



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Jacek Uczkiewicz

KBF.410.005.02.2015

P/15/015

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/015 - Zapewnienie jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdawczości finansowej
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli ¹ Departament Budżetu i Finansów
Kontroler	Marcin Tomalak, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr 96671 z dnia 14 września 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju – do dnia 15 listopada 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa – od dnia 16 listopada 2015 r. 00-928 Warszawa, ul. Chałubińskiego 4/6
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak – Minister Infrastruktury i Rozwoju do dnia 15 listopada 2015 r. Andrzej Adamczyk – Minister Infrastruktury i Budownictwa od dnia 16 listopada 2015 r.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2014 r. – 31 sierpnia 2015 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

W odniesieniu do sporządzanych w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MliR) sprawozdań o charakterze finansowym z zakresu transportu, dotyczących realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020, Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 oraz Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych, nie przestrzegano zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sporządzone na dzień 30 czerwca 2015 r. sprawozdania budżetowe i pozostałe o charakterze finansowym oraz kontrolowane sprawozdania za 2014 rok w zakresie części 39 *Transport* i części 18 *Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo*.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pomimo iż wszystkie skontrolowane, sporządzane przez ministra właściwego do spraw transportu, sprawozdania zawierały obligatoryjne elementy określone w obowiązujących przepisach, nie dostarczały przejrzystej i wystarczającej informacji do dokonania oceny kierunków wydatkowania środków publicznych w obszarze transportu oraz do dokonania oceny stopnia realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych.

Najistotniejsze sprawozdania z punktu widzenia polityki transportowej państwa, czyli „Informacja o realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”, „Informacja dotycząca stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 – raport na 2014 rok” oraz „Sprawozdanie z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku

¹ Dalej: Najwyższa Izba Kontroli lub NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, negatywna i opisowa, jeżeli nie zostały spełnione kryteria określone dla oceny pozytywnej ani negatywnej.

2015” nie zawierały danych ważnych dla oceny terminowości, skuteczności i kosztochłonności realizacji zadań ujętych w tych dokumentach. Kontrola wykazała także, że dane finansowe zawarte w Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku prezentowano w układzie niespójnym z układem rzeczowym tej strategii, co wskazuje na wewnętrzną niespójność tego dokumentu. W związku z powyższym sprawozdania te nie spełniały podstawowych postanowień międzynarodowych standardów jawności i przejrzystości finansów publicznych opracowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy³ wskazujących, że:

- dane publikowane w sprawozdaniach powinny być ze sobą spójne (standard 1.3.2),
- prognozy i sprawozdania finansowe powinny być prezentowane w sposób umożliwiający analizę prowadzonych polityk i ich rozliczalność (standard 2.3).

Ponadto nie były sporządzane sprawozdania z realizacji Master Planu dla Transportu Kolejowego w Polsce do 2030 roku.

Formułując ocenę prawidłowości sporządzania sprawozdań budżetowych i innych o charakterze finansowym, Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła fakt, iż sprawozdania sporządzone zostały terminowo oraz prawidłowo pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, a dane w nich wykazane wynikały z ewidencji księgowej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Sprawozdania budżetowe i inne o charakterze finansowym

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła sporządzone przez kontrolowaną jednostkę na dzień 30 czerwca 2015 r. następujące sprawozdania dotyczące części 18 *Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo* i części 39 *Transport*:

- Rb-27 – *sprawozdanie z wykonania planu dochodów budżetowych*;
- Rb-28 – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa*;
- Rb-28 Programy – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu państwa w zakresie programów realizowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*;
- Rb-28UE – *sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetu środków europejskich, z wyłączeniem wydatków na realizację Wspólnej Polityki Rolnej*;
- Rb-BZ1 – *półroczne sprawozdanie z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym*;
- Rb-N – *kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych*;
- Rb-Z – *kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji*

oraz za 2014 rok:

- sprawozdanie Rb-WSb – *o wydatkach strukturalnych w podziale wojewódzkim (regionalnym) poniesionych przez pozostałe jednostki sektora finansów publicznych z wyłączeniem placówek*;

³ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, The Fiscal Transparency Code, <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

- sprawozdanie z wykonania planu działalności za 2014 r. w zakresie kierowanych przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju działów administracji rządowej, sporządzone na podstawie art. 70 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴.

Sprawozdania budżetowe i pozostałe o charakterze finansowym sporządzono rzetelnie, w terminach wymaganych przepisami. Sprawozdania te były prawidłowe pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym. Wykazane w nich dane wynikały z ewidencji księgowej.

(dowód: akta kontroli str.80-102, 122-208,413-492, 516-543, 577-594, 595-605)

W okresie objętym kontrolą komórka audytu wewnętrznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przeprowadziła analizę ryzyka w zakresie planowania rocznego oraz na potrzeby realizowanych zadań audytowych. Przygotowując plany audytu wewnętrznego oparte na analizie ryzyka, kierownik komórki audytu wybierał obszary, w których ryzyko zostało ocenione najwyżej, biorąc pod uwagę m.in.: czas od ostatniego zadania audytowego realizowanego w obszarze, ocenę ryzyka dokonaną przez poszczególne komórki organizacyjne, analizę zasobów osobowych, priorytet kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, priorytet Komitetu Audytu. Dla planu audytu wewnętrznego wybierane były obszary, w których ryzyko ocenione zostało najwyżej. Analiza ryzyka opracowana w kontrolowanym okresie przez Zespół Audytu Wewnętrznego wykazała, że obszar dotyczący sporządzania sprawozdań budżetowych i pozostałych o charakterze finansowym, nie uzyskał najwyższej oceny i w związku z tym w jego zakresie nie były przeprowadzane zadania audytowe.

(dowód: akta kontroli str. 608-618)

W trybie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁵ do kontrolowanej jednostki występowano z wnioskami o udostępnienie informacji o sprawach publicznych, w szczególności o majątku publicznym (art. 1 ust. 1 i art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy). W okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 sierpnia 2015 r. do Ministerstwa skierowano 184 takie wnioski. Dotyczyły one m.in. spraw kadrowo-organizacyjnych, majątkowych, zasad udzielania zamówień publicznych i finansowania wydatków ze środków z Unii Europejskiej. Nie stwierdzono przypadków nieterminowego udzielenia odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 619-627)

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

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

2. Spełnienie zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych przez system sprawozdań o charakterze finansowym

Do najistotniejszych, z punktu widzenia interesów państwa, dokumentów z zakresu polityki transportowej, zawierających dane o charakterze finansowym, w kontrolowanym okresie zaliczyć należy:

- Strategię Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)⁶,

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2015, poz. 2058.

⁶ Uchwała nr 6 Rady Ministrów z dnia 22 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2013 r. poz. 75.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

- Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015,
- Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015,
- Master Plan dla Transportu Kolejowego w Polsce do 2030 roku.

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku), zwana dalej SRT, została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 r. W 2014 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju opracowano pierwszą informację o stanie realizacji zadań określonych w tej strategii. Dokument ten zawierał między innymi dane o wydatkach poniesionych na działania przewidziane do wykonania w SRT w 2013 r. W dniu 21 października 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju zatwierdził „Informację o realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014”. Dokument ten zawierał między innymi omówienie działań podjętych dla realizacji pięciu celów szczegółowych SRT, omówienie wydatków poniesionych w 2014 r. oraz osiągnięte wartości wskaźników realizacji celów.

Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 10/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015”. W 2015 r. w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju sporządzono „Informację dotyczącą stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 – raport na 2014 rok”. W Informacji przedstawiono szczegółowe dane o wydatkach poniesionych na poszczególne projekty łącznie w latach 2010-2013 i w roku 2014 w podziale na środki z Krajowego Funduszu Drogowego (wraz ze środkami unijnymi) i z budżetu państwa. Informacja zawierała również wskaźniki rzeczowe dotyczące długości wybudowanych i oddanych do użytkowania dróg krajowych w 2014 r. i od początku realizacji programu.

Zawarte w informacji dane o wydatkach budżetu państwa poniesionych w 2014 r. na realizację Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 były spójne z danymi zamieszczonymi w „Sprawozdaniu z wykonania budżetu państwa w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.”

Wieloletni Program Inwestycji Kolejowych do roku 2015 został przyjęty uchwałą Nr 196/2013 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 2013 r. i zaktualizowany uchwałą z dnia 25 czerwca 2014 r. oraz uchwałą z dnia 13 marca 2015 r. zmieniającą uchwałę w sprawie ustanowienia Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015. W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju w 2015 r. przygotowano „Sprawozdanie z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015”, zawierające dane finansowe i rzeczowe. Sprawozdanie przedstawiało również dane dotyczące wykonania poprzedniego Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2013 z perspektywą do roku 2015 z dnia 7 listopada 2011 r.

Dane finansowe dotyczyły wydatków poniesionych w latach 2011-2014 według źródeł finansowania oraz według działań (przygotowanie, budowa, modernizacja, odtworzenie), a także stopnia wykonania planu wydatków. W załączniku 1. sprawozdania zaprezentowano wydatki poniesione w latach 2013-2014, plan wydatków na 2014 r. i na cały okres programowania oraz zaawansowanie planu wydatków według poszczególnych projektów (zadań). Załącznik nie zawierał informacji, jakie kwoty były planowane do poniesienia na poszczególne zadania od początku ich realizacji do końca 2014 r. i w jakim stopniu udało się ten plan zrealizować.

W dniu 19 grudnia 2008 r. uchwałą Nr 277/2008 Rada Ministrów przyjęła Master Plan dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030. Dokument ten zawierał

między innymi szczegółowy plan wydatków według trzech scenariuszy: optymistycznego, umiarkowanego optymistycznego i bazowego w podziale na źródła finansowania oraz w podziale na kierunki finansowania (nakłady na infrastrukturę kolejową, tabor kolejowy, przewozy pasażerskie i na pozostałe zadania) wraz z harmonogramem wydatków. Master Plan zawiera również prognozę kluczowych wskaźników jakościowych, rynkowych, technicznych, eksploatacyjnych, bezpieczeństwa, środowiskowych i ekonomicznych w roku 2010, 2015, 2020, 2025 i 2030.

Mimo że Master Plan został sporządzony z dość dużą szczegółowością, nie jest obecnie źródłem planowania wydatków budżetowych.

(dowód: akta kontroli str. 630, 633-636, 692)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Mimo przyjęcia przez Radę Ministrów w dniu 19 grudnia 2008 r. Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030, zawierającego szczegółowy plan finansowy oraz prognozę kluczowych wskaźników rzeczowych, nie są sporządzane sprawozdania z realizacji tego programu. W związku z tym nie jest możliwa kompleksowa weryfikacja zawartych w tym planie scenariuszy finansowych wraz z weryfikacją osiągnięcia celów. Przydatność Master Planu jest w związku z tym znikoma.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor Generalny w MliR podał, że Master plan nie jest obecnie źródłem planowania budżetowego, a jego system sprawozdawczości jest przewidziany do weryfikacji i aktualizacji.

(dowód: akta kontroli str. 630, 636)

Ponadto Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR wskazał, że obecnie jest realizowana odmienna koncepcja planu dla transportu kolejowego w Polsce do 2030 roku, a nowy dokument jest dopiero w opracowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 672, 690)

NIK zwraca uwagę, że w 2014 r., jak i w latach wcześniejszych, obowiązywała uchwała Rady Ministrów nr 277 z dnia 19 grudnia 2008 r. dotycząca Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030. Nie było zatem, zdaniem NIK, podstawy do realizacji innego planu rozwoju transportu kolejowego, niespójnego z założeniami Master Planu przyjętego w 2008 r.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z uwagi na fakt, iż sprawozdania opracowane w Ministerstwie nie zapewniały użytkownikom zewnętrznym informacji koniecznej do oceny skuteczności i efektywności prowadzonej polityki transportowej oraz nie dostarczały danych koniecznych do efektywnego zarządzania zadaniami w zakresie transportu, NIK zgłasza następujące uwagi:

1. Układ rozdziału III „Informacji o realizacji strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014” – Finansowanie SRT2020 – był niespójny z układem rozdziału II, prezentującym realizację celów szczegółowych strategii w podziale na branże transportu. Oznacza to, że nie było możliwe zestawienie części rzeczowej informacji z częścią finansową. W rozdziale III informacji, na stronach 44-45, w zestawieniach wydatków nie ujęto danych o planie wydatków na 2014 r., ograniczając się jedynie do danych dotyczących wykonania wydatków. W związku z tym nie można było ocenić w oparciu o publikowane dane, czy wydatki były realizowane w sposób planowy.

(dowód: akta kontroli str. 630, 633-635, 692)

Dyrektor Departamentu Rozwoju w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wyjaśnił, że zastosowany układ prezentacji danych finansowych w „Informacji o realizacji strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014” wynika z tego, że cele szczegółowe w SRT wzajemnie się przenikają, dlatego nie można podzielić między nie środków.

(dowód: akta kontroli str. 670, 685-686)

Zdaniem NIK, o ile uzasadnione było nierozdzielanie środków na osiągnięcie celów strategicznych, które są realizowane przy pomocy tych samych działań (na co wskazuje ogólny charakter tych celów), to w przypadku celów szczegółowych należało doprowadzić do jednoznacznego przyporządkowania przypisanych do nich działań oraz środków do poszczególnych celów. Ponieważ tak się nie stało, struktura „Informacji o realizacji strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014” była niejasna, a pytania o wydatki poniesione na realizację każdego z celów szczegółowych zostały bez odpowiedzi. Jeżeli te same działania służyły realizacji różnych celów szczegółowych, to ich rozłączność była fikcyjna. Tymczasem zarówno w SRT, jak i w informacji o jej realizacji cele te były prezentowane rozłącznie, w osobnych podrozdziałach, z przyporządkowanymi do nich działaniami, tak jakby to były różne zagadnienia.

2. W „Informacji o realizacji strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014” na stronach 44-45 – w rozdziale Finansowanie SRT2020 – zamieszczono tylko dane o wydatkach w 2014 r. chociaż, zdaniem NIK, należało również umieścić dane o:
 - wykonaniu wydatków na SRT w całym okresie realizacji strategii,
 - zaawansowaniu realizacji planu wydatków na SRT przewidzianych do poniesienia w całym okresie planowania,
 - odchyleniach od harmonogramu wydatków na SRT według stanu na koniec 2014 r. wraz z wyjaśnieniem, jak odchylenia te wpłyną na realizację celów strategii.

Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR wyjaśnił, że przepisy nie nakazywały, aby w sprawozdaniach z realizacji SRT umieszczać dane o zaawansowaniu planu wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 670, 686, 692)

Strategia Rozwoju Transportu jest dokumentem wieloletnim, który ma umożliwić realizację celów na koniec planowanego okresu, dlatego dane o zaawansowaniu planu rzeczowego i spójnego z nim planu finansowego powinny być kluczowe przy ocenie jej realizacji. Zdaniem NIK skupienie się tylko na danych rocznych nie daje podstawy do oceny, jak jest realizowana strategia i w związku z tym, w kolejnych rocznych sprawozdaniach z realizacji Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku należy umieszczać m.in. dane o zaawansowaniu planu wydatków w podziale na rodzaje transportu oraz cele szczegółowe.

3. Na stronie 44 „Informacji o realizacji strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014”, w tabeli 1.1 Transport drogowy i bezpieczeństwo ruchu drogowego, w pozycji Informacja, promocja i edukacja wykazano błędną kwotę wydatków budżetu środków europejskich w wysokości 4.456 mln zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR, wydatki te wyniosły 4,5 mln zł. Informacja została skorygowana w trakcie kontroli, w wersji

dostępnej na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa znajduje się właściwa kwota wydatków.⁷

(dowód: akta kontroli str. 670, 686, 692)

4. W Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju nie podejmowano działań zmierzających do ujednolicenia układu zadaniowego budżetu państwa z układem Strategii Rozwoju Transportu, co powodowało brak możliwości powiązania wydatków budżetowych z wydatkami przeznaczonymi na realizację tej strategii.

Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR poinformował, że układ funkcji, zadań, podzadań i działań budżetu państwa nie może być spójny z układem SRT, ponieważ dokumenty te funkcjonują na różnym poziomie ogólności.

(dowód: akta kontroli str. 670, 686-687, 692)

Zdaniem NIK działania zawarte w układzie zadaniowym budżetu państwa oraz działania podejmowane w celu realizacji SRT, finansowane z budżetu państwa i budżetu środków europejskich, nie powinny się różnić. Są to bowiem te same działania, tylko wykazane w różnych układach. Należy podjąć działania zmierzające do ujednolicenia układu zadaniowego budżetu państwa z układem Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku.

5. W „Informacji dotyczącej stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 – raporcie na 2014 rok” nie zamieszczono danych o wydatkach planowanych do poniesienia do końca 2014 r., wynikających z harmonogramów wydatków dla poszczególnych zadań, wraz z wyjaśnieniami przyczyn odchylenia wydatków od harmonogramu. W Informacji zabrakło również danych o łącznych, planowanych do oddania do ruchu do końca 2014 r., kilometrach dróg krajowych ujętych w programie oraz o zaawansowaniu realizacji planu wydatków przewidzianych na cały program. W związku z tym nie można było ocenić terminowości realizacji całego programu ani terminowości realizacji poszczególnych zadań. W Informacji nie wskazano również, jaki jest stopień zaawansowania planu rzeczowego programu w stosunku do pierwotnego planu oraz do planu po zmianach. Ponadto nie zamieszczono danych o kosztach budowy 1 km dróg różnego rodzaju, oddanych do użytkowania w całym okresie obowiązywania programu i w 2014 r., pominięto zatem istotną informację o kosztochłonności prowadzonych prac.

Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR wyjaśnił, że w uchwale nr 186/2012 zmieniającej uchwałę w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015” z dnia 6 listopada 2012 r. Rada Ministrów wskazała, że sposób monitorowania realizacji programu odbywać się ma w systemach rocznych na zasadzie rozliczenia wykorzystanych środków finansowych przydzielonych w poszczególnych latach. Z uchwały nie wynikało, aby resort miał obowiązek publikować dane dotyczące zaawansowania wykonania planu wydatków na realizację całego programu.

(dowód: akta kontroli str. 670-671, 687-688, 692)

Zdaniem NIK zakres okresowych sprawozdań powinien zawierać wszystkie istotne elementy pozwalające na ocenę stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015. Mimo iż wskazana treść uchwały Rady Ministrów określała, że w sprawozdaniach rocznych w poszczególnych latach powinno być rozliczane wykorzystanie środków finansowych, to nie był to zamknięty zestaw

⁷ <http://mib.gov.pl/files/0/1796784/InformacjaorealizacjiSRTwroku2014.pdf>

danych. Ponieważ Program Budowy Dróg Krajowych jest realizowany w okresie wieloletnim, to sprawozdanie roczne nie może koncentrować się tylko na działaniach i wydatkach poniesionych w danym roku oraz na działaniach zrealizowanych wcześniej. Sprawozdanie powinno także zawierać dane wskazujące na zaawansowanie w realizacji całego programu oraz pozwalać na monitoring tak istotnych kwestii, jak terminowość i kosztochłonność prowadzonych działań.

6. „Sprawozdanie z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015” w załączniku 1 nie zawierało informacji, jakie kwoty były planowane do poniesienia na poszczególne zadania od początku ich realizacji do końca 2014 r. i jakie wydatki poniesiono w tym okresie na te zadania, zatem nie można było ustalić, w jakim zakresie realizacja wydatków odbiegała od harmonogramu. Utrudniało to ocenę terminowości realizacji programu oraz ujętych w nim zadań. Zdaniem NIK dane dotyczące zaawansowania planu wydatków powinny zostać w sprawozdaniu zaprezentowane zarówno w odniesieniu do planu w wersji pierwotnej, jak i do planu w wersji po zmianach, tak aby można było ocenić również trafność planowania.

(dowód: akta kontroli str. 630, 633-635, 692)

Dyrektor Departamentu Rozwoju w MliR w złożonych wyjaśnieniach podał, że dane przedstawione w załączniku 1 Sprawozdania z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 umożliwiają monitorowanie zaawansowania planu wydatków dla poszczególnych zadań.

Zdaniem NIK informacje o zaawansowaniu planu wydatków są co prawda bardzo istotne, ale nie wystarczają do oceny skali opóźnień w realizacji poszczególnych zadań, dlatego w sprawozdaniu powinny być również wykazywane dane pozwalające zmierzyć skalę opóźnień w wydatkowaniu środków w stosunku do harmonogramu pierwotnego i harmonogramu po zmianach – łącznie oraz w rozbiciu na poszczególne projekty.

(dowód: akta kontroli str. 671, 689)

Ponadto w „Sprawozdaniu z wykonania w 2014 roku Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015” nie opublikowano danych, pozwalających na ocenę, w jakim stopniu zmiana harmonogramu wydatków w stosunku do ich planu pierwotnego i planu po zmianach wpłynie na osiągnięcie celów programu (chodzi o wskaźniki jakościowe, które w programie opisano jako: długość występowania maksymalnej prędkości pociągów 160 km/h, długość występowania maksymalnej prędkości pociągów 200 km/h, długość torów ze zwiększeniem prędkości pociągów o co najmniej 30 km/h, dopuszczenie nacisku osi 221 kN).

(dowód: akta kontroli str. 692)

Ocena cząstkowa

Przy sporządzaniu objętych kontrolą sprawozdań z zakresu transportu nie przestrzegano zasad jawności i przejrzystości, o których mowa w międzynarodowych standardach jawności i przejrzystości finansów publicznych, opracowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

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 Kontroli⁸, wnosi o:

- 1) umieszczanie w informacjach, dotyczących stanu realizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015, danych o:
 - a) wydatkach planowanych do poniesienia do końca okresu sprawozdawczego, według harmonogramu poszczególnych zadań, wraz z wyjaśnieniem przyczyn i skutków odchylenia wykonanych wydatków od przyjętego harmonogramu,
 - b) łącznych, planowanych do oddania do ruchu do końca 2014 r., kilometrach dróg krajowych ujętych w programie, w podziale na kategorie dróg, oraz o zaawansowaniu realizacji planu wydatków przewidzianych na cały program, w takim podziale,
 - c) stopniu zaawansowania planu rzeczowego programu w stosunku do pierwotnego planu oraz do planu po zmianach,
 - d) kosztach budowy 1 km dróg różnego rodzaju, oddanych do użytkowania w całym okresie obowiązywania programu i w roku, którego dotyczyło sprawozdanie,
- 2) umieszczanie w sprawozdaniach z wykonania Wieloletniego Programu Inwestycji Kolejowych do roku 2015 informacji:
 - a) o kwotach, jakie były planowane do poniesienia na poszczególne zadania od początku ich realizacji do końca roku sprawozdawczego (według pierwotnego planu i planu po zmianach) i o wydatkach poniesionych na te zadania od początku okresu objętego programem,
 - b) pozwalających na ocenę, w jakim stopniu zmiana harmonogramu wydatków w stosunku do ich planu pierwotnego i planu po zmianach wpłynie na osiągnięcie celów programu (chodzi o takie wskaźniki, jak długość występowania maksymalnej prędkości pociągów 160 km/h, długość występowania maksymalnej prędkości pociągów 200 km/h, długość torów ze zwiększeniem prędkości pociągów o co najmniej 30 km/h, dopuszczenie nacisku osi 221 kN),
- 3) dostosowanie podejmowanych działań w zakresie transportu kolejowego do obowiązującej wersji Master Planu dla transportu kolejowego w Polsce do roku 2030 oraz sporządzanie regularnych sprawozdań, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji celów określonych w tym planie.

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.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096. Dalej: ustawa o NIK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania wniosków 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 28 stycznia 2016 r.

Za zgodność z treścią
Uchwały Nr 10/2016
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 23 marca 2016 r.

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis