



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Sekretarz Kolegium

KPK-KPO.000.060.2015

Warszawa, dnia 30 października 2015 r.

Pan
Mateusz Szczurek
Minister Finansów

Wojciechowski

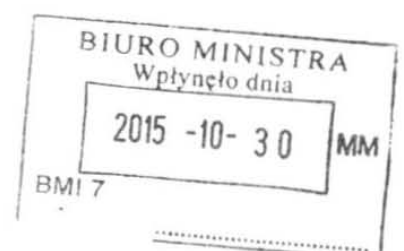
Stosownie do art. 57 i art. 61^a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2015 r., poz. 1096), przesyłam Panu Ministrowi uchwałę **Nr 64/2015** wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 26 października 2015 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 sierpnia 2015 r. (Nr KGP.410.003.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Gospodarowanie rezerwami strategicznymi”. Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:
Uchwała Nr 64/2015

Parrelin

SEKRETARZ KOLEGIUM
Najwyższa Izba Kontroli

Stanisław Jarosz
Stanisław Jarosz





NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Kolegium

Uchwała Nr 64/2015

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli

z dnia 26 października 2015 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) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 26 października 2015 r. zastrzeżeń z dnia 27 sierpnia 2015 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 sierpnia 2015 r. (Nr KGP.410.003.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Gospodarowanie rezerwami strategicznymi” – podjęło następującą

uchwałę:

zastrzeżenia z dnia 27 sierpnia 2015 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Finansów przez Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 6 sierpnia 2015 r. (Nr KGP.410.003.02.2015), skierowanego w związku z przeprowadzoną w Ministerstwie Finansów kontrolą pn. „Gospodarowanie rezerwami strategicznymi”

1) uwzględnia się w całości do:

- fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym podano, iż „W praktyce, finansowanie tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych było uzależnione od corocznych dotacji celowych przyznawanych przez Ministra Finansów, w wysokościach które różniły się od wielkości zapotrzebowań składanych przez Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za system rezerw strategicznych.” (zastrzeżenie nr 1);
- fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej, w którym podano, że „Minister Finansów zgłaszając postulaty dotyczące dostosowania wysokości kosztów realizacji Programu do możliwości finansowych budżetu państwa – nie przedstawiał własnych analiz wskazujących na nieuzasadniony wzrost przewidywanych wydatków na utrzymywanie

rezerw, w stosunku do wydatków poniesionych w roku 2012, tj. przed wejściem w życie przepisów uors nakładających obowiązek przygotowania Programu." (zastrzeżenie nr 2);

- uwagi w sprawie rozważania przez Ministra Finansów wspólnego finansowania rezerw strategicznych przez wiele podmiotów oraz zawartego w niej sformułowania, iż nastąpiło „zdjęcie” wydatków z części budżetu – Obrona narodowa w związku z nienaliczaniem właściwym resortom środków przeznaczonych na finansowanie rezerw mobilizacyjnych (zastrzeżenie nr 4);
- stwierdzenia, iż „Z ustaleń kontroli wynika, że analiza w zakresie jak wyżej, nie została sporządzona także przez Ministra Finansów, który miał dane i odpowiednie narzędzia do jej przeprowadzenia.” (zastrzeżenie nr 7);

2) uwzględnia się w części do:

- fragmentu wystąpienia pokontrolnego dotyczącego wysokości dotacji przyznawanej Agencji w poszczególnych latach oraz sformułowania o formalnym i wybiórczym podejściu Ministra Finansów do informacji zawartych w osr (zastrzeżenie nr 3);
- fragmentu wystąpienia pokontrolnego, w którym podano, że Minister Finansów kwestionował przyjęty w uors system rezerw strategicznych (zastrzeżenie nr 5);

3) oddala się w pozostałym zakresie.

W związku z uwzględnieniem zastrzeżeń, w wystąpieniu pokontrolnym wprowadza się następujące zmiany:

- na str. 1, w wierszach 5-9 od dołu, skreśla się fragment w brzmieniu: „W praktyce, finansowanie tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych było uzależnione od corocznych dotacji celowych przyznawanych przez Ministra Finansów, w wysokościach które różniły się od wielkości zapotrzebowań składanych przez Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za system rezerw strategicznych.”;
- na str. 2, w wierszach 6-10 od góry, skreśla się fragment w brzmieniu: „– nie przedstawiał własnych analiz wskazujących na nieuzasadniony wzrost przewidywanych wydatków na utrzymywanie rezerw, w stosunku do wydatków poniesionych w roku 2012, tj. przed wejściem w życie przepisów uors nakładających obowiązek przygotowania Programu. Minister Finansów” oraz wyraz: „również”;

- na str. 6, w wierszach 14-15 od góry, skreśla się fragment w brzmieniu: „celowej przyznawanej ARM z budżetu państwa (od 169 172 tys. zł w 2009 r. do 42 999 tys. zł w 2012 r.)” i w jego miejsce wpisuje się fragment w brzmieniu: „przyznawanych ARM z budżetu państwa (od 169 172 tys. zł w 2009 r. do 110 654 tys. zł w 2012 r.)”;
- na str. 6, w wierszach 21-30 od góry, skreśla się fragment rozpoczynający się od wyrazów: „Ponadto rozważanie przez” i kończący się wyrazami: „i de facto nastąpiło.”;
- na str. 6, w wierszach 10-14 od dołu, skreśla się fragment w brzmieniu: „Minister Finansów, kwestionując przyjęty w uors system rezerw strategicznych (tworzony na podstawie zapotrzebowania zgłaszanego przez poszczególne resorty i na podstawie określonej metodyki tworzenia rezerw), za skonstruowanie którego odpowiada Minister Gospodarki – nie zagwarantował dotychczas finansowania zadań w obszarze rezerw w perspektywie średniookresowej.” i w jego miejsce wpisuje się fragment w brzmieniu: „Minister Finansów nie zgadzając się na wysokość zapotrzebowania, zgłaszanego w latach 2012 i 2015 przez Ministra Gospodarki, na środki budżetu państwa niezbędne na realizację Programu, a także nie wskazując możliwego do zaakceptowania poziomu jego finansowania – o co zwracał się Minister Gospodarki – w istotny sposób utrudnił finansowanie zadań w obszarze rezerw w perspektywie średniorocznej.”;
- na str. 6, w wierszach 8-10 od dołu, skreśla się fragment w brzmieniu: „Formalne i wybiórcze podejście Ministra Finansów do zapisów OSR nie uwzględnia zasadniczego celu tworzenia systemu rezerw strategicznych.”;
- na str. 7, w wierszach 15-17 od góry, skreśla się fragment w brzmieniu: „Z ustaleń kontroli wynika, że analiza w zakresie jak wyżej, nie została sporządzona także przez Ministra Finansów, który miał dane i odpowiednie narzędzia do jej przeprowadzenia.”.

SEKRETARZ KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Stanisław JAROSZ

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Krzysztof KWATKOWSKI
PREZES NIK

UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji przeprowadziła w Ministerstwie Finansów (dalej: Ministerstwo) kontrolę pn. „Gospodarowanie rezerwami strategicznymi”.

Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 6 sierpnia 2015 r., do którego w piśmie z dnia 27 sierpnia 2015 r. z upoważnienia Ministra Finansów Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów (dalej: Minister) zgłosiła siedem zastrzeżeń.

Zastrzeżenie 1 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II., str. 1 wyst. pok.), w którym podano, iż „W praktyce, finansowanie tworzenia i utrzymywania rezerw strategicznych było uzależnione od corocznych dotacji celowych przyznawanych przez Ministra Finansów, w wysokościach które różniły się od wielkości zapotrzebowań składanych przez Ministra Gospodarki, odpowiedzialnego za system rezerw strategicznych.”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła m.in., że Minister Finansów określał jedynie limity wydatków dla poszczególnych części budżetu państwa na podstawie założeń przyjmowanych przez Radę Ministrów w ramach prac nad projektami budżetu państwa. Minister Gospodarki, po otrzymaniu wstępnego limitu wydatków dla części, której jest dysponentem, dokonuje jego podziału, zgodnie z ustalonymi przez siebie priorytetami i przyznaje dotacje celowe dla jednostek podległych na realizację poszczególnych zadań państwa, w tym dla Agencji Rezerw Materiałowych na zadania dotyczące rezerw strategicznych. Stawianie wobec tego tezy, że Minister Finansów nie zabezpieczył środków w odpowiedniej wysokości na finansowanie systemu rezerw strategicznych jest sprzeczne z zasadami finansowania wydatków publicznych, określonych w ustawie z dnia 17 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, gdyż to nie Minister Finansów zabezpiecza środki na określony cel, ale zabezpieczane są one przez Sejm w ustawie budżetowej. Minister Finansów przedstawia projekt budżetu państwa na posiedzeniu Rady Ministrów, który jest kierowany do Sejmu przez Radę Ministrów, a nie Ministra Finansów.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Kolegium NIK dostrzegając wyraźny brak zainteresowania ze strony Ministra Finansów uzyskaniem kompromisu z Ministrem Gospodarki co do poziomu finansowania rezerw strategicznych i uzgodnienia Rządowego Programu Rezerw Strategicznych (dalej: Program), o których mowa w rozdziale 2 ustawy z dnia 29 października 2010 r. o rezerwach strategicznych², podziela stanowisko zaprezentowane w zastrzeżeniach. Nie sposób bowiem uznać, w świetle obowiązujących zasad opracowywania i wykonywania budżetu państwa, że Minister Finansów ma bezpośredni wpływ na finansowanie tworzenia i utrzymania rezerw strategicznych. Kolegium NIK zwraca uwagę, że na podstawie przepisów ustawy o rezerwach strategicznych (art. 13), to minister właściwy do spraw gospodarki jest organem odpowiedzialnym za tworzenie – a co za tym idzie i finansowanie – rezerw strategicznych. W ocenie Kolegium NIK, stawianie tezy iż brak konsensusu co do poziomu i sposobu finansowania rezerw strategicznych oznacza, że Minister Finansów – jako odpowiedzialny za określenie limitów wydatków dla poszczególnych części budżetowych – ponosi również odpowiedzialność za brak w kolejnych

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

² Dz. U. z 2015 r., poz. 1229.

ustawach budżetowych (na lata 2013-2015) środków na finansowanie Programu, jest zbyt daleko idącym skrótem myślowym.

Wobec powyższego, Kolegium NIK uznało za zasadne wykreślenie z wystąpienia pokontrolnego zakwestionowanego fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej.

Zastrzeżenie 2 dotyczyło fragmentu uzasadnienia oceny ogólnej (pkt II., str. 2 wyst. pok.), w którym podano, iż „Minister Finansów zgłaszając postulaty dotyczące dostosowania wysokości kosztów realizacji Programu do możliwości finansowych budżetu państwa – nie przedstawiał własnych analiz wskazujących na nieuzasadniony wzrost przewidywanych wydatków na utrzymywanie rezerw, w stosunku do wydatków poniesionych w roku 2012, tj. przed wejściem w życie przepisów uors³ nakładających obowiązek przygotowania Programu.”.

W **zastrzeżeniu** Minister podniosła, że projekty ustaw oraz akty prawne, których skutkiem może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, zawierają w uzasadnieniu określenie wysokości tych skutków, wskazanie źródeł ich sfinansowania oraz opis celów nowych zadań i mierników określających stopień realizacji celów. Jak podniosła zgłaszająca zastrzeżenia, w ocenie skutków regulacji (dalej: osr) do ustawy o rezerwach strategicznych wskazano, że zmiana organizacji i funkcjonowania dotychczasowych rezerw nie spowoduje powstania dodatkowych kosztów. Oznacza to, że wejście w życie Programu nie spowoduje konieczności planowania wyższych wydatków na finansowanie rezerw strategicznych niż przed jego wejściem w życie. Ponadto Minister Finansów nie jest właściwy do przedstawiania własnych analiz wskazujących na brak uzasadnienia wyższych kosztów, niż zostały one określone w osr do ww. ustawy. Wiąże się to bowiem z określeniem asortymentu rezerw strategicznych i ich wielkości. Do opracowania tych kwestii ustawa nie wskazała jako właściwego – wśród wielu innych podmiotów uznanych za właściwe – Ministra Finansów.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Zdaniem Kolegium NIK należy zgodzić się ze stanowiskiem zgłaszającej zastrzeżenia, że Minister Finansów nie jest właściwy do przedstawiania własnych analiz wskazujących na brak uzasadnienia wyższych kosztów zaproponowanego przez Ministra Gospodarki Programu, niż zostały określone w osr do projektu ustawy o rezerwach strategicznych, gdyż nie jest on organem uprawnionym do określania asortymentu rezerw oraz ich ilości. Jakkolwiek można mieć wiele zastrzeżeń co do prawidłowości oszacowania skutków finansowych zawartych w osr do projektu omawianej ustawy, to z pewnością Minister Finansów nie jest właściwym ich adresatem. W tej sytuacji Kolegium NIK postanowiło wykreślić zakwestionowany fragment uzasadnienia oceny ogólnej.

Zastrzeżenie 3 dotyczyło uwagi wskazującej, że zapewnienie zawarte w osr do projektu ustawy o rezerwach strategicznych, iż regulacja nie powoduje powstania dodatkowych kosztów, de facto nie musiało oznaczać, że takie koszty nie wystąpią, a także uwagi, iż w osr nie sprecyzowano jakie w istocie były koszty utrzymywania rezerw w roku odniesienia (2012), które to koszty zmieniały się w poszczególnych latach, podobnie jak wysokość

³ Ustawa o rezerwach strategicznych.

dotacji celowej przyznawanej Agencji Rezerw Materiałowych (dalej: ARM lub Agencja) z budżetu państwa (od 169.172 tys. zł w 2009 r. do 42.999 tys. zł w 2012 r.). Ponadto zastrzeżenie dotyczy sformułowania zawartego w opisie nieprawidłowości, że „podejście Ministra Finansów do zapisów osr” jest „formalne” i „wybiórcze” (pkt III.1.2., str. 6 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, iż informacja zawarta w osr była informacją precyzyjną, wskazującą że wnioskodawca nie przewiduje dodatkowych kosztów ponad te, które planowane były w budżecie państwa w roku rozpoczęcia prac nad Programem, tj. w roku 2012. Informacje te stanowiły istotną przesłankę do podjęcia decyzji o wprowadzeniu nowych rozwiązań. Minister podniosła także, że w roku 2009 podstawą do planowania dotacji dla ARM była ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o rezerwach państwowych⁴. Ustawa ta nie precyzowała jakie dotacje otrzymuje Agencja. W ustawie budżetowej planowana była wyłącznie dotacja celowa, z której finansowane były także koszty związane z funkcjonowaniem Agencji. Ustawa o rezerwach strategicznych określa, że Agencja otrzymuje z budżetu państwa zarówno dotacje celowe i dotacje podmiotowe. Zatem w roku 2012 występowała już zarówno dotacja celowa (42.999 tys. zł) jak i dotacja podmiotowa (67.655 tys. zł), w łącznej wysokości 110.654 tys. zł. Minister Finansów za punkt odniesienia przyjmował zawsze dotacje ogółem przekazywane Agencji przed planowanym wejściem w życie Programu.

Ponadto Minister podniosła, że w wystąpieniu pokontrolnym nie zostało uzasadnione jakie informacje z osr Minister Finansów traktował wybiórczo.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Kolegium NIK zwraca uwagę, że Minister Gospodarki zamieszczając w osr zapewnienie o braku negatywnych skutków finansowych nie sprecyzował jaka jest faktycznie wysokość kosztów i korzyści tworzenia nowego systemu rezerw strategicznych. Określenie ich wysokości miało się opierać na innej metodologii niż przewidziana dotychczas (porównywanie danych do lat poprzednich). Zatem i tak nie można byłoby porównać tych wyników do skutków finansowych uzyskanych po przyjęciu nowej metodologii. Ponadto z ustaleń kontroli wynika, że koszty utrzymywania rezerw zmieniały się w poszczególnych latach, podobnie jak wysokość dotacji przyznawanej ARM z budżetu państwa. Oznacza to, zdaniem Kolegium NIK, że słusznie stwierdzono w wystąpieniu pokontrolnym, iż nie ma jednego określonego poziomu finansowania, który stanowiłby wyznacznik w zakresie limitu środków budżetowych, które mogłyby być przeznaczone na finansowanie Programu. Już z samego faktu, że uors dopuszcza coroczną aktualizację Programu wynika, że aktualizacja ta może dotyczyć zarówno zakresu rzeczowego rezerw strategicznych jak i poziomu finansowania zaktualizowanego zakresu rzeczowego rezerw. Oznacza to, że w założeniu nowej ustawy nie mogło być mowy o jednym poziomie finansowania rezerw strategicznych w perspektywie kilku lat, a gdy się uwzględni, że uzgadnianie Programu trwa już ponad trzy lata, to oczywistym wydaje się, że w trakcie tych przedłużających się uzgodnień należało brać pod uwagę zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne (tj. zagrożenia bezpieczeństwa i obronności państwa, ocenę perspektyw koniunktury na świecie) oraz sytuację gospodarczą i społeczną, wpływające na poziom ryzyka wystąpienia określonych zagrożeń, a tym samym na zakres rzeczowy i poziom finansowania rezerw strategicznych.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 594 ze zm.

Kolegium NIK postanowiło natomiast uwzględnić zastrzeżenie w zakresie w jakim odnosi się ono do wysokości dotacji przyznawanej Agencji w poszczególnych latach oraz sformułowania o formalnym i wybiórczym podejściu Ministra Finansów do zapisów osr. Zgodzić się bowiem należy ze stanowiskiem Minister, że dla celów porównawczych należy uwzględniać wysokość dotacji ogółem przekazywanych Agencji w danym roku, tj. zarówno dotację celową, jak i podmiotową. Odnosząc się do drugiej z uwzględnionych kwestii, Kolegium NIK uznało, że ponieważ w istocie rzeczy w wystąpieniu pokontrolnym nie wskazano na czym owo wybiórcze i formalne podejście Ministra Finansów miałyby polegać, niezasadne jest używanie w opisie nieprawidłowości tak nieostrych sformułowań.

Zastrzeżenie 4 dotyczyło uwagi w sprawie rozważania przez Ministra Finansów wspólnego finansowania rezerw strategicznych przez wiele podmiotów oraz zawartego w niej sformułowania, iż nastąpiło „zdjęcie” wydatków z części budżetu – Obrona narodowa w związku z nienaliczaniem właściwym resortom środków przeznaczonych na finansowanie rezerw mobilizacyjnych w rozdziale 75212 (pkt III.1.2., str. 6 wyst. pok.).

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła m.in., że niezasadne jest kwestionowanie przez NIK uprawnień Ministra Finansów do rozważania sposobu rozwiązania problemu finansowania rezerw strategicznych. Wskazała ponadto, że w piśmie z dnia 15 października 2012 r. Minister Finansów zauważył jedynie, że Minister Obrony Narodowej zaprzestał naliczania właściwym resortom środków przeznaczonych na finansowanie rezerw mobilizacyjnych w rozdziale 75212, ale także nie zwiększył ekwiwalentnie środków Ministrowi Gospodarki z zamiarem przeznaczenia ich w formie dotacji celowej dla ARM. Środki te pozostały w limicie wydatków Ministra Obrony Narodowej, który nie został pomniejszony.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

W ocenie Kolegium NIK Minister Finansów ma prawo do dowolnych rozważań odnoszących się do sposobu rozwiązania problemu finansowania rezerw strategicznych. Jakkolwiek istotą nowej ustawy i zamierzeniem ustawodawcy była zmiana dotychczasowego systemu poprzez wskazanie jednego podmiotu odpowiedzialnego za całość rezerw strategicznych, w tym ich finansowanie, to jednak nie jest uprawnione – zdaniem Kolegium NIK – zwracanie uwagi na nieracjonalność postępowania Ministra Finansów w odniesieniu do kwestii sposobu finansowania tych rezerw.

Kolegium NIK uznało również, że w obliczu uwzględnienia pierwszej części omawianego zastrzeżenia oraz przedstawionych w zastrzeżeniach wyjaśnień – znajdujących potwierdzenie w zgromadzonym w toku kontroli materiale dowodowym⁵ – niezasadne jest zamieszczone w wystąpieniu pokontrolnym uwagi odnośnie do zaprzestania naliczania przez Ministra Obrony Narodowej środków budżetowych poszczególnym resortom, uczestniczącym w tworzeniu rezerw mobilizacyjnych w ramach poprzedniego systemu, co oznacza, że „zdjęcie” tych wydatków z części budżetu – Obrona narodowa było możliwe i de facto nastąpiło.

⁵ Vide: Akta kontroli str. 19-21 (pismo z dnia 15 października 2012 r., znak: FS2/063/22-3/JBS/12), akta kontroli str. 68-69 (pismo z dnia 23 listopada 2012 r., znak: 2748/DB), akta kontroli str. 76-79 (pismo z dnia 10 lipca 2015 r., znak: FG4.0811.3.B.2015).

Zastrzeżenie 5 dotyczyło użytego w opisie nieprawidłowości (pkt III.1.2., str. 6 wyst. pok.) sformułowania, że „Minister Finansów, kwestionując przyjęty w uors system rezerw strategicznych..”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że Minister Finansów w żadnej opinii nie kwestionował tego systemu, co nie oznacza, że nie zgłaszał do niego uwag.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie w części.

Użyte w wystąpieniu pokontrolnym sformułowanie wskazuje na powiązanie kwestionowanego przez Ministra Finansów zarzutu z brakiem rozwiązań w zakresie finansowania systemu rezerw strategicznych. Kolegium NIK podziela stanowisko Minister, że w opiniach czy oficjalnym stanowisku Minister Finansów wprost nie kwestionował przyjętego systemu, co nie oznacza jednak jego akceptacji dla proponowanych rozwiązań. Minister Finansów nie zgadzał się na wysokość zapotrzebowania zgłaszanego przez Ministra Gospodarki na środki budżetu państwa, przeznaczane na finansowanie Programu, skutkiem czego przez ponad trzy lata proces uzgodnień nie doszedł do skutku, uniemożliwiając tym samym przyjęcie Programu, będącego warunkiem koniecznym do powstania – nie tylko na papierze – nowego systemu rezerw strategicznych. Konsekwencją działania Ministra Finansów poprzez „fakty dokonane” jest to, że system rezerw strategicznych nie funkcjonuje, gdyż nie tworzy się nowych rezerw uznanych za potrzebne na podstawie art. 13 uors, prócz tych, które wynikają z nadzwyczajnych okoliczności, i które z zasady nie są ujmowane w *Programie* (na podstawie art. 14 uors). Mając powyższe na uwadze, Kolegium NIK uznało za zasadne zastąpienie zakwestionowanego sformułowania innym, adekwatnym do zaistniałej sytuacji, tj. „Minister Finansów nie zgadzając się na wysokość zapotrzebowania, zgłaszanego w latach 2012 i 2015 przez Ministra Gospodarki, na środki budżetu państwa niezbędne na realizację Programu, a także nie wskazując możliwego do zaakceptowania poziomu jego finansowania – o co zwracał się Minister Gospodarki – w istotny sposób utrudnił finansowanie zadań w obszarze rezerw w perspektywie średniorocznej.”.

Zastrzeżenie 6 dotyczyło fragmentu opisu nieprawidłowości (pkt III.1.2., str. 6 wyst. pok.), w którym wskazano, że „Ponadto należy zauważyć, że dotychczasowe stanowisko Ministra Finansów w sprawie finansowania Programu było pozbawione elementów konstruktywnych, polegających chociażby na wskazywaniu konkretnych źródeł pozyskania środków i ich kwot, niezbędnych do realizacji podstawowych zadań publicznych w tym zakresie.”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że Minister Finansów w swoich opiniach wskazywał na możliwość stworzenia montażu finansowego przy finansowaniu rezerw strategicznych, w granicach kwot, spełniających wytyczne określone w osr do projektu uors. Fakt, że NIK nie podziela stanowiska Ministra Finansów co do możliwości takiej konstrukcji, nie oznacza, że Minister nie przedstawiał konstruktywnych rozwiązań. Ponadto zgłaszająca zastrzeżenia ponownie podkreśliła, że co do zasady, przedstawianie rozwiązań dotyczących Programu należy do Ministra Gospodarki jako wnioskodawcy jego przyjęcia.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.

Kolegium NIK ponownie zwraca uwagę się na nieracjonalność proponowanego przez Ministra Finansów rozwiązania (stworzenie montażu finansowego). Podkreślić również należy, że w przypadku gdy w osr nie przedstawiono konkretnych wyliczeń co do poziomu finansowania proponowanych rozwiązań, to rolą Ministra

Finansów w ramach uzgodnień międzyresortowych nad projektem uors było domaganie się przynajmniej zidentyfikowania rezultatów regulacji dla finansów publicznych, by zminimalizować ewentualne przyszłe negatywne efekty nieprecyzyjnego oszacowania skutków regulacji. Zdaniem Kolegium NIK, nie jest z pewnością podejściem konstruktywnym – jakkolwiek co do zasady słusznym – powoływanie się na osr, czy domaganie się powrotu do starego sposobu finansowania systemu finansowania rezerw strategicznych już po przyjęciu nowej ustawy o rezerwach strategicznych. Oznaczałoby to, że ustawa ta jest aktem martwym, a system rezerw strategicznych nie funkcjonuje, bowiem nie są wykonywane zadania państwa w tym zakresie, mimo że obowiązująca regulacja prawna była wynikiem dostosowywania do bieżących zadań stojących przed gospodarką. Ponieważ Minister Finansów zdaje się abstrahować od tego, że gospodarka narodowa by sprostać zadaniom, musi być wyposażona we właściwe instrumenty prawne i finansowe, umożliwiające utworzenie i utrzymanie odpowiedniej wielkości rezerw strategicznych, Kolegium NIK uznało za zasadne pozostawienie w wystąpieniu pokontrolnym zakwestionowanego fragmentu.

Zastrzeżenie 7 dotyczyło stwierdzenia (pkt III.2., str. 7 wyst. pok.), iż „Z ustaleń kontroli wynika, że analiza w zakresie jak wyżej, nie została sporządzona także przez Ministra Finansów, który miał dane i odpowiednie narzędzia do jej przeprowadzenia.”.

W **zastrzeżeniu** Minister stwierdziła, że ustawodawca nie przewidział Ministra Finansów jako organu, który uczestniczy w opracowywaniu Programu i dysponuje narzędziami do oceny przyczyn takiego, a nie innego zapotrzebowania na asortyment rezerw strategicznych. Asortymenty te są opracowywane na podstawie analizy ryzyka i niepewności wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa i obronności państwa, bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, klęski żywiołowej lub sytuacji kryzysowej przez właściwe podmioty wymienione w uors. Minister Finansów nie posiadał wiedzy na temat szczegółowych założeń dla określenia tych zagrożeń, a zadania te nie należą do właściwości Ministra Finansów.

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli uwzględniło zastrzeżenie.

Do kwestii przeprowadzania przez Ministra Finansów własnych analiz Kolegium NIK odniosło się już w uzasadnieniu rozstrzygnięcia zastrzeżenia nr 2, wskazując iż Minister ten nie jest w tym zakresie organem właściwym, dysponującym stosowną wiedzą i narzędziami. Z uwagi na to, że w obecnie analizowanym przypadku zgłaszająca zastrzeżenia posłużyła się analogicznymi argumentami, Kolegium NIK podzielając to stanowisko uznało za zasadne wykreślenie zakwestionowanego fragmentu z wystąpienia pokontrolnego.

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