finansowania lub dofinansowania projektów finansowanych z udziałem

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 383 ze zm.

¹² Procedury wymienione na str. 12 wystąpienia pokontrolnego.

¹³ Np. pkt 5 Procedury MF stanowi, iż wnioski o zapewnienie finansowania lub dofinansowania przedsięwzięcia z budżetu państwa, zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wniosków, mogą być składane tylko dla przedsięwzięć, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp i mogą dotyczyć wydatków w takim zakresie, w jakim wydatki te będą niezbędne do przeprowadzenia tych postępowań

środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp (art. 153 ust. 1 pkt ufp, rozporządzenie w sprawie wniosków, Procedury) może sugerować dysponentom, iż niemożliwe jest otrzymanie zapewnienia finansowania lub dofinansowania w przypadku przedsięwzięć lub części przedsięwzięć realizowanych z pominięciem ustawy Pzp. Podkreślenia przy tym wymaga, że także pracownicy Departamentu Instytucji Płatniczej Ministerstwa Finansów¹⁴, odpowiedzialni za przygotowanie projektów decyzji Ministra Finansów o udzieleniu zapewnień w zakresie poz. 8 i 98 rezerw celowych, mieli w tej kwestii wątpliwości. Świadczy o tym m.in. fakt, że w 2013 r. Departament IP wystąpił do Departamentu Prawnego Ministerstwa Finansów z pytaniem o możliwość udzielenia zapewnienia finansowania przedsięwzięcia finansowanego ze środków z budżetu UE, realizowanego z wyłączeniem przepisów ustawy Pzp na podstawie art. 4 ust. 5 tejże ustawy oraz przykład przywołany w wystąpieniu, gdy pracownicy Departamentu IP prosili o wyjaśnienie przyczyn złożenia wniosku o udzielenie zapewnienia finansowania wskazując, że rozporządzenie w sprawie wniosków ma zastosowanie do przedsięwzięć, do których mają zastosowanie przepisy ustawy Pzp.

Kolegium NIK podziela w tej sytuacji obawy, że obecnie obowiązujące regulacje dotyczące składania wniosków i udzielania zapewnień finansowania lub dofinansowania projektów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp mogą być różnie interpretowane. Tym samym Kolegium NIK uznało zastrzeżenie za niezasadne.

Zastrzeżenie 5 dotyczyło uwagi (pkt III.2.1., str. 17 wyst. pok.), w której wskazano m.in., że „określenie w procedurach terminu na rozpatrzenie wniosku oraz jego zakresu, umożliwi uniknięcie zarówno zbyt późnego składania wniosków przez dysponentów, jak i długotrwałego ich rozpatrywania na poszczególnych etapach procedowania.”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że zakwestionowana uwaga jest niecelowa i niezasadna, bowiem sztywne ustalenie terminu rozpatrywania wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania mogłoby utrudnić prawidłową ocenę wniosków składanych przez dysponentów. Wnosząca zastrzeżenia podkreśliła, że czas trwania analizy, której poddawany jest każdy wniosek o zapewnienie finansowania zależy od poziomu jego złożoności. Ponadto w ocenie Minister z wystąpienia pokontrolnego nie wynika, aby stwierdzono przewlekłość rozpatrywania wniosków, która nie byłaby uzasadniona koniecznością dodatkowych ustaleń lub zagrażała realizacji zadania.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Na wstępie należy zauważyć, że w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano, iż Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła konieczność „sztywnego” ustalenia terminów rozpatrywania wniosków o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania, a tym bardziej ustalenia terminów uniemożliwiających rzetelne rozpatrzenie wniosku. W treści kwestionowanej uwagi wskazano natomiast na potrzebę ustalenia maksymalnego terminu rozpatrzenia wniosku o udzielenie zapewnienia, co ma na celu dostarczenie realizatorom i dysponentom informacji o maksymalnym okresie, jaki jest niezbędny dla procedowania wniosku. Nie wyklucza to – zdaniem

¹⁴ Dalej: Departament IP.

Kolegium NIK – możliwości ustalenia innych terminów przewidzianych dla wniosków bardzo skomplikowanych, które jednak są rzadkością.

Zawarty w zastrzeżeniach argument, jakoby czas trwania analizy, której poddawany jest każdy wniosek o zapewnienie finansowania, zależał od poziomu jego złożoności, nie znajduje potwierdzenia w ustaleniach kontroli. Poglębionej analizie poddano procedurę rozpatrywania przez Departament IP wniosków o udzielenie oraz zmianę zapewnienia. Badanie przeprowadzone na próbie 14 wniosków wykazało, że czas ich rozpatrywania¹⁵ kształtował się od 41 do 78 dni. Jedynie w dwóch przypadkach Departament IP był w stanie wskazać konkretne przesłanki, uzasadniające tak długą analizę wniosków. W pozostałych dwunastu długi czas rozpatrywania tłumaczono koniecznością zebrania dodatkowych informacji umożliwiających prawidłową oraz „indywidualną i pogłębioną ocenę”. W żadnym z tych przypadków nie wskazano jednak, jakich aspektów dotyczyła owa indywidualna i pogłębiona ocena. Kolegium NIK zwraca ponadto uwagę, że analiza akt poszczególnych spraw oraz udzielonych wyjaśnień wskazuje, że przerwy pomiędzy kolejnymi czynnościami w ramach procesu wydawania decyzji o zapewnieniu były zbyt długie i to głównie miało decydujący wpływ na czas rozpatrywania wniosków.

Kolegium NIK nie podziela zaprezentowanej w zastrzeżeniach opinii jakoby z wystąpienia pokontrolnego nie wynikało, aby stwierdzono przewlekłość rozpatrywania wniosków, która nie byłaby uzasadniona koniecznością dodatkowych ustaleń lub zagrażała realizacji zadania. W treści uwagi zawarta jest bowiem informacja, że w przypadku pięciu projektów, realizatorzy wskazali, że długi czas rozpatrywania wniosków zagrażał terminowości realizacji przedsięwzięcia.

Z ustaleń kontroli wynika, że niektórzy dysponenci składają wnioski o udzielenie zapewnienia finansowania lub dofinansowania tuż przed planowanym terminem rozpoczęcia realizacji projektu, pomimo, że wcześniej posiadają wszystkie niezbędne dokumenty i informacje do sporządzenia wniosku. Zdaniem Kolegium NIK oznacza to, że w procesie planowania realizacji przedsięwzięcia dysponenci nie mogą prawidłowo oszacować czasu niezbędnego na rozpatrzenie wniosku. Tym samym zasadny jest postulat ustalenia i podania do publicznej wiadomości maksymalnego terminu, w którym prawidłowo sporządzone i kompletne wnioski byłyby rozpatrywane. Znajomość tych terminów ułatwiłaby wnioskującym przygotowanie i złożenie wniosku w czasie niezbędnym do prawidłowej realizacji zadania.

Wskazywanie terminów granicznych załatwienia sprawy, w przypadku gdy nie jest to uregulowane przepisami, jest powszechnie stosowaną praktyką, która wpływa na jawność i przejrzystość działania danej jednostki. Jest to również zgodne z określonymi przez Ministra Finansów standardami kontroli zarządczej i ma pozytywny wpływ na współpracę z wnioskującymi. Wobec powyższego Kolegium NIK uznało zakwestionowaną uwagę za w pełni zasadną.

Zastrzeżenie 6 odnosiło się uwagi (pkt III.2.2., str. 17-18 wyst. pok.) dotyczącej niewypracowania formalnych kryteriów weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania udzielonych na podstawie art. 153 ust 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych.

¹⁵ 13 wniosków rozpatrywano w 2015 r. oraz 1 wniosek w 2014 r.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że nie podziela stanowiska NIK o konieczności wprowadzenia formalnych kryteriów weryfikacji wniosków o zapewnienie finansowania udzielanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp, a także terminów granicznych do których mogą być składane wnioski. Jak wskazała zgłaszająca zastrzeżenia, zgodnie z art. 153 ust. 2 ufp Minister Finansów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb składania wniosków o zapewnienie finansowania lub dofinansowania, wzór wniosku i niezbędne dokumenty. Przepis ten wskazuje na fakultatywność działań Ministra Finansów w odniesieniu do tworzenia sformalizowanych wymogów w zakresie wnioskowania o zapewnienie finansowania oraz ograniczony zakres tych dodatkowych regulacji, z którego nie wynika konieczność określenia kryterium celowości i kryteriów weryfikacji wniosków. Podobnie, Minister Finansów na wniosek dysponenta części budżetowej, może udzielić zapewnienia finansowania lub dofinansowania z budżetu państwa w danym roku budżetowym. W tym przypadku przepis również wskazuje na fakultatywność działań Ministra, który ma możliwość wsparcia środkami budżetowymi zadań, o ile uzna to za zasadne i możliwe, biorąc pod uwagę sytuację budżetową.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Brak konieczności wprowadzenia formalnych regulacji, Minister uzasadnia fakultatywnością działań w powyższym zakresie wynikającą z art. 153 ust. 2 ufp. Jakkolwiek prawdą jest, że zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych Minister Finansów ma uprawnienie a nie obowiązek w zakresie opracowania przedmiotowych wytycznych, to należy zauważyć, że sam Minister Finansów określając standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wskazał, iż należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań. Biorąc pod uwagę powyższe, jak również fakt, że możliwe było określenie szczegółowych kryteriów weryfikacji w przypadku zapewnień udzielanych na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 1 ufp, a także to, iż w zastrzeżeniach Minister nie kwestionuje się wszystkich powodów, dla których zdaniem NIK wskazane byłoby określenie takich procedur, tj. konieczności wyznaczenia wymogów odpowiednim departamentom rozpatrującym po raz pierwszy wnioski o zapewnienie, jak i przypadków zwłoki w występowaniu o zmianę zapewnienia, stwierdzonych w ramach kontroli, możliwe i zasadne – zdaniem Kolegium NIK – wydaje się opracowanie takich wytycznych dla wszystkich kategorii zapewnień.

Odnosząc się natomiast do kwestii celowości udzielania przez Ministra Finansów zapewnień, Kolegium NIK zwraca uwagę, że decyzje te w wielu przypadkach mają skutek finansowy dla budżetu lat przyszłych. Mając na względzie wskazaną w zastrzeżeniach fakultatywność działań Ministra Finansów, w tym pozostawienie w jego gestii decyzji o zasadności wsparcia środkami budżetowymi, w przypadku zapewnień wydawanych na lata przyszłe, to w istocie rzeczy należy stwierdzić, że Minister Finansów *de facto* decyduje o tym co musi zostać ujęte w przyszłych ustawach budżetowych. Zdaniem Kolegium NIK tak szerokie kompetencje Ministra Finansów są wystarczającym argumentem do tego aby sformalizować kwestie celowości udzielania zapewnień, tak aby Minister Finansów mógł udzielić zapewnienia na zadania spełniające określone kryteria, o których wiedzę będą mieli wszyscy uczestnicy, w tym także potencjalni beneficjenci wsparcia.

Zastrzeżenie 7 dotyczyło fragmentu uwagi (pkt III.2.3., str. 18-20 wyst. pok.), w którym stwierdzono, że zapewnienia są udzielane „na każdy cel na jaki zwrócić się dysponenti”.

W **zastrzeżeniu** Minister podniosła, że powyższe twierdzenie jest nieuzasadnione. Zdaniem Minister na poparcie zakwestionowanej tezy podaje się w wystąpieniu pokontrolnym przykład najmniej adekwatny, tj. brak negatywnego rozpatrzenia jakiegokolwiek wniosku w roku 2015 w zakresie rezerwy poz. 59. Ponadto – zdaniem zgłaszającej zastrzeżenia – nie można zgodzić się z sugestią, że do zadań Ministra Finansów należy „nadzór” nad działaniami dysponentów realizujących zadania, o których mowa w decyzjach o zapewnieniu finansowania na każdym etapie jej realizacji, a więc również przeprowadzenia postępowania przetargowego. Minister wskazała, że przepisy ustawy o finansach publicznych mówią, iż funkcje nadzorcze i kontrolne w zakresie monitorowania przebiegu realizacji konkretnych zadań dofinansowywanych i finansowanych środkami budżetu państwa spoczywają na dysponentach części budżetowych (art. 175 ufp) i to oni są odpowiedzialni za podejmowanie decyzji o sposobie realizacji i finansowania danego przedsięwzięcia.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Na wstępie podkreślić należy, że w wystąpieniu pokontrolnym wielokrotnie wskazano, że nie funkcjonują żadne procedury, czy wytyczne w zakresie udzielanych przez Ministra Finansów zapewnień na podstawie art. 153 ust. 1 pkt 2 i 3 ufp. Wobec tego nigdzie nie zostało jednoznacznie wskazane w jakim zakresie dysponenti mogą wystąpić bezpośrednio z wnioskiem o przyznanie środków z rezerw, a w jakich przypadkach należy skorzystać z mechanizmu zapewnień. W tej sytuacji jedni dysponenti w ramach realizacji takiego samego zadania występują o zwiększenie planu środkami z rezerw, zaś inni w pierwszej kolejności ubiegają się o zapewnienie, a dopiero później o środki z rezerw. Prowadzi to do nadmiernej biurokracji oraz wykonywania przez pracowników Ministerstwa dodatkowych niepotrzebnych czynności.

Odnosząc się natomiast do kwestii wydawania przez Ministra Finansów zapewnień na każdy cel, to wskazać można, że na 267 wniosków złożonych w 2015 r. o udzielanie zapewnienia, odmownie rozpatrzonych zostało tylko 14 wniosków, w 2014 r. na 386 wniosków odmownych było 9 wniosków natomiast w 2013 r. na 427 wniosków odmownie rozpatrzono zaledwie dwa wnioski. Z kolei przywołanie w wystąpieniu braku decyzji negatywnych w zakresie zapewnień w ramach poz. 59 rezerw, wynika z konkretnego przypadku udzielenia zapewnienia przez Ministra Finansów dla Wojewody Mazowieckiego na realizację zadań związanych z monitoringiem środowiska. W wystąpieniu wskazano, że na cel na który Wojewoda Mazowiecki otrzymał zapewnienie, Wojewoda Pomorski otrzymał środki z rezerw, z pominięciem mechanizmu zapewnień. Powyższe wskazuje – zdaniem Kolegium NIK – że udzielenie zapewnienia dla Wojewody Mazowieckiego było bezcelowe (podstawą do udzielenia zapewnienia było przeprowadzenie przetargu nieograniczonego przez ubiegającego się) o czym dodatkowo świadczy fakt, że Wojewoda po 10 dniach¹⁶ od wydania decyzji o zapewnieniu wystąpił z wnioskiem o uruchomienie środków z rezerw. Należy przy tym nadmienić, że Ministerstwo dokonało uruchomienia środków z rezerw bez uprzedniego zweryfikowania podstawy udzielenia zapewnienia, tj. czy

¹⁶ W dniu 27 lutego 2015 decyzja o zapewnieniu, zaś w dniu 9 marca 2015 r. wniosek o środki z rezerw na podstawie decyzji o zapewnieniu.

postępowanie przetargowe zostało co najmniej wszczęte. Decyzję dokonującą zmiany w planie wydatków dysponenta wydano w terminie 30 dni od wydania decyzji o zapewnieniu.

Podsumowując, Kolegium NIK uważa, że jakkolwiek trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem przedstawionym w zastrzeżeniach, iż to dysponent sprawuje nadzór nad całością gospodarki finansowej podległych mu jednostek organizacyjnych, to nie należy zapominać, że to Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji wydatków (art. 174 ufp).

Zastrzeżenie 8 dotyczyło wniosku pokontrolnego nr 2 (pkt IV., str. 25 wyst. pok.) o „Wyeliminowanie możliwości podwójnego ujmowania wydatków na ten sam cel w planie wydatków dysponenta i w rezerwie celowej objętej zapewnieniem.”.

W **zastrzeżeniu** Minister wskazała, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości podwójnego ujmowania wydatków na ten sam cel w planie wydatków dysponenta i w rezerwie celowej objętej zapewnieniem finansowania. Ponadto Ministerstwo Finansów nie może weryfikować każdego zaplanowanego przedsięwzięcia osobno, dlatego poprzez odpowiednie klauzule w decyzjach oraz „zapisy Procedury uruchamiania oraz przyznawania zapewnienia finansowania (...)” nakłada się na dysponenta obowiązek racjonalnego planowania. W ocenie Minister zarówno powyższe zastrzeżenia, jak i ogólne obowiązki dysponentów części budżetowych stanowią zabezpieczenie właściwego ujmowania wydatków i powinny być stosowane przez dysponentów części budżetowych.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK zwraca przede wszystkim uwagę, że Minister nie zakwestionowała nieprawidłowości opisanej na str. 16-17 wystąpienia pokontrolnego (stanowiącej podstawę do sformułowania omawianego wniosku pokontrolnego), co oznacza, że zaistniała co najmniej jedna sytuacja, w której dysponent otrzymał zapewnienie finansowania przedsięwzięcia, a następnie zaplanował wydatki na realizację przedsięwzięcia w swoim budżecie, traktując otrzymane zapewnienie jedynie jako mechanizm umożliwiający wszczęcie postępowań przetargowych. Podkreślić przy tym należy, że w tym przypadku dysponent poinformował o zaplanowaniu środków na wydatki związane z realizacją projektu w swoim budżecie oraz występował na początku kolejnych lat, po uchwaleniu ustaw budżetowych, o zmianę decyzji o zapewnieniu. Niemniej jednak nie zapobiegło to podwójnemu ujęciu planowanych wydatków w ustawie budżetowej na rok 2014 (w rezerwie celowej oraz w budżecie dysponenta), ani też zablokowaniu środków w rezerwie przez większość roku budżetowego, gdyż decyzja o zmianie zapewnienia wydana została dopiero 21 listopada 2014 r. W tej sytuacji Kolegium NIK nie może zgodzić się ze stanowiskiem, że obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości podwójnego ujmowania wydatków na ten sam cel w planie wydatków dysponenta i w rezerwie celowej objętej zapewnieniem finansowania, bowiem ani przepisy powszechnie obowiązujące, ani ww. Procedury wprost nie zabraniają dysponentom planowania w swoich budżetach wydatków na przedsięwzięcia, na które wydana została decyzja o zapewnieniu finansowania lub dofinansowania.

Należy zauważyć, że w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano na konieczność weryfikacji każdego przedsięwzięcia. Niemniej jednak Minister Finansów opierając się przede wszystkim na rzetelnym wywiadywaniu

się przez dysponentów ze swoich obowiązków, w tym obowiązku racjonalnego planowania środków, powinien jasno określić wszelkie reguły oraz weryfikować ich działania. Jak już wielokrotnie wskazano w niniejszej uchwale, to Minister Finansów sprawuje ogólną kontrolę realizacji wydatków oraz wykorzystania środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp. Ma on także uprawnienia do dokonania oceny planowania i gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach sektora finansów publicznych (art. 176 ufp). Dlatego też, zdaniem Kolegium NIK to właśnie na nim spoczywa obowiązek stworzenia mechanizmu, który będzie zapobiegał możliwości wielokrotnego ujmowania w budżecie państwa wydatków na realizację tego samego przedsięwzięcia. Tym samym Kolegium NIK uznało zakwestionowany wniosek pokontrolny za zasadny.

Zastrzeżenie 9 dotyczyło wniosku pokontrolnego nr 3 (pkt IV., str. 25 wyst. pok.) o „Ujmowanie w planach dysponentów wydatków na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych do przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej.”.

W **zastrzeżeniu** Minister podniosła m.in., że ujmowanie w planach dysponentów wydatków na zadania związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych możliwych od przewidzenia na etapie projektowania ustawy budżetowej jest nieracjonalne, w szczególności ze względu na brak możliwości przenoszenia środków między częściami budżetu, jak i na możliwość rezygnacji z zadań „powodziowych” przez dysponentów w sytuacji ustalenia innych priorytetów, co prowadziłoby do uszczuplenia środków rezerwy.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Kolegium NIK, mając na uwadze art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK uznało, że w sytuacji, kiedy w wyniku kontroli nie stwierdzono w danym obszarze nieprawidłowości, brak jest podstaw do formułowania w tym zakresie wniosków pokontrolnych. Z tego względu zastrzeżenie niniejsze należało uwzględnić i wykreślić zakwestionowany wniosek pokontrolny.

Niemniej jednak, odnosząc się merytorycznie do zarzutów podniesionych w zastrzeżeniu, Kolegium NIK zwraca uwagę, że Izba nie kwestionuje zasadności i legalności ujmowania w poz. 4 rezerw celowych wydatków na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego, związane z przeciwdziałaniem i usuwaniem skutków klęsk żywiołowych, przy czym może to dotyczyć wyłącznie sytuacji niemożliwych do przewidzenia na etapie opracowywania ustawy budżetowej, tj. spełniających przesłanki z art. 140 ust. 2 ufp. Jednocześnie uznać należy, że środki na powyższe zadania, gdy są możliwe do przewidzenia (dotyczą klęsk zaistniałych lub ich zapobieganiu), należy ujmować w planach wydatków dysponentów, a nie w rezerwach celowych. Kolegium NIK uznaje, że wskazane w zastrzeżeniach przyczyny ujmowania powyższych środków w poz. 4 rezerw celowych nie stanowią przesłanek tworzenia rezerw, o których mowa w art. 140 ust. 2 ufp. Nie można również zgodzić się z opinią, iż ujmowanie środków na ww. zadania w planach dysponentów spowoduje brak możliwości wykorzystania oszczędności. Ujęcie tych środków w planach poszczególnych dysponentów nie wyklucza również nadrzędnej roli Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który nadal uczestniczyłby w ich podziale, zarówno na etapie planowania jak i realizacji budżetu. Podejście Ministra Finansów polegające na przetrzymywaniu w tej rezerwie środków na nagłe przypadki oznaczałoby w praktyce konieczność uruchamiania zaplanowanych rezerw dopiero pod koniec roku i w rezultacie olbrzymie trudności dysponentów z ich celowym i rzetelnym

wykorzystaniem. Zdaniem Kolegium NIK nie zapewni to bardziej elastycznego reagowania, czego przykładem był brak środków w tejże rezerwie na pilny remont mostu Łazienkowskiego (m. st. Warszawa wystąpiło z wnioskiem o zwiększenie zapewnienia finansowania z dniem 4 września 2015 r., a Minister Finansów wygospodarował środki dopiero decyzją z dnia 22 grudnia 2015 r.). Ta sytuacja jest potwierdzeniem, że zaprezentowany sposób postępowania Ministra Finansów nie gwarantuje elastycznego reagowania w przypadkach nagłych. Ponadto, skoro Minister Finansów dostrzega możliwość wystąpienia przypadków nieracjonalności w kwestii planowania i realizacji ustawy budżetowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, powinien zaproponować środki zaradcze, np. w formie zmiany lub doprecyzowania odpowiednich przepisów, zamiast podejmować lub godzić się na działania niezgodne z obowiązującą ustawą. Uznając tym samym zasadność podjęcia działań sugerowanych w zakwestionowanym wniosku pokontrolnym, Kolegium NIK uznało, że właściwe będzie przeniesienie treści omawianego wniosku do analizowanej uwagi zamieszczonej w pkt. 2 na str. 24 wystąpienia pokontrolnego.

Zastrzeżenie 10 dotyczyło wniosku pokontrolnego nr 5 (pkt IV., str. 25 wyst. pok.) o „Wyznaczenie komórki organizacyjnej sprawującej nadzór nad całością udzielonych zapewnień”.

W **zastrzeżeniu** Minister podniosła m.in., że w procesie obsługi wniosków i udzielania zapewnień finansowania na każdym etapie ważna jest kontrola, która jest prowadzona przez departamenty merytoryczne, zatem przerzucanie zadań na wyspecjalizowaną komórkę jest niezasadne. Jednocześnie Minister przywołała regulamin organizacyjny Ministerstwa, z którego wynika konieczność współdziałania komórek organizacyjnych z Departamentem BP w zakresie przygotowywania projektu ustawy budżetowej i wykonywania budżetu państwa, co zdaniem wnoszącej zastrzeżenia gwarantuje jednolitość postępowania w zakresie wszystkich zadań związanych z planowaniem i realizacją budżetu państwa. W zastrzeżeniu wskazano również, że zarzucając Ministrowi Finansów niespójność w regulacjach dotyczących zapewnień finansowania Najwyższa Izba Kontroli nie może równocześnie sugerować rozwiązań, które prowadziłyby do niespójnej organizacji realizacji zadań w tych samych obszarach.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Kolegium NIK mając na uwadze przesłanki formalne, o których mowa w uzasadnieniu zastrzeżenia nr 9, uwzględniło niniejsze zastrzeżenie i wykreśliło zakwestionowany wniosek pokontrolny.

Ustosunkowując się natomiast merytorycznie do zarzutów podniesionych w zastrzeżeniu, Kolegium NIK nie podziela opinii Minister, że NIK sugeruje rozwiązania, które prowadziłyby do niespójnej organizacji realizacji zadań. Izba nie kwestionuje obecnego podziału zadań w zakresie wydawania decyzji o zapewnieniu przez komórki merytoryczne, stoi jednak na stanowisku że niezbędne jest wyznaczenie komórki pełniącej funkcje nadzorcze wobec systemu udzielania zapewnień, obejmującej swym zakresem wszystkie departamenty merytoryczne biorące udział w tym procesie. Podstawą takiego twierdzenia były nieprawidłowości i uchybienia w systemie udzielania zapewnień stwierdzone w toku niniejszej kontroli. Zdaniem Kolegium NIK wskazują one na potrzebę nadzoru nad całością różnorodnych typów zapewnień sprawowanego przez jedną komórkę (jednostkę organizacyjną, stanowisko), taka forma nadzoru pozwoli na zmniejszenie ryzyka ponownego wystąpienia błędów, czy powielania ich w innych komórkach Ministerstwa. Należy przy tym zauważyć, że pewne elementy nadzoru

nad wydawaniem decyzji o zapewnieniu realizował Departament BP jednak tylko w zakresie decyzji wydawanych w ramach wydatków budżetu państwa z pominięciem budżetu unii europejskiej.

Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ



PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWIATKOWSKI
PREZES NIK