

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-4100-03/2010

Nr ewid. 74/2010/P/09/066/KKT

Informacja o wynikach kontroli wykonania w 2009 roku budżetu państwa w części 39 Transport

Warszawa maj 2010 r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

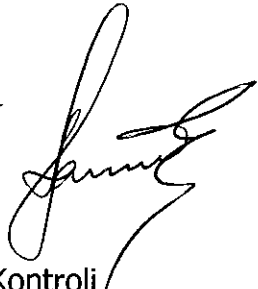
**Informacja
o wynikach kontroli
wykonania w 2009 roku
budżetu państwa w części 39
Transport**

Dyrektor Departamentu Komunikacji
i Systemów Transportowych


Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:

Jacek Kościelniak


Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, 11 maja 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22- 444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1	Wprowadzenie	4
	Cel i zakres kontroli	4
	Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	4
2	Podsumowanie wyników kontroli	6
	Ocena ogólna	6
	Sprawozdawczość	7
	Uwagi i wnioski	9
3	Ważniejsze wyniki kontroli	11
	Księgi rachunkowe	11
	Dochody budżetowe	13
	Wydatki budżetowe	16
	Dotacje budżetowe.....	22
	Wydatki w układzie zadaniowym.....	23
	Środki z budżetu Unii Europejskiej	26
	Inne ustalenia kontroli	28
4	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	30
	Protokół.....	30
	Wystąpienie pokontrolne	30
	Finansowe rezultaty kontroli	33

Załączniki

1 Wprowadzenie

Cel i zakres kontroli

Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych – od 30 grudnia 2009 r. do 29 marca 2010 r. przeprowadziła, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, kontrolę *Wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 39 - Transport*. Celem kontroli była ocena wykonania ustawy budżetowej na rok 2009² w tej części.

Kontrola obejmowała działalność Ministerstwa Infrastruktury (MI) oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. i została przeprowadzona pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrola przeprowadzona została zgodnie z obowiązującymi w NIK standardami kontroli³ oraz założeniami metodycznymi do kontroli wykonania budżetu państwa⁴.

Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury⁵, Minister Infrastruktury kieruje 4. działami administracji rządowej, którymi są: budownictwo, gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa; gospodarka morska; łączność oraz transport. Minister jest dysponentem części 39 budżetu państwa (jak również części 18, 21, 26). Obsługę ministra zapewnia Ministerstwo Infrastruktury. W części 39 funkcjonowało 13 jednostek budżetowych, w tym: 3 dysponentów trzeciego stopnia i dwóch dysponentów drugiego stopnia (Urząd Lotnictwa Cywilnego, Centrum Unijnych Projektów Transportowych), 8 Urzędów Żeglugi Śródlądowej oraz 20 gospodarstw pomocniczych.

Realizacja zadań Ministra Infrastruktury odbywała się w obrębie funkcji 19. (w rozumieniu budżetu zadaniowego), tj. Budowy, rozbudowy i utrzymania infrastruktury transportowej (zgodnie z treścią uzasadnienia do ustawy budżetowej w układzie

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701, ze zm.

² Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. (Dz.U. Nr 10, poz. 58) zmieniona przez ustawę z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 128, poz. 1057).

³ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_standardy_kontroli_nik.pdf

⁴ Por. http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_px_kontrola_budzetowa_2009_05.pdf

⁵ Dz.U. z 2007 r. Nr 216, poz. 1594.

zadaniowym). Udział wydatków Ministerstwa Infrastruktury w wydatkach ogółem na funkcję 19. wynosił 96,74%.

W strukturze ogólnych dochodów i wydatków budżetu państwa 2009 r. udział zrealizowanych dochodów w części 39 wyniósł 0,019%, natomiast wydatki w tej części stanowiły 3,52%.

Zadania realizowane przez Ministra Infrastruktury, w zakresie infrastruktury transportowej (finansowanej z części 39)⁶ dotyczyły:

- 1) infrastruktury drogowej – 2009 r. był drugim rokiem obowiązywania rządowego „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012”, przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2007 r.;
- 2) infrastruktury kolejowej – 2009 r. miał być kluczowy pod względem ostatecznego kształtu i struktury transportu kolejowego w Polsce, a także efektywności jego funkcjonowania. Jako kluczowe zostały wskazane działania dotyczące zakończenia procesów rozpoczętych w 2008 r., w zakresie:
 - oddłużenia spółki PKP Przewozy Regionalne,
 - przejęcie przez Skarb Państwa udziałów spółki PKP Przewozy Regionalne,
 - spłaty pożyczki PKP SA z budżetu państwa,
 - objęcia przez samorzady województw udziałów w PKP Przewozy Regionalne.W 2009 r. dotacja dla PKP Przewozy Regionalne zaplanowana została w wysokości 777 mln zł.

Ponadto, w zakresie infrastruktury kolejowej zamierzano kontynuować program inwestycyjny spółki PKP Polskie Linie Kolejowe SA, którego celem jest dostosowanie głównych linii kolejowych o znaczeniu państwowym do prędkości 160 i 200 km/h. Źródłem finansowania tych zadań był budżet państwa oraz Fundusz Kolejowy.

⁶ Zgodnie z punktem 5.2 uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2009.

2 Podsumowanie wyników kontroli

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa za 2009 r. w części 39 – Transport.

Dochody wykonano w kwocie 48.932,2 tys. zł, co stanowiło 128,4% kwoty określonej w ustawie budżetowej na rok 2009 po nowelizacji. Uzyskane dochody były ewidencjonowane oraz odprowadzane do budżetu państwa zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami.

Wydatki zostały zrealizowane w wysokości 10.500.319,0 tys. zł (łącznie z wydatkami niewygasającymi w 2008 r. w kwocie 332.980,9 tys. zł), co stanowiło 99,5% planu po zmianach (10.551.528,1 tys. zł).

Dysponent główny części 39 prawidłowo sprawował - określony w art. 153 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷ - nadzór i kontrolę nad wykonaniem budżetu. Prowadzone były oceny przebiegu wykonania zadań, realizacji dochodów i wydatków, na podstawie przepisów art. 47 ust. 2 przywołanej ustawy i ustalonych procedur kontroli.

Nieprawidłowości w zakresie kontrolowanej działalności Ministerstwa Infrastruktury w 2009 r. dotyczyły natomiast:

- 1) niskiego stopnia wykonania planu wydatków, które nie wygasły z końcem 2008 roku. Z ustalonych limitów w ogólnej kwocie 396.885,4 tys. zł wykorzystano 83,9%, tj. 332.980,9 tys. zł;
- 2) niższego o ponad 2.311,0 mln zł (od zakładanego) wykonania założeń określonych w punkcie 1.7 Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 - 2012 pn. *Środki z funduszy UE w ramach POIiŚ*. W 2009 r. dotyczyło to płatności z funduszy UE;
- 3) niskiego wykonania planu finansowego KFD na 2009 r. w zakresie wydatków na zadania inwestycyjne, proces przygotowania oraz odnowy i utrzymania sieci drogowej. Z określonej w tym planie finansowym kwoty wydatków na poziomie 14.300,4 mln zł, wykorzystano 10.040,6 mln zł, tj. ok. 70%;

⁷ Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- 4) braku rzetelności w działaniach prowadzonych w zakresie wykupu, na potrzeby kampanii reklamowych, czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych;
- 5) braku adekwatności mierników ustalonych w zakresie budżetu zadaniowego w stosunku do charakteru realizowanych zadań i podzadań.

W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 39 – Transport, NIK oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu za 2009 r. przez GDDKiA. Plan dochodów budżetowych został w 2009 r. wykonany w kwocie 22.917,8 tys. zł (tj. 246,2% wielkości planowanych), co stanowiło 60,0% wielkości dochodów uzyskanych w 2008 r. (38.219,2 tys. zł).

W odniesieniu do przyjętego na 2009 r. limitu wydatków budżetowych (wynikającego z planu finansowego i zmian dokonywanych decyzjami Ministra Finansów), GDDKiA wydatkowała 7.815.828,0 tys. zł (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z końcem 2008 r. w kwocie 316.830,7 tys. zł), tj. 99,9% przyznanych środków. Stanowiło to 67,5% kwot wydatkowanych w 2008 r. (11.577.685,0 tys. zł).

Nieprawidłowości w zakresie kontrolowanej działalności GDDKiA w 2009 r. dotyczyły:

- 1) wzrostu o 53,0% - w stosunku do 2008 r. (3.795.866,4 zł) - zaległych należności, które na koniec 2009 r. wynosiły 5.808.435,5 zł. Zaległości te dotyczyły głównie kar pieniężnych za zwłokę oraz należności z lat ubiegłych;
- 2) niepełnego wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem 2008 r.;
- 3) nieprawidłowości w ewidencji zdarzeń gospodarczych;
- 4) nieprawidłowych działań związanych z wdrażaniem Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania (ZSWZ) w centrali GDDKiA w Warszawie oraz w 16 oddziałach.

Sprawozdawczość

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wiarygodność rocznych sprawozdań budżetowych.

W wyniku badania prawidłowości ewidencji dowodów księgowych w księgach rachunkowych oraz przeniesień danych z tych ksiąg do sprawozdań budżetowych w dwóch

jednostkach budżetowych, będących dysponentami III stopnia, tj. w GDDKiA oraz Centrali MI, Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że roczne jednostkowe sprawozdania budżetowe:

- z wykonania planu dochodów budżetowych (Rb-27),
- z wykonania planu wydatków budżetu państwa (Rb-28),
- o stanie środków na rachunkach bankowych (Rb-23),
- oraz sprawozdania za IV kwartał 2009 r. o stanie należności (Rb-N) i o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji (Rb-Z),

zostały sporządzone terminowo i prawidłowo⁸, na podstawie danych wynikających z ewidencji księgowej i przekazują prawdziwy i rzetelny obraz dochodów i wydatków, a także należności i zobowiązań.

Kontrola zgodności danych zawartych w 11 sprawozdaniach jednostkowych z rocznymi łącznymi sprawozdaniami Rb-27, Rb-28 części 39 wykazała, iż zostały sporządzone zgodnie z przepisami § 6 ust 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Sprawozdania łączne:

- Rb-28 i Rb-27 zawierały łączne dane ze sprawozdań jednostkowych dysponenta głównego oraz dysponentów funkcjonujących w części 39, tj. Centrali Ministerstwa Infrastruktury, Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, Centrum Unijnych Projektów Transportowych oraz,
- Rb-31 zawierały łączne dane ze sprawozdań jednostkowych z Biura Obsługi Transportu Międzynarodowego i gospodarstw pomocniczych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

Kontrola łącznego rocznego sprawozdania z wykonania planów finansowych gospodarstw pomocniczych (Rb-31) wykazała, że dane zostały prawidłowo przeniesione z jednostkowych sprawozdań.

⁸ Zasady sporządzania sprawozdań budżetowych Minister Finansów określił w rozporządzeniu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.), uchylonym w dniu 8 lutego 2010 r.

Uwagi i wnioski

Wyniki kontroli NIK wskazują na negatywne zjawiska związane z realizacją Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012, polegające na niższym od planowanego:

- wydatkowaniu środków. Przy zakładanych w Programie wydatkach na poziomie 32.357,8 mln zł, wydatkowano łącznie z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego 21.254,0 mln zł, tj. 65,7%;
- poziomie płatności z funduszy UE. Z planowanych według Programu w 2009 r. płatności z funduszy UE w kwocie 5.460,0 mln zł uzyskano 3.149,1 mln zł, (tj. o 2.311,0 mln zł mniej), co stanowiło 57,7% kwot planowanych. Zjawisko to wystąpiło już w 2008 r., w którym nie pozyskano żadnych środków z określonej w Programie kwoty 5.070,0 mln zł z tytułu realizowanych przez GDDKiA inwestycji⁹.

W ocenie NIK zwiększające się corocznie różnice pomiędzy planowanymi i realizowanymi kwotami wydatków na realizację Programu mogą mieć negatywny wpływ na terminowe ukończenie ujętych w nim zadań, a co za tym idzie na osiągnięcie zawartych w Programie celów rozwojowych w określonej w Programie perspektywie. Negatywnym zjawiskiem był również niski poziom wykorzystania przyznanych planem finansowym KFD na 2009 rok środków na poziomie 14.300,4 mln zł. Wykorzystano jedynie 10.040,6 mln zł, tj. 70,2% zaplanowanej kwoty. W związku z powyższym NIK wnosi o:

- 1) dokonanie aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012, w zakresie urealnienia danych dotyczących finansowania i terminów realizacji inwestycji ujętych w Programie;
- 2) rozważenie zasadności - w celu maksymalizacji wykorzystania dostępnych środków - wprowadzenia w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹⁰ mechanizmów pozwalających na elastyczne reagowanie na zmianę faktycznych możliwości wydatkowania środków na poszczególne inwestycje (poprzedzonej wnikliwą analizą skutków nowelizacji). Mechanizmy te powinny określać m.in. ewentualne możliwości i warunki wprowadzania zmian w planie finansowym KFD (np. poprzez przesunięcia środków

⁹ Dane z kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. przez GDDKiA

¹⁰ Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

pomiędzy inwestycjami, zmianę inwestycji bądź zakresu rzeczowego realizowanych inwestycji).

3 Ważniejsze wyniki kontroli

Księgi rachunkowe

Kontrolą w zakresie rzetelności ksiąg rachunkowych objęto dwóch dysponentów III stopnia działających w części 39, tj. Centralę GDDKiA i Biuro Finansowe w MI, które stosownie do postanowień § 41 Regulaminu Organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury¹¹, „odpowiada za opracowanie i realizację budżetu Ministerstwa w zakresie dochodów i wydatków dysponenta III stopnia środków budżetowych, prowadzi ewidencję księgową i obsługę finansową operacji gospodarczych realizowanych przez dysponenta III stopnia środków budżetowych, wykonuje zadania dysponenta III stopnia środków budżetowych oraz zadania głównego księgowego Ministerstwa w częściach budżetu państwa, których dysponentem jest Minister”. Kontrola obejmowała:

- przegląd analityczny zapisów księgowych ujętych w dziennikach dysponentów pod kątem: prawidłowości ujęcia zapisów w poszczególnych okresach, sekwencji dat, zachowania ciągłości zapisów, stosowania kont rozrachunkowych i terminowości księgowania dowodów;
- badanie wybranej losowo próby zapisów księgowych. Ze zbiorów obejmujących poniesione przez jednostki w 2009 r. wydatki (łącznie z wydatkami, które nie wygasły z upływem 2008 r. i z wyłączeniem wynagrodzeń osobowych wynikających ze stosunku pracy oraz pochodnych od wynagrodzeń), stanowiących objętą badaniem populację, wylosowana została grupa zapisów dobranych losowo z zachowaniem zasady jednakowego prawdopodobieństwa wyboru i przy zastosowaniu metody monetarnej (MUS¹²). Kontrola prowadzona była pod kątem zgodności (m.in. w zakresie kontroli bieżącej i dekretacji, prawidłowości ujęcia w księgach), wiarygodności (m.in. w zakresie ujęcia zdarzeń w prawidłowych okresach sprawozdawczych, terminowości regulowania zobowiązań), celowości, legalności oraz efektywności.

W Centrali MI doboru próby dokonano ze zbioru 20.187 zapisów księgowych o wartości 42.567,1 tys. zł, w zakresie wydatków czterech części budżetowych (18, 21, 26

¹¹ Nadanego Ministerstwu Infrastruktury Zarządzeniem Nr 8 Ministra Infrastruktury z dnia 30 stycznia 2008 r. (Dz.Urz. MI z 2008 r. Nr.2, poz. 8 ze zm.).

¹² Prawdopodobieństwo wylosowania dowodu księgowego jest proporcjonalne do wartości operacji udokumentowanej tym dowodem.

i 39), z którego wylosowano próbę 171 dowodów księgowych o wartości 21.204,2 tys. zł, w tym 83 dowody dotyczyły wydatków części 39.

W GDDKiA doboru próby metodą monetarną dokonano ze zbioru 4.714 zapisów księgowych o wartości 1.397.823,5 tys. zł, z którego wybrano próbę 87 zapisów o wartości 1.034.061,3 tys. zł. Dodatkowo, w wyniku przeglądu analitycznego, do badania wybrano (metodą niestatystyczną) 37 dowodów o wartości 87.849,3 tys. zł.

W zakresie poprawności zapisów księgowych w ramach prowadzonej w Centrali GDDKiA ewidencji księgowej - NIK jako nieprawidłowe uznała działania w zakresie:

- rejestracji kosztów zadań drogowo-mostowych na koncie 400 „Koszty zadań drogowo - mostowych” w podziale na źródła ich pokrycia, podczas gdy zgodnie z załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych¹³ - konto 400 ma służyć do ewidencji kosztów prostych według rodzaju;
- zaksięgowania 205 dokumentów po upływie ponad 60 dni od daty ich wystawienia, co było niezgodne z art. 24 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁴ oraz wewnętrznymi regulacjami określonymi w Zarządzeniu nr 20 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 22 maja 2009 roku. Opóźnienia w księgowaniu dokumentów były m.in. skutkiem przedłużającego się czasu kontroli merytorycznej;
- pomyłek we wprowadzaniu danych księgowych, kontroli i dekretacji dokumentów księgowych, które stwierdzono w 4 przypadkach (na 132 przebadanych pozycji księgowych), co naruszało przyjęte w GDDKiA regulacje instrukcji obiegu dokumentów finansowo-księgowych;
- rozbieżności nazw kont zapisanych w protokole inwentaryzacyjnym oraz w Zakładowym Planie Kont, a także podaniu w dokumentach OT skróconej, niewłaściwej numeracji faktur, dokumentujących zakup licencji.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia rzetelność stosowanych systemów rachunkowości u objętych kontrolą dysponentów III stopnia w zakresie przeprowadzonej kontroli. Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność

¹³ Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.

¹⁴ Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

funkcjonujących u dysponentów III stopnia procedur kontroli finansowej, poprawności formalnej dowodów oraz wiarygodności ksiąg rachunkowych.

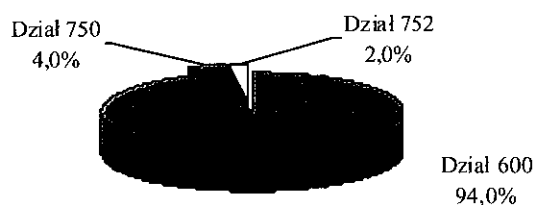
Stwierdzone uchybienia w ewidencji księgowej nie miały - w ocenie NIK - wpływu na prawidłowość sprawozdawczości bieżącej i rocznej.

W ocenie NIK w obu jednostkach inwentaryzację przeprowadzono zgodnie z przepisami ustawy o rachunkowości oraz wewnętrznymi regulacjami ustanowionymi przez Dyrektorów Generalnych.

Dochody budżetowe

W 2009 r. w części 39 uzyskano dochody w kwocie 48.932,2 tys. zł. Stanowiło to 128,4% wartości ujętych w ustawie budżetowej na rok 2009 po nowelizacji oraz 70,8% kwoty dochodów uzyskanych w 2008 roku. Strukturę tych dochodów według działów przedstawiono na wykresie 1.

Wykres 1. Wykonanie dochodów budżetowych w 2009 r. (%).



W 2009 roku, w dziale 600 - Transport i łączność uzyskano dochody w kwocie 46.086,2 tys. zł, w dziale 750 - Administracja publiczna – 1.845,6 tys. zł oraz w dziale 752 - Obrona narodowa – 1.000,4 tys. zł. W 2009 r., w części 39 dochody budżetowe realizowane były głównie w:

- rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe. W rozdziale tym z planowanej kwoty dochodów w wysokości 9.113,0 tys. zł zrealizowano 21.702,0 tys. zł, tj. 238,1% planu. Na wyższy poziom zrealizowanych dochodów miały wpływ większe niż planowano wpłaty z tytułu sprzedaży składników majątkowych (łącznie wpływy w kwocie 8.806,1 tys. zł) oraz kary pieniężne nałożone przez jednostki drogownictwa na wykonawców robót (w kwocie 3.907,0 tys. zł). Ponadto dochody uzyskiwano w paragrafie 970 – wpływy z różnych dochodów, m.in. z tytułu opłat za przejazdy nienormalne, w wysokości 4.940,6 tys. zł oraz dochody w paragrafie 0750 -

dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych Skarbu Państwa, w kwocie 2.084,5 tys. zł;

- rozdziale 60056 - Urząd Lotnictwa Cywilnego w kwocie 13.679,8 tys. zł. Dochody w tym rozdziale pochodziły głównie z wpłaty państwowego organu zarządzania ruchem lotniczym, na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 stycznia 2008 r. w sprawie uiszczania wpłaty na rachunek dochodów budżetu państwa Urzędu Lotnictwa Cywilnego¹⁵ (10.242,0 tys. zł) oraz nadwyżki dochodów własnych za 2008 r. uzyskiwanych z tytułu opłat egzaminacyjnych za wydawanie świadectw i certyfikatów, a także środków pozostałych na dzień likwidacji dochodów własnych z tytułu odszkodowań i wpłat za utracone mienie.

Najwyższy w ujęciu procentowym, tj. o 383,0% wzrost w stosunku do kwot planowanych (z planu w wysokości 616,0 tys. zł uzyskano 2.975,5 tys. zł) wystąpił w rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa i był związany ze zwrotami środków z dotacji (§ 2919).

Objęte kontrolą dochody budżetowe w MI (w kwocie 77,8 tys. zł) związane z wydawaniem i zmianą świadectw homologacji pojazdów, zostały naliczone przez dysponenta III stopnia zgodnie z przepisami rozporządzeń Ministra Infrastruktury z dnia 12 czerwca 2005 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie i zmianę świadectwa homologacji¹⁶ i z dnia 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep¹⁷ oraz były przekazywane na centralny bieżący rachunek budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa¹⁸.

W GDDKiA objęte kontrolą dochody budżetowe (5 decyzji) dotyczące opłat za przejazdy nienormatywne były prawidłowo naliczane na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych¹⁹ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 lipca 2004 r. w sprawie kosztów

¹⁵ Dz.U. Nr 17, poz. 105 ze zm.

¹⁶ Dz.U. Nr 110, poz. 930.

¹⁷ Dz.U. Nr 238, poz. 2010 ze zm.

¹⁸ Dz.U. Nr 116 poz. 784 ze zm.

¹⁹ Dz.U. Nr 267 poz. 2660.

związanych z określeniem tras przejazdu²⁰.

Należności pozostałe do zapłaty z tytułu dochodów budżetowych w części 39 wyniosły 6.338,0 tys. zł, z czego 6.176,8 tys. zł stanowiły zaległości netto, w tym:

- 5.808,4 tys. zł (94,0%) w rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe, z czego najwyższe – w kwocie 3.009,9 tys. zł - w § 0580 (kary pieniężne). Znaczna część kwoty należności (2.700,5 tys. zł) dotyczyła kary dla jednego z przedsiębiorstw robót drogowych (sprawa jest w rozpoznaniu przez Prokuratorię Generalną) i 2.382,1 tys. zł w § 0970 (głównie należności z lat ubiegłych dotyczące byłego środka specjalnego w kwocie 1.498,9 tys. zł oraz należności od Generalnej Dyrekcji Lasów Państwowych dotyczącej rocznej opłaty z tytułu wyłączenia gruntów z produkcji leśnej w kwocie 714,8 tys. zł);
- 245,2 tys. zł (4,0%) w rozdziale 75001 - Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej (dotyczące głównie należności od jednej z firm z tytułu nieuregulowanych w 2007 r. faktur za wynajem pomieszczeń w budynku MI w łącznej kwocie 51,2 tys. zł; nieuregulowanych w latach 2004 - 2006 faktur za najem pomieszczeń w budynku MI przejęte po zlikwidowanym Gospodarstwie Pomocniczym w łącznej kwocie 125,0 tys. zł oraz z tytułu nieuregulowanych w 2007 r. faktur za media w najmowanych pomieszczeniach MI w łącznej kwocie 4,4 tys. zł);
- 119,1 tys. zł (1,9%) w rozdziale 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego.

W 2009 r. w MI oraz w GDDKiA nie stwierdzono przypadków dokonywania umorzeń, zaniechania poboru bądź odroczeń należności budżetu państwa. W GDDKiA przedawnieniu uległy natomiast należności budżetowe w łącznej kwocie 137,2 tys. zł, w tym 114,1 tys. zł w Oddziale w Szczecinie (należności z tytułu zajęcia pasa drogowego i zapłaty za złom), 8,5 tys. zł w Oddziale w Lublinie (kara za umieszczenie reklam w pasie drogowym oraz kary za przejazd pojazdem nienormatywnym), 6,0 tys. zł w Oddziale w Kielcach (kary za zajęcie pasa drogowego i kary za przejazd pojazdem nienormatywnym bez zezwolenia), 7,1 tys. zł we Wrocławiu (opłaty z tytułu dzierżawy pasa drogowego) i 1,5 tys. zł w Centrali GDDKiA. Objęte kontrolą przedawnione należności w Centrali GDDKiA dotyczyły zezwolenia na przejazd pojazdem nienormatywnym dla kontrahenta zagranicznego wydanego w 2004 roku. Pomimo wysyłanych upomnień i wezwań do

²⁰ Dz.U. Nr 170 poz. 1792.

zapłaty nie uzyskano odpowiedzi, i w związku z brakiem możliwości dochodzenia od kontrahentów zagranicznych należności z tytułu opłat drogowych za przejazd pojazdów nienormatywnych (międzynarodowa współpraca w dochodzeniu należności dotyczących opłat drogowych z tytułu przejazdów po drogach krajowych nie została przewidziana przez ustawę z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji²¹ ani przez umowy międzynarodowe, których Polska jest stroną) dokonano ich odpisu z ewidencji księgowej).

O nowelizację przepisów dotyczących przejazdu pojazdów nienormatywnych (zwłaszcza w zakresie zmiany sposobu dokonywania płatności za wydane zezwolenie), która skutkowałaby poprawą ściągalności należności z tego tytułu oraz uniknięciem kosztów postępowania egzekucyjnego, obciążonego wysokim ryzykiem nieskuteczności, NIK wniosowała w informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. w części 39 – Transport. Wniosowane przez NIK zmiany zawiera projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw²². Do dnia zakończenia kontroli przedmiotowe przepisy nie zostały wprowadzone w życie.

Dane dotyczące dochodów zamieszczono w załączniku nr 1 do informacji.

Wydatki budżetowe

Według ustawy budżetowej na rok 2009, w części 39 zaplanowano wydatki w wysokości 13.598.182,0 tys. zł, tj. o 5,6% mniej niż wynosiło wykonanie za rok 2008. W trakcie roku dokonano zmian w planie wydatków wynikające z ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 oraz decyzji Ministra Finansów.

Ustawą o zmianie ustawy budżetowej na rok 2009 dokonano zmniejszenia wysokości planowanych kwot wydatków łącznie o 22,1%. W ujęciu kwotowym największy spadek planowanych wydatków został dokonany w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe - w wysokości 2.932.977,0 tys. zł (w tym 2.835.708,0 tys. zł w § 6050) oraz w rozdziale 60005 – Autostrady płatne (o 50,4%, tj. o 29.834,0 tys. zł). Zmniejszenia te związane były z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, która wprowadzała nowy mechanizm finansowania inwestycji drogowych.

²¹ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

²² Zob.:

http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_transport_drogowy/proj_us_t_prawo_r_drog_i_inne_ust/px_projekt_ustawy_o_zm_ust_pord_poj_nienormat_25_11_2009_do_oceny_osr_.pdf.

Ponadto budżet części 39 był w trakcie roku zmieniany decyzjami Ministra Finansów, na mocy których dokonywano przeniesień środków z części 83 do części 39 (ogółem budżet z rezerw celowych został zwiększony o 21.123,7 tys. zł). Dodatkowo Minister Finansów decyzją z dnia 22 grudnia 2009 r. dokonał blokady wydatków budżetowych w części 39 na kwotę 56.164,1 tys. zł, co związane było z brakiem możliwości wykorzystania zaplanowanych na 2009 r. środków przeznaczonych na sfinansowanie projektu Rocznej Planu Działań Pomocy Technicznej realizowanego przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA w ramach POIiŚ. Objęte blokadą środki zostały przeznaczone na utworzenie nowej rezerwy celowej w części 83 – Rezerwy celowe, oznaczonej jako poz. 77 – Rezerwa celowa na sfinansowanie zobowiązań wymagalnych Skarbu Państwa.

Ponadto, Minister Infrastruktury dokonywał przesunięć wydatków pomiędzy rozdziałami i paragrafami. Ostatecznie po tych zmianach, wprowadzonych w ciągu roku budżetowego dla części 39, ustalono plan wydatków na poziomie 10.551.528,1 tys. zł.

Dane dotyczące wydatków zamieszczono w załączniku nr 2 do informacji.

W 2009 r. Ministerstwo Finansów przekazało na rachunek dysponenta głównego kwotę w łącznej wysokości 10.519.391,8 tys. zł, z czego 7.970.044,6 tys. zł zostało przekazane dysponentom niższego stopnia. W części 39 wydatkowano ogółem środki w wysokości 10.500.319,0 tys. zł (tj. 99,5% planu po zmianach). Niewykorzystane środki w kwocie 19.072,8 tys. zł zostały zwrócone przez dysponenta na rachunek bieżący budżetu państwa w terminach określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa.

Podjęcie działań zmierzających do poprawy stopnia wykorzystania środków finansowych było przedmiotem wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Infrastruktury po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 roku. Mając na uwadze poziom wykonania budżetu państwa w 2009 r. (99,5% w porównaniu do 92,3% w 2008 r.), w części 39, NIK pozytywnie ocenia wykonanie przedmiotowego wniosku.

Z wydatków ogółem w kwocie 10.500.319,0 tys. zł, w dziale 600-Transport i łączność wykorzystano 10.394.914,7 tys. zł (99,0% wydatków w części 39), głównie w rozdziałach:

- 60011 - Drogi publiczne krajowe - 7.245.002,6 tys. zł (tj. 69,5%). Wydatki w tym rozdziale dokonywane były przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad,

z czego 85,0% (tj. 6.139.218 tys.) przeznaczono na wydatki majątkowe i 15,0% (tj. 1.106.795 tys.) na wydatki bieżące. Wydatki majątkowe obejmowały m.in. inwestycję ujętą w programie wieloletnim – budowa obwodnicy Wrocławia A-8 oraz budownictwo inwestycyjne obejmujące głównie obwodnice miast – 607.091,0 tys. zł, autostrady – 1.645.425,0 tys. zł, przebudowy, budowy oraz wzmocnienia odcinków dróg krajowych i ekspresowych wraz z budową obwodnic miast w ciągu tych dróg – 3.015.999,0 tys. zł, a także zakupy inwestycyjne (wykup gruntów, zakup środków transportowych) – 53.222,0 tys. zł;

- 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe - 1.387.088,3 tys. zł. Wydatki dotyczyły głównie dotacji przedmiotowych na dofinansowanie krajowych przewozów pasażerskich w celu wyrównania przewoźnikom kolejowym utraconych przychodów z tytułu obowiązujących ustawowych uprawnień ulgowych, dotacji na dofinansowanie przewozów osób wykonywanych w połączeniach międzywojewódzkich pociągami krajowymi oraz przewozów osób wykonywanych w połączeniach międzynarodowych na obszarze RP oraz dotacji na rekompensatę za straty poniesione przez PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. w związku z wykonywaniem przewozów pasażerskich w ramach obowiązku świadczenia usług publicznych w latach 2001 - 2004)²³;
- 60002 – Infrastruktura kolejowa - 1.116.524,8 tys. zł. Wydatki w tym rozdziale przeznaczono głównie na dotacje dla PKP PLK SA na utrzymanie i remonty infrastruktury kolejowej oraz na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji i zakupów inwestycyjnych.

Ponadto wydatki w kwocie 82.780,4 tys. zł (0,8%) zostały wykorzystane w dziale 750 - Administracja publiczna, 18.615,9 tys. zł (0,2%) zostało wykorzystane w dziale 752 - Obrona narodowa, 4.008,0 tys. zł (0,04%) zostało wykorzystane w dziale 803 - Szkolnictwo wyższe.

Ustalono, że ze względu na rodzaj poniesionych wydatków - z ogólnej kwoty 10.500.319,0 tys. zł:

- 6.631.834,5 tys. zł (tj. 63,2%) wykorzystano w grupie wydatków majątkowych²⁴ (w tym w: rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa - 425.142,4 tys. zł, tj. 97,8%

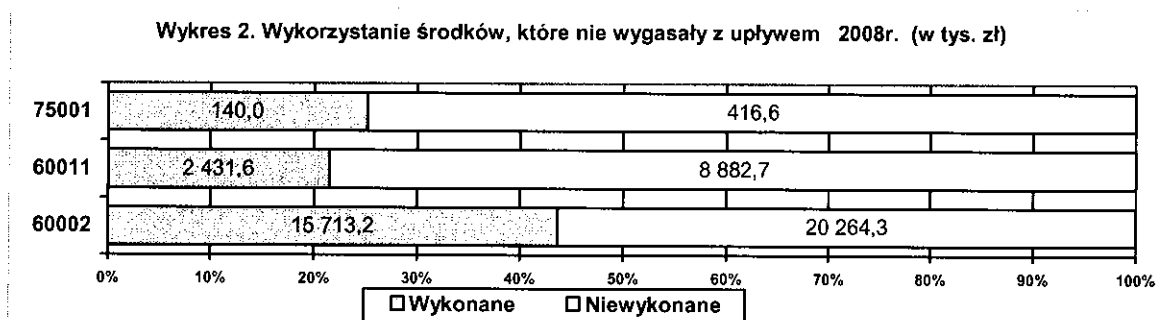
²³ Na podstawie przepisów art. 33m. 1 pkt. 3. ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (Dz.U. z 2000 r. Nr 84, poz. 948 ze zm.).

²⁴ Dotyczy wydatków w paragrafach 605 i 606 oraz dotacji w paragrafach 620 i 623.

zaplanowanej kwoty, rozdziale 60005 – Autostrady płatne - 39.789,7 tys. zł, tj. 100%, rozdziale 60011 – Drogi publiczne krajowe - 6.138.735,5 tys. zł, tj. 100%, rozdziale 60012 – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad - 10.964,1 tys. zł, tj. 87,7%, rozdziale 60041 – Infrastruktura portowa - 2.606,0 tys. zł, tj. 100%, rozdziale 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego – 169,2 tys. zł, tj. 100%, rozdziale 75001 – Administracja publiczna – 1.427,7 tys. zł, tj. 80,0% oraz rozdziale 75212 – Obrona narodowa – 13.000,0 tys. zł, tj. 100%;

- 3.868.484,4 tys. zł (36,8%) w grupie wydatków bieżących²⁵.

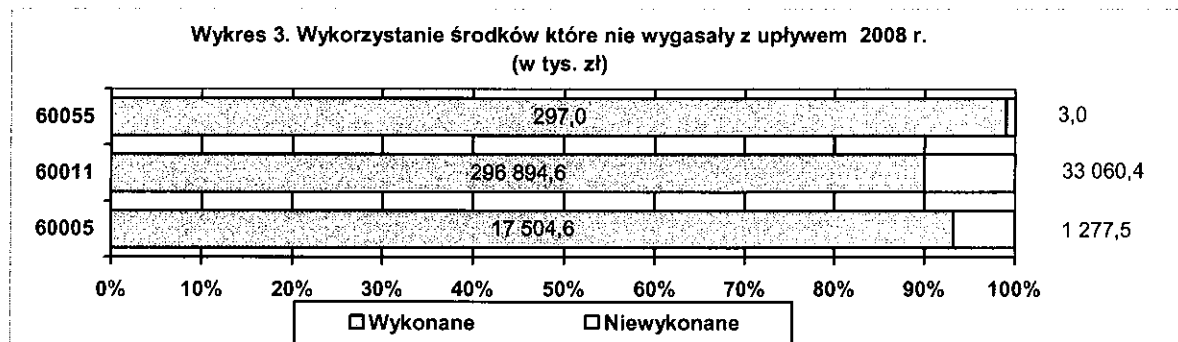
Plan wydatków, które nie wygasły z końcem 2008 r. ustalony został w wysokości 396.885,4 tys. zł. Z przedmiotowej kwoty wykorzystano 83,9% dostępnych środków, tj. 332.980,9 tys. zł, z czego w zakresie wydatków, które nie wygasły na mocy art. 157 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wykorzystano kwotę 18.284,8 tys. zł, co stanowiło 38,2% ogółu dostępnych środków (47.848,4 tys. zł). Stopień wykorzystania przedmiotowych środków według rozdziałów klasyfikacji budżetowej przedstawiono na wykresie 2.



W rozdziale 60002 nie wykorzystano m.in. środków przeznaczonych na „Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej w ramach POIiŚ”, w tym 16.389,9 tys. zł z powodu korekty Roczno Planu Działań na 2008 rok ze względu na brak możliwości przedstawienia (w planowanej kwocie) wydatków kwalifikowanych zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR). Natomiast w rozdziale 60011 przyczyną niewykorzystania środków były opóźnienia spowodowane koniecznością skorygowania decyzji lokalizacyjnej (dot. przebudowy drogi krajowej nr 12 na odc. Trzebiel – Królów) oraz wydłużającą się procedurą uzyskania zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID) przez Wojewodę Podkarpackiego (spowodowaną opóźnieniami w przekazywaniu dokumentacji projektowej przez biuro projektowe).

²⁵ Włączając wydatki na dotacje w paragrafach 252, 258, 263, 267, 280, 283.

W zakresie wydatków, które nie wygasły w 2008 r. na mocy przepisów art. 157 ust. 3 ustawy o finansach publicznych wykorzystano kwotę 314.696,1 tys. zł, co stanowiło 90,2% ogółu dostępnych środków (349.037,0 tys. zł). Stopień wykorzystania tych środków według rozdziałów klasyfikacji budżetowej przedstawiono na wykresie 3.



GDDKiA nie wykorzystwała w pełni środków na 14 zadań inwestycyjnych, z powodu m.in. braku decyzji w stosunku do 26 nieruchomości (dot. budowy A-1 Toruń-Stryków), braku ostatecznej wersji koncepcji programowej (dot. drogi nr 25), złych warunków atmosferycznych (dot. drogi S-10), długotrwałych postępowań w sprawie odszkodowań w stosunku do 50 nieruchomości (dot. drogi nr 1 odc. Świecie – Toruń), braku uprawomocnienia decyzji zezwalającej na budowę (dot. drogi nr 26 w mieście Myślibórz), wydłużenia procedur pozyskiwania gruntów (droga S-3 Nowa Sól – Legnica), opóźnienia w wydawaniu decyzji wojewody (dot. drogi nr 94 odc. Krzywa-Prochowice), niewykonania operatów szacunkowych (dot. obwodnicy miasta Nowogród Biebrzański na drodze nr 27), odwołania właścicieli nieruchomości (dot. drogi A-18 Olszyna – Golnice) oraz opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji projektowej (dot. budowy obwodnicy Jarosławia na drodze nr 4).

Niewykorzystane środki zostały zwrócone w ustawowym terminie na centralny rachunek dochodów budżetu państwa.

Ogółem przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 5.043 osób i wzrosło w porównaniu z 2008 r. o 482 osoby (tj. o 10,6%), zaś przeciętne miesięczne wynagrodzenie na jednego pełnozatrudnionego wyniosło 6.180 zł. Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 374.002,0 tys. zł i wzrosły w porównaniu z 2008 r. o 10,3%. Nie przekroczono limitu wydatków na wynagrodzenia w poszczególnych paragrafach. Najwyższe różnice pomiędzy planowanym i wykonanym zatrudnieniem wystąpiły w rozdziale 60012 o statusie 01 (plan – 1.034, wykonanie – 717) i statusie 03 (plan – 3.473, wykonanie – 3.154) oraz rozdziale 75001 o statusie 01 (plan – 270, wykonanie – 221)

i 03 (plan – 496, wykonanie – 441). W GDDKiA niższy poziom zatrudnienia w odniesieniu do planu oraz utrzymany poziom wynagrodzeń ogółem w stosunku do planowanego limitu wynagrodzeń był konsekwencją sposobu kształtowania zatrudnienia i wynagrodzeń w latach poprzednich. Wakaty, które powstawały w wyniku naturalnej fluktuacji kadr były pozostawiane bez uzupełniania stanu osobowego, aby w zmieniających się warunkach rynku pracy móc zaoferować odpowiednie płace pracownikom z wysokimi kwalifikacjami (przede wszystkim kadrze inżynierskiej) i zapobiec ich odpływowi do sektora prywatnego, oferującego lepsze warunki finansowe.

Dane dotyczące zatrudnienia i wynagrodzeń zamieszczono w załączniku nr 3 do informacji.

W części 39 wystąpił znaczny spadek zobowiązań w porównaniu do roku 2008, które na koniec 2009 r. wyniosły 82.788,1 tys. zł²⁶ (na koniec 2008 r. - 1.200.230,1 tys. zł), z czego 6,4 tys. zł stanowiły zobowiązania wymagalne (w 2008 r. - wyniosły 5.234,1 tys. zł) w rozdziałach: 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego (6,0 tys. zł) i 60011 - Drogi publiczne krajowe (0,4 tys. zł).

NIK pozytywnie ocenia pod względem legalności, celowości, i gospodarności wydatkowanie środków budżetowych zarówno w MI, jak i w GDDKiA. Wydatki dokonywane były zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁷. Przedmiotem wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Infrastruktury po kontroli wykonania budżetu państwa w 2008 r. było rzetelne dokumentowanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych, w szczególności w zakresie poprawności formalnej sporządzanych dokumentów. Mając na uwadze ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2009 r., NIK pozytywnie ocenia wykonanie przedmiotowego wniosku.

Ustalenia kontroli w MI dały natomiast podstawę do krytycznej oceny działań (pod względem rzetelności) w zakresie wykupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych. Działania te dotyczyły wydatków w ramach kampanii „Piłeś? Nie jedź!” na kwotę 549,3 tys. zł oraz w ramach trzeciej odsłony kampanii „Użyj wyobraźni” w łącznej kwocie 320,9 tys. zł. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na:

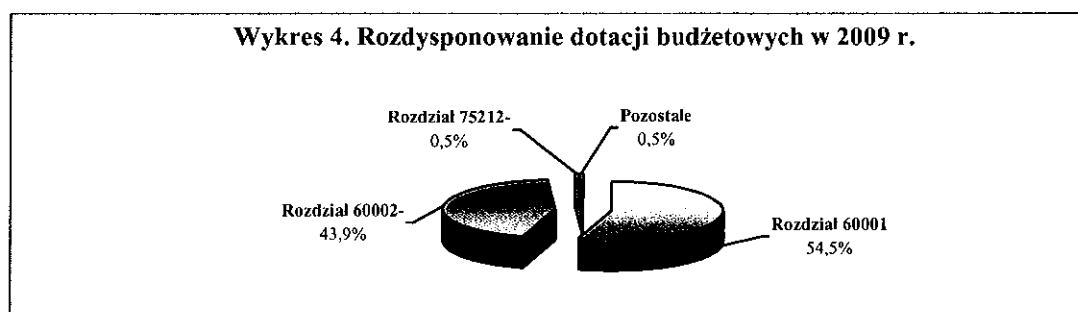
²⁶ Dane wg skorygowanego sprawozdania Rb-28 z dnia 13 kwietnia 2010 r. (według sprawozdania przed korektą zobowiązania wynosiły 69.629,19 tys. zł).

²⁷ Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655 ze zm. Stosowanie przepisów tej ustawy zbadano w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 21 – Gospodarka morska (zamówienia dotyczyły cz. 18, 21, 26 i 39).

- zaniechaniu przeprowadzenia analizy rynku mającej na celu ocenę konkurencyjności oferty przedstawionej tylko przez jedną wybraną firmę;
- niezamieszczeniu w umowie zapisów dotyczących parametrów mediowych, przy spełnieniu których kampanię reklamową uważa się za wykonaną (tj. wartości zasięgu kampanii i punktów GRP);
- przyjmowaniu sprawozdań z przeprowadzonych kampanii nie zawierających parametrów wykonanej kampanii (zasięgu i GRP).

Dotacje budżetowe

Z zaplanowanych dla części 39 dotacji (po uwzględnieniu zmian wprowadzonych w trakcie roku budżetowego) w kwocie 2.550.024,2 tys. zł, wykorzystano 99,2% dostępnych środków, tj. 2.530.082,5 tys. zł. Strukturę rozdysponowania tych środków według rozdziałów przedstawia wykres 4.



Ponad 98,4% dotacji budżetowych w 2009 r. zostało wykorzystanych na cele związane z transportem kolejowym. Dotacje te wykorzystywano w następujących rozdziałach:

- 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe. Z zaplanowanej kwoty w wysokości 1.397.000,0 tys. zł (po zmianach plan wyniósł 1.395.763,6 tys. zł), wydatkowano 1.387.088,3 tys. zł (tj. 99,3%);
- 60002 – Infrastruktura kolejowa. Z zaplanowanych dotacji w wysokości 1.183.141,0 tys. zł (po zmianach plan wyniósł 1.127.791,2 tys. zł), wydatkowano 1.116.524,8 tys. zł (tj. 99,0%);
- 60041 – Infrastruktura portowa. W ustawie budżetowej na rok 2009 - zarówno przed, jak i po nowelizacji - nie planowano dotacji budżetowych. W drugiej połowie roku budżetowego zaplanowano jednak dotacje w wysokości 2.606,0 tys. zł. Całość

- dostępnych na 2009 r. środków – wszystkie w § 6208 - Dotacje rozwojowe, przekazano do Centrum Unijnych Projektów Transportowych (dysponenta II stopnia);
- 60095 – Pozostała działalność. Z zaplanowanych dotacji w wysokości 5.619,0 tys. zł (po zmianach - 6.855,4 tys. zł), wydatkowano całość środków;
 - 75212 - Obrona narodowa - Pozostałe wydatki obronne. Z zaplanowanych wydatków w wysokości 13.000,0 tys. zł wykorzystano całą kwotę;
 - 80306 – Działalność dydaktyczna. Z zaplanowanych wydatków w wysokości 4.008,0 tys. zł wykorzystano całą kwotę.

NIK pozytywnie ocenia planowanie wydatków na dotacje budżetowe pod względem legalności, celowości, a także gospodarności i rzetelności w zakresie ich wykorzystania. Niewykorzystane kwoty środków na dotacje budżetowe zostały zwrócone przez jednostki dotowane w terminie określonym w §14 ust. 6a rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa, tj. do 15 lutego 2010 r. i przekazane przez dysponenta głównego w terminach określonych w §14 ust. 6b przywołanego rozporządzenia, tj. do dnia 25 lutego roku następującego po roku budżetowym na odpowiedni rachunek wydatków roku ubiegłego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa.

W 2009 r. oddano do użytkowania 176,96 km nowych dróg krajowych (na 228,8 km planowanych²⁸), w tym 86,7 km autostrad (plan - 88,9 km), 51,8 km dróg ekspresowych (plan - 100,5 km) oraz 6 obwodnic o łącznej długości 38,5 km (plan - 39,4 km). Wzmocniono również konstrukcje sieci drogowej do nacisku 11,5 t/oś na długości 444,2 km (na 421,1 km planowanych).

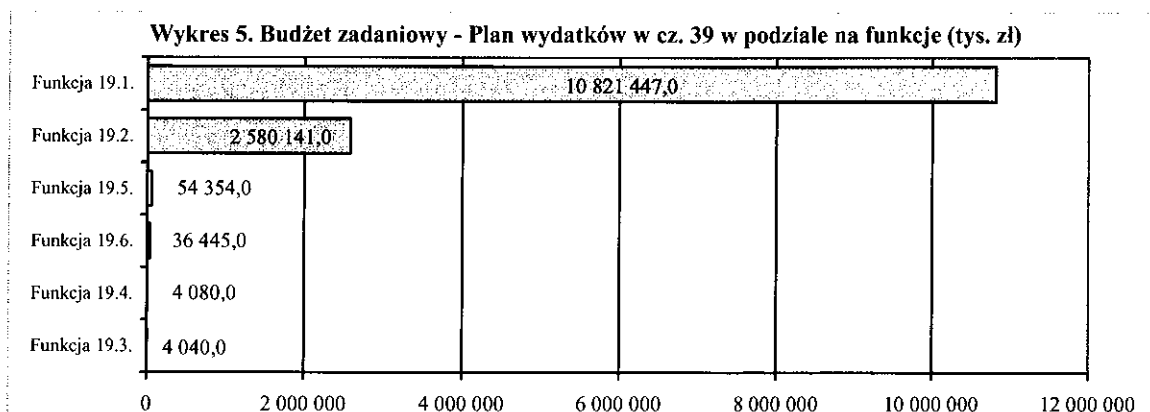
Wydatki w układzie zadaniowym

Dysponent części 39 realizował zadania²⁹ w ramach funkcji 19.: budowa, rozbudowa, utrzymanie infrastruktury transportowej. Funkcja ta obejmuje działalność dysponentów w zakresie budowy, rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej oraz wodnej. W uzasadnieniu do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym określono, iż w ramach funkcji 19. będzie realizowanych 7 zadań,

²⁸ Plan rzeczowo-finansowy GDDKiA na 2009 rok.

²⁹ Zadanie jest zespołem działań, realizowanych przez jedną lub kilka instytucji, finansowanych z budżetu państwa lub innych źródeł publicznych, którego celem jest osiągnięcie określonego ilościowo lub jakościowo efektu.

z czego 6 w części 39. Udział wydatków realizowanych w ramach części 39 w wydatkach funkcji 19. miał wynieść 94,4% (13.500.507,0 tys. zł³⁰). Przedmiotowe wydatki, według uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2009 w układzie zadaniowym, przedstawiono na wykresie 5.



19.1. Rozwój infrastruktury dróg i bezpieczeństwo transportu drogowego

19.2. Rozwój transportu kolejowego i intermodalnego

19.3. Rozwój i bezpieczeństwo transportu lotniczego i infrastruktury lotniczej

19.4. Rozwój i administrowanie Żeglugi śródlądowej

19.5. Regulacja rynku transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz wodnego

19.6. Nadzór nad bezpieczeństwem transportu drogowego, kolejowego, lotniczego oraz wodnego

Podstawę do określenia i przypisania planowanych na 2009 r. kwot wydatków na realizację zadań i podzadań w ramach poszczególnych funkcji stanowiły przepisy § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 maja 2008 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2009³¹, na mocy których dysponenci zobowiązani byli do opracowania projektów swoich budżetów w układzie zadaniowym na dany rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie wynikającym z dyspozycji art. 124 pkt. 9 ustawy o finansach publicznych. W Ministerstwie Infrastruktury, jak również w GDDKiA zostały sporządzone wymagane przepisami przywołanego rozporządzenia formularze:

- BZ-1 - Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie funkcji, zadań i podzadań wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości na następny rok budżetowy;
- BZ-2 - Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie funkcji, zadań i podzadań i działań

³⁰ Kwoty przed nowelizacją ustawy budżetowej na rok 2009.

³¹ Dz.U. Nr 87, poz. 537.

wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości na następny rok budżetowy;

- BZ-3 - Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie funkcji, zadań i podzadań na dwa kolejne lata, wraz z celami zadań i podzadań, określeniem ich mierników oraz podaniem ich docelowej wartości.

Wydatki przeznaczone na zadania przyporządkowywane były do poszczególnych części budżetowych, działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, z uwzględnieniem paragrafów wchodzących w skład odpowiednich grup rodzajowych. Na realizację funkcji 19.1. *Rozwój infrastruktury dróg i bezpieczeństwo transportu drogowego* zaplanowano 80,2%, a na realizację funkcji 19.2. *Rozwój transportu kolejowego i intermodalnego* - 19,1%.

W 2009 r. w MI prowadzona była ewidencja księgową dla części 39 (w systemie finansowo księgowym EGERIA), w ramach której numery kont analitycznych zostały rozszerzone o jednostki klasyfikacji zadaniowej. Analityka dla konta „wydatki budżetowe” obejmowała: część, rozdział, paragraf oraz jednostkę, do której są przekazywane środki budżetowe, nazwę zadania oraz klasyfikację zadania wg budżetu zadaniowego, tj. funkcję, zadanie i podzadanie. W zakresie realizacji budżetu zadaniowego w funkcji 19., NIK krytycznie odniosła się do:

- adekwatności doboru mierników. *Stopień wykonania budżetu* był miernikiem osiągnięcia takich celów jak: *efektywne wykorzystanie środków skierowanych na dany obszar; ograniczanie barier prawnych w obszarze rozwoju infrastruktury drogowej; poprawa bezpieczeństwa na śródlądowych drogach wodnych; poprawa przestrzegania przepisów w transporcie drogowym w zakresie legalności transportu drogowego i stanu technicznego pojazdów; poprawa przestrzegania przepisów w zakresie transportu drogowego, kolejowego i lotniczego*. W ocenie NIK w omawianych przypadkach brak było jednoznacznego powiązania miernika z celem danego zadania i podzadania z uwagi na fakt, iż stopnia (poziomu) wykorzystania środków nie można w sposób bezpośredni przełożyć na efektywność ich wykorzystania, czy poprawę przestrzegania przepisów lub ograniczanie barier prawnych;
- podzadania 19.6.1. Dotyczyło to braku powiązania nazwy zadania, tj. *Kształtowanie warunków dla rozwoju lotnictwa cywilnego, w tym dotacja z tytułu opłat za loty*

specjalne - z celem zadania, którym była *poprawa przestrzegania przepisów w transporcie drogowym w zakresie legalności transportu drogowego i stanu technicznego pojazdów.*

Środki z budżetu Unii Europejskiej

Wykorzystanie środków budżetowych w ramach programów współfinansowanych ze środków UE w 2009 r. wyniosło ogółem 3.986.327,7 tys. zł, co stanowi 99,2% kwot określonych w planie po zmianach. Szczegółowe dane dotyczące wykorzystania środków w ramach poszczególnych programów zawiera poniższa tabela.

Lp.	Nazwa programu/Nazwa projektu	Ogółem plan wydatków na dzień 31.12.2009 r. (w zł)	Wykonanie wydatków na dzień 31.12.2009 r. (w zł)		Ogółem wykonanie wydatków na dzień 31.12.2009 r. (w zł)	Udział
			Finansowanie (§ z czwartą cyfrą 1 lub 8)	Współfinansowanie (§ z czwartą cyfrą 2 lub 9)		
1	2	3	4	5	6	7
Razem: NPR 2004 - 2006, NSRO 2007 - 2013, Inne programy		4 016 498,4	2 278 094,8	1 708 232,9	3 986 327,7	x
I.	Narodowy Plan Rozwoju 2004 - 2006	1 412 184,3	789 189,2	612 952,3	1 402 141,5	35,2%
A.	Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności	1 409 186,5	787 287,7	612 318,4	1 399 606,1	99,8%
B.	Sektorowy Program Operacyjny Transport	2 997,8	1 901,5	633,8	2 535,4	0,2%
II.	Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007- 2013	2 560 221,4	1 483 883,2	1 056 803,7	2 540 686,9	63,7%
A.	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2007- 2013	2 531 484,4	1 467 840,3	1 047 379,0	2 515 219,3	99,0%
B.	Program Operacyjny Pomoc Techniczna na lata 2007- 2013	11 728,1	7 382,3	1 303,2	8 685,5	0,3%
C.	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007- 2013	17 008,9	8 660,6	8 121,6	16 782,1	0,7%
III	Inne programy	44 092,8	5 022,3	38 476,9	43 499,3	1,1%
A.	TEN-T	44 092,8	5 022,3	38 476,9	43 499,3	100%

W ramach wyszczególnionych w powyższej tabeli programów środki zostały wykorzystane na realizację niżej wymienionych zadań:

- Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności. Wykorzystano środki w wysokości 1.399.606,1 tys. zł (99,3%). W ramach tego programu finansowano:
 - ✓ 9 projektów realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA,
 - ✓ 8 projektów inwestycyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
 - ✓ 1 projekt Ministerstwa Infrastruktury dotyczący Pomocy technicznej dla sektora transportu w Polsce;

- Sektorowy Program Operacyjny Transport. Wykorzystano środki w wysokości 2.535,4 tys. zł (84,6%). Środki te, jako wydatki bieżące, wykorzystane zostały przez Ministerstwo Infrastruktury na realizację projektów pomocy technicznej;
- Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko. Wykorzystano środki w wysokości 2.515.219,3 tys. zł (99,4%). W ramach tego Programu finansowano:
 - ✓ Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej POIiŚ na rok 2009 dla sektora transportu. Ze środków korzystały Ministerstwo Infrastruktury, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oraz Centrum Unijnych Projektów Transportowych,
 - ✓ Roczny Plan Działań Pomocy Technicznej POIiŚ na rok 2009 dla sektora transportu realizowany przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA,
 - ✓ prace analityczne związane z przygotowaniem nowego lotniska centralnego dla Polski jako elementu systemu transportowego realizowane przez Ministerstwo Infrastruktury,
 - ✓ 37 zadań inwestycyjnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
 - ✓ 1 zadanie realizowane przez Zarząd Morskiego Portu Gdynia SA (Przebudowa Kanału Portowego w Porcie Gdynia);
- Program Operacyjny Pomoc Techniczna. Wykorzystano środki w wysokości 8.685,5 tys. zł (74,1%). Środki te - jako wydatki bieżące - wykorzystane zostały przez Ministerstwo Infrastruktury na wynagrodzenia pracowników Ministerstwa Infrastruktury, realizujących zadania z zakresu priorytetów transportowych Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko;
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Wykorzystano środki w wysokości 16.782,1 tys. zł (98,7%). W ramach Programu realizowano dwa projekty Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- Program TEN – T. Wykorzystano środki w wysokości w 43.499,3 tys. zł (98,7%). W ramach Programu finansowano:
 - ✓ 6 projektów realizowanych przez PKP Polskie Linie Kolejowe SA,
 - ✓ 8 projektów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad,
 - ✓ 1 projekt Telekomunikacji Kolejowej Sp. z o.o.

Inne ustalenia kontroli

NIK zwraca uwagę na występujące negatywne zjawiska związane z realizacją Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 dotyczące:

- 1) niepełnego wykonania założeń określonych w punkcie nr 1.7 Programu pn. *Środki z funduszy UE w ramach POIiŚ*. W 2009 r. - według Programu - zakładano płatności z funduszy UE na poziomie 5.460,0 mln zł³². Z uwagi m.in. na późniejsze przyjęcie Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz problemy związane z dostosowaniem polskiego prawa środowiskowego do prawa wspólnotowego system pozyskiwania środków z funduszy UE został uruchomiony później niż zakładał to Program. Ostatecznie płatności wyniosły 3.149,1 mln zł (przy planie na 2009 r. określonym przez Radę Ministrów na poziomie 2.000,0 mln zł);
- 2) niepełnego wykonania Planu Finansowego KFD na 2009 rok. Określone w przedmiotowym dokumencie wydatki na zadania inwestycyjne oraz wydatki o charakterze nieinwestycyjnym (proces przygotowania oraz odnowy i utrzymanie sieci), realizowane przez GDDKiA zaplanowano na poziomie 14.300,4 mln zł, z czego wykorzystano 10.040,6 mln zł, tj. 70,2% zaplanowanej kwoty. NIK zwraca uwagę na fakt, iż w przedmiotowym Programie³³ określono, iż jego finansowanie w 2009 r. wyniesie ogółem 32.357,8 mln zł (na początku 2009 r. szacunkowe zapotrzebowanie, uwzględniając konieczność ograniczania wydatków, wynosiło 25 mld zł), zaś wydatkowano łącznie ok. 21.254,0 mln zł³⁴, z czego:
 - z budżetu państwa przypadało 7.245.002,6 tys. zł w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe, 82.986,9 tys. zł w rozdziale 60005 – Autostrady płatne, 485.224,4 tys. zł w rozdziale 60012 - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad;
 - z KFD wydatkowano 10.040.602,8 tys. zł na zadania inwestycyjne, proces przygotowania oraz odnowy i utrzymanie sieci drogowej (dodatkowo wydatkowano 500.543,0 tys. zł na obsługę kredytów i obligacji, 2.009.382,0 tys. zł na obsługę finansowania przejściowego KFD, 4.395,2 tys. zł na wynagrodzenie prowizyjne BGK, 843.931,3 tys. zł na wydatki w ramach

³² Przy przeliczeniu kwot planowanych płatności z funduszy UE zastosowano kurs 3,9 PLN/EUR.

³³ Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r.

³⁴ Dane dot. wydatków z KFD pochodzą z miesięcznej informacji o dokonanych wpłatach i wypłatach z KFD za grudzień 2009 r. Do czasu zakończenia kontroli nie przekazano ostatecznych wydatków na wszystkie pozycje Planu Finansowego KFD.

systemu koncesyjnego i 41.977,5 tys. zł na inne płatności – łącznie z KFD wydatkowano 13.440.831,7 tys. zł³⁵ z planowanych 16.472.082,6 tys. zł).

NIK pozytywnie oceniła nadzór sprawowany przez dysponenta głównego nad dysponentami niższego stopnia, polegający m.in. na:

- 1) akceptacji informacji z wykonania dochodów i wydatków budżetowych za I półrocze 2009 r.;
- 2) skutecznym nadzorze nad prawidłowością sporządzania sprawozdawczości budżetowej oraz rozliczania środków z dotacji;
- 3) wykonywaniu audytów wewnętrznych i kontroli resortowych.

³⁵ Dane z miesięcznej informacji o dokonanych wpłatach i wypłatach z KFD za grudzień. Do czasu zakończenia kontroli nie przekazano ostatecznych wydatków na wszystkie pozycje Planu Finansowego KFD.

4 Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

Protokół

Protokoły kontroli zarówno w MI, jak i GDDKiA zostały podpisane bez zastrzeżeń odpowiednio w dniu 15 kwietnia 2010 r. oraz w dniu 7 kwietnia 2010 roku.

Wystąpienie pokontrolne

Wystąpienia pokontrolne skierowano do Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Adresaci wystąpień pokontrolnych nie zgłosili zastrzeżeń do uwag, ocen i wniosków, zawartych w tych wystąpieniach.

W wystąpieniu do Ministra Infrastruktury NIK oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu państwa w 2009 r. w części 39, jednocześnie wnioskując o:

- 1) dokonanie aktualizacji Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 w zakresie urealnienia danych dotyczących finansowania i terminów realizacji inwestycji ujętych w Programie;
- 2) dokonanie analizy użyteczności stosowanych mierników oraz wprowadzenie niezbędnych korekt w celu dostosowania podlegających pomiarowi rezultatów do charakteru i przedmiotu realizowanych zadań i podzadań;
- 3) w przypadku zamówień, które z uwagi na przedmiot zamówienia podlegają wyłączeniu ze stosowania ustawy *Prawo zamówień publicznych* - dokonywanie analizy rynku przed zakupem towarów i usług w celu zapewnienia zakupu towarów i usług po najniższej cenie;

W wystąpieniu pokontrolnym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, NIK również oceniła pozytywnie z zastrzeżeniami wykonanie budżetu w 2009 r., wnioskując o:

- 1) podjęcie skutecznych działań zmierzających do wyegzekwowania wymagalnych należności;
- 2) pełne wykorzystywanie środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego oraz podjęcie działań wspólnie z Ministerstwem Infrastruktury w celu zmiany zawartego Porozumienia z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie skrócenia terminu przekazywania informacji z wykonania KFD;
- 3) usprawnienie kontroli merytorycznej skutkującej skróceniem okresu między

wpływem dokumentów księgowych, a datą ich księgowania oraz poprawą rzetelności dekretacji i wprowadzania danych księgowych do systemu;

- 4) dokonanie analizy stopnia przygotowania centrali i wszystkich oddziałów GDDKiA do wdrażania pozostałych modułów Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania, urealnienie zakresu i terminów realizacji prac wdrożeniowych dla wszystkich modułów systemu, powołanie na wakujące funkcje członków KS, w tym przewodniczącego Komitetu Sterującego oraz objęcie nadzorem kwestii związanych z wydawaniem certyfikatów odbioru poszczególnych modułów.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 4 maja 2010 r. Minister Infrastruktury poinformował Prezesa NIK, że m.in:

- 1) resort infrastruktury jest w trakcie opracowywania projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2010 - 2015, który zakłada m.in. dostosowanie dokumentu do zmienionego otoczenia prawnego, w zakresie wdrożenia nowego mechanizmu finansowania dróg poprzez Krajowy Fundusz Drogowy oraz włączenie do Programu odcinków autostrad A-2 Stryków-Konotopa oraz A-1 Stryków-Tuszyn. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko³⁶, projekt Programu wymaga przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zakończyła już pierwszy etap prac nad prognozą oddziaływania powyższego Programu na środowisko. Następnym etapem będzie rozpoczęcie nieformalnych konsultacji społecznych. Zgodnie z przyjętym harmonogramem działań, nowy Program powinien zostać przyjęty przez Radę Ministrów najpóźniej w grudniu 2010 r.;
- 2) dobór adekwatnych mierników jest najtrudniejszym zadaniem w procesie budżetowania zadaniowego. Budżet zadaniowy na 2010 r. został rozwinięty o określenie działań do poszczególnych podzadań oraz zostały sformułowane nowe cele i opracowano nowe mierniki (również dla funkcji 22). Biorąc pod uwagę fakt, że zmiana mierników może nastąpić dopiero w kolejnym roku budżetowym, prowadzone przez Ministerstwo analizy i prace nad stworzeniem mierników adekwatnych do specyfiki realizowanych zadań znalazły odzwierciedlenie w projekcie ustawy

³⁶ Dz.U. z 2008 r. Nr 199, poz. 1227.

budżetowej na rok 2010 oraz znajdują odzwierciedlenie w ustawach budżetowych na następne lata;

- 3) w przyszłych prowadzonych przetargach, w tym także w zakresie wykupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych, będzie dokonywana analiza cen rynkowych.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne z dnia 29 kwietnia 2010 r. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował Prezesa NIK, że m.in.:

- 1) działania GDDKiA na rzecz poprawy windykacji należności zostały już rozpoczęte w 2008 r. i kontynuowano je 2009 roku. Polegały one m.in. na wprowadzeniu procedur windykacji należności, a także na zwiększeniu nadzoru Centrali GDDKiA nad działaniami windykacyjnymi oddziałów poprzez bieżące monitorowanie stanu należności wymagalnych w oddziałach. Od II połowy 2009 r. cyklicznie zbierane są informacje o stanie należności wymagalnych i podejmowanych przez oddziały działaniach na rzecz ich egzekucji, a następnie na ich podstawie są sporządzane i przedstawiane Generalnemu Dyrektorowi i Dyrektorowi Generalnemu Urzędu analizy w tym zakresie. Dodatkowo przeprowadzane są wizyty kontrolne w oddziałach GDDKiA. Ponadto, Generalny Dyrektor zwrócił uwagę, iż wzrost o 53% zaległości wykazanych na koniec 2009 r. w kwocie 5.808,4 tys. zł w porównaniu do stanu z końca 2008 r. w głównej mierze był wynikiem uwzględnienia przez Oddział w Kielcach kwoty 2.700,5 tys. zł, dotyczącej naliczonej kary umownej dla jednego z wykonawców robót drogowo-mostowych. W odniesieniu do pozostałych zaległości, ich poziom był o ponad 18% niższy od stanu zaległości na koniec 2008 roku. Jednocześnie Generalny Dyrektor poinformował, iż GDDKiA będzie kontynuować działania na rzecz windykacji należności;
- 2) GDDKiA będzie podejmować działania mające na celu maksymalne przyspieszenie realizacji inwestycji, a tym samym wykorzystanie zaplanowanych środków. Działania te polegać będą m.in. na przyspieszeniu przygotowania inwestycji, w tym poprzez powołanie zespołów do poszczególnych zadań inwestycyjnych, pomoc służbom wojewodów w przygotowywaniu decyzji administracyjnych, wzmocnienie nadzoru nad realizacją robót, w tym w zakresie ich zgodności z przyjętymi harmonogramami prac z jednoczesnym bezzwłocznym reagowaniem na występujące opóźnienia. Ponadto Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwrócił uwagę, iż realizacja każdego planu uwarunkowana jest szeregiem wielorakiego rodzaju czynników

- i okoliczności. Dotyczy to w szczególności planów w zakresie dużych i złożonych inwestycji budowlanych realizowanych przez kilka lat, w przypadku których nawet przy dochowaniu należytej staranności i podjęciu wszelkich niezbędnych działań nie jest możliwe osiągnięcie początkowo zakładanych wskaźników, czy też realizacja wydatków w planowanej wysokości. Na niepełne wykorzystanie środków z KFD w 2009 r. wpływ miały w znacznym stopniu okoliczności i przyczyny niezależne od GDDKiA, niemożliwe do przewidzenia na etapie ustalania Planu Finansowego KFD;
- 3) w celu zapewnienia poprawnego ewidencjonowania dowodów księgowych, zarządzeniem Generalnego Dyrektora nr 20 z dnia 22 maja 2009 r. ustalone zostały terminy dokonywania kontroli dokumentów księgowych, w tym kontroli pod względem merytorycznym oraz przekazywania ich do Biura Ekonomiczno – Finansowego (BEF). W terminie do 30 czerwca 2010 r. BEF przeanalizuje obowiązujące procedury i przedstawi Generalnemu Dyrektorowi ewentualne propozycje ich zmian w zakresie terminów weryfikacji przez Oddziały pod względem merytorycznym faktur, których płatnikiem jest Centrala;
 - 4) odnośnie wdrażania Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania, na potrzeby realizacji prac analitycznych, koncepcyjnych i wdrożeniowych, a także testowania zmian i rozszerzeń funkcjonalnych - w marcu 2010 r. został powołany Zespół ds. zarządzania SAP FM. Generalny Dyrektor zobowiązał się do uzupełnienia wakatów w składzie Komitetu Sterującego. Z wykonawcą systemu prowadzone są obecnie rozmowy mające na celu przygotowanie aneksu, w którym zostanie zaktualizowana karta projektu, harmonogram oraz lista prac i zadań wdrożeniowych.

Finansowe rezultaty kontroli

W ocenie NIK w trakcie wykonywania budżetu państwa w 2009 roku wystąpiły nieprawidłowości, które dotyczyły braku rzetelności działań prowadzonych w zakresie wykupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych. Działania te dotyczyły wydatków w ramach kampanii „Pięś? Nie jedź!” na kwotę 549,3 tys. zł oraz w ramach trzeciej odsłony kampanii „Użyj wyobraźni” w kwocie 320,9 tys. zł.

Nie stwierdzono przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych.

Załącznik nr 1

Dochody budżetowe

L.p.	Wyszczególnienie	2008	2009		5: 3	5:4
		Wykonanie	Ustawa ¹⁾	Wykonanie		
		tys. zł			%%	
1	2	3	4	5	6	7
	Część 39 – Transport ogółem, w tym:	69 132,2	38 118,0	48 932,2	70,8%	128,4%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	65 808,0	35 818,0	46 086,2	70,0%	128,7%
1.1.	Rozdział 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kol.	11,8	93,0	93,2	790,0%	100,2%
1.2.	Rozdział 60002 – Infrastruktura kolejowa	4 292,1	616,0	2 975,5	69,3%	483,0%
1.3.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	-	-	8,4		
1.4.	Rozdział 60011 – Drogi publiczne krajowe	36 498,9	9 113,0	21 702,0	59,5%	238,1%
1.5.	Rozdział 60042 – Urzędy Żeglugi Śródlądowej	468,6	305,0	413,7	88,3%	135,6%
1.6.	Rozdział 60055 – Inspekcja Transportu Drogowego	36,2	20,0	27,6	76,4%	138,2%
1.7.	Rozdział 60056 – Urząd Lotnictwa Cywilnego	16 227,6	19 565,0	13 679,8	84,3%	69,9%
1.8.	Rozdział 60095 – Pozostała działalność	4 682,4	4 857,0	4 856,9	103,7%	100,0%
1.9.	Rozdział 60097 – gospodarstwa pomocnicze	3 590,4	1 249,0	2 329,1	64,9%	186,5%
2.	Dział 750 Administracja publiczna	1 780,1	1 862,0	1 845,6	103,7%	99,1%
2.1.	Rozdział 75001 – Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	1 780,1	1 862,0	1 845,6	103,7%	99,1%
3.	Dział 752 – Obrona narodowa	1 543,8	438,0	1 000,4	64,8%	228,4%
3.1.	Rozdział 75212 – Pozostałe wydatki obronne	1 543,8	438,0	1 000,4	64,8%	228,4%

¹⁾ Ustawa budżetowa znowelizowana 17 lipca 2009 r. lub ustawa budżetowa z 9 stycznia 2009 r., gdy nie wprowadzono zmian.

Załącznik nr 2

Wydatki budżetowe

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009		6:3	6:4	6:5	
		Wykonanie ²⁾	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach				Wykonanie
		tys. zł						%%
1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Część 39 – Transport	14 341 009,3	10 586 521,0	10 551 528,1	10 500 318,9	73,2%	99,2%	99,5%
1.	Dział 600 – Transport i łączność	14 239 378,4	10 464 149,0	10 431 062,1	10 394 914,7	73,0%	99,3%	99,7%
1.1.	Rozdział 60001- Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe	1 983 880,5	1 397 000,0	1 395 763,6	1 387 088,3	69,9%	99,3%	99,4%
1.2.	Rozdział 60002- Infrastruktura kolejowa	599 364,3	1 183 141,0	1 127 791,2	1 116 524,8	186,3%	94,4%	99,0%
1.3.	Rozdział 60005 – Autostrady płatne	398 844,1	29 318,0	83 561,5	82 986,9	20,8%	283,1%	99,3%
1.4.	Rozdział 60011- Drogi publiczne krajowe	10 723 286,2	7 291 175,0	7 246 012,8	7 245 002,6	67,6%	99,4%	100,0%
1.5.	Rozdział 60012- Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	452 306,5	484 673,0	493 779,0	485 224,4	107,3%	100,1%	98,3%
1.6.	Rozdział 60041 Infrastruktura portowa	-	-	2 606,0	2 606,0	-	-	100,0%
1.7.	Rozdział 60042- Urzędy żegluga śródlądowej	3 688,7	4 080,0	4 186,6	4 134,0	112,1%	101,3%	98,7%
1.8.	Rozdział 60055- Inspekcja Transportu Drogowego	14 483,3	10 737,0	10 784,7	10 736,3	74,1%	100,0%	99,6%
1.9.	Rozdział 60056- Urząd Lotnictwa Cywilnego	51 965,1	49 276,0	49 574,2	47 544,2	91,5%	96,5%	95,9%
1.11.	Rozdział 60060- Fundusz Żegluga Śródlądowej	-	-	-	-	-	-	-
1.12.	Rozdział 60078 – Usuwanie skutków klęsk żywiołowych	-	-	-	-	-	-	-
1.13.	Rozdział 60095- Pozostała działalność	11 559,8	14 749,0	17 002,5	13 067,2	113,0%	88,6%	76,9%
2.	Dział 750- Administracja publiczna	74 520,8	99 499,0	97 593,1	82 780,4	111,1%	83,2%	84,8%
2.1.	Rozdział 75001- Urzędy naczelnych i centralnych organów administracji rządowej	69 184,2	97 563,0	95 032,4	80 673,3	116,6%	82,7%	84,9%

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009			6:3	6:4	6:5
		Wykonanie ²⁾	Ustawa ¹⁾	Budżet po zmianach	Wykonanie			
		tys. zł						
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2.2.	Rozdział 75057-Placówki zagraniczne	1 808,8	1 936,0	1 976,0	1 974,9	109,2%	102,0%	99,9%
2.3.	Rozdział 75095-Pozostała działalność	3 527,8	-	584,6	132,2	3,7%		22,6%
3.	Dział 752-Obrona narodowa	23 299,0	18 865,0	18 865,0	18 615,9	79,9%	98,7%	98,7%
3.1.	Rozdział 75212-pozostałe wydatki obronne	23 299,0	18 865,0	18 865,0	18 615,9	79,9%	98,7%	98,7%
4.	Dział 803Szkolnictwo Wyższe	3 811,0	4 008,0	4 008,0	4 008,0	105,2%	100,0%	100,0%
4.1.	Rozdział 80306	3 811,0	4 008,0	4 008,0	4 008,0	105,2%	100,0%	100,0%

1) Nowelizacja ustawy budżetowej z 17 lipca 2009 r.

2) Łącznie z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego 2008.

Załącznik nr 3

Zatrudnienie i wynagrodzenia

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.			Wykonanie 2009r.			8: 5 %
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		Osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Część 39 – Transport ogółem wg statusu zatrudnienia*, w tym:	4 561	339 190,6	6 197,3	5 043	374 162,0	6 182,9	99,8%
	1	947	49 097,6	4 320,5	997	52 725,0	4 407,0	102,0%
	2	15	2 342,1	13 011,7	12	1 664,0	11 555,6	88,8%
	3	3524	277 334,1	6 558,2	4 003	315 337,0	6 564,6	100,1%
	10	16	1 962,6	10 221,9	15	2 154,0	11 966,7	117,1%
	16	59	8 454,2	11 941,0	16	2 282,0	11 885,4	99,5%
1.1.	Dział 600 – Transport i łączność, w tym:	4 003	294 259,4	6 125,8	4 363	323 521,0	6 179,3	100,9%
	1	789	36 561,6	3 861,6	776	36 253,0	3 893,1	100,8%
	2	8	1 348,6	14 047,9	6	898,0	12 472,2	88,8%
	3	3 163	250 731,3	6 605,8	3 562	283 883,0	6 641,5	100,5%
	10	9	952,0	8 814,8	11	1 298,0	9 833,3	111,6%
	16	34	4 665,9	11 436,0	8	1 189,0	12 385,4	108,3%
1.1.1.	Rozdział 60012 Generalna Dyr. Dróg Krajowych i Autostrad, w tym:	3 559	261 228,9	6 116,6	3 882	288 650,8	6 196,4	101,3%
	1	734	34 158,4	3 878,1	717	33 754,2	3 923,1	101,2%
	2	4	739,2	15 400,0	3	464,5	12 902,6	83,8%
	3	2 803	223 913,7	6 657,0	3 154	253 419,4	6 695,7	100,6%
	10	4	469,0	9 770,8	4	538,3	11 214,5	114,8%
	16	14	1 948,6	11 598,8	4	474,4	9 884,2	85,2%
1.1.2.	Rozdział 60042 Urzędy Żeglugi Śródl., w tym	62	2 300,5	3 092,1	65	2 473,1	3 170,6	102,5%
	1	20	721,5	3 006,3	21	783,2	3 107,8	103,4%
	3	42	1 579,0	3 132,9	44	1 689,9	3 200,6	102,2%
1.1.3.	Rozdział 60055 Inspekcja Transportu Drogowego, w tym:	71	4 382,1	5 143,3	89	5 231,0	4 897,9	95,2%
	1	4	184,7	3847,9	7	227,2	2 704,2	70,3%
	2	1	160,9	13 408,3	0	0,0		
	3	61	3 423,4	4 676,8	80	4 574,7	4 765,3	101,9%
	10	-	-	-	2	269,2	11 216,7	
	16	5	613,1	10 218,3	0	160,0		

L.p	Wyszczególnienie	Wykonanie 2008 r.			Wykonanie 2009r.			8: 5
		Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia według Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	Przeciętne zatrudnienie wg Rb-70	Wynagrodzenia wg Rb-70***	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie na 1 pełnozatrudnionego	
		Osób	tys. zł	zł	osób	tys. zł	zł	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.1.4.	Rozdział 60056 Urząd Lotnictwa Cywilnego, w tym:	311	26 347,9	7 060,0	327	27 165,4	6 922,9	98,1%
	1	31	1 497,0	4 024,2	31	1 488,1	4 000,3	99,4%
	2	3	448,5	12 458,3	3	433,3	12 034,7	96,6%
	3	257	21 815,2	7 073,7	284	24 199,0	7 100,6	100,4%
	10	5	483,0	8 050,0	5	490,5	8 175,2	101,6%
	16	15	2 104,2	11 690,0	4	554,5	11 552,5	98,8%
1.2.*	Dział 750- Administracja Publiczna – całość w rozdziale 75001 - Urzędy centralnych organów adm. państwowej, w tym:	558	44 931,2	6 710,2	680	50 641,4	6 206,0	92,5%
	1	158	12 536,0	6 611,8	221	16 472,6	6 211,4	93,9%
	2	7	993,5	11 827,4	6	766,7	10 648,7	90,0%
	3	361	26 602,8	6 141,0	441	31 453,9	5 943,7	96,8%
	10	7	1 010,6	12 031,0	4	855,5	17 823,7	148,1%
	16	25	3 788,3	12 627,7	8	1 092,6	11 381,7	90,1%

* Status zatrudnienia określony został w rozporządzeniu MF z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dane wykazane w statusie 3 i 16 za lata 2008 i 2009 są nieporównywalne z uwagi na likwidację statusu 16 poprzez utworzenie wyższych stanowisk w służbie cywilnej, które obejmują dawny status 16.

*** Zgodnie z przepisami rozdziału 16 § 30 ust. 1 pkt 11 rozporządzenia MF w sprawie sprawozdawczości budżetowej, w sprawozdaniu Rb- 70 wykazuje się wysokość wynagrodzeń osobowych, dodatkowe wynagrodzenie roczne, uposażenia żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy oraz dodatkowe uposażenia roczne żołnierzy zawodowych i nagrody roczne funkcjonariuszy (§ 401 – 405 oraz § 406 dla funkcjonariuszy Służby Celnej, a dla żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tylko w zakresie dotyczącym nagród i zapomóg i § 407 klasyfikacji budżetowej).

Załącznik nr 4**Kalkulacja oceny końcowej część 39 - Transport**

Oceny wykonania budżetu części 39 dokonano stosując kryteria³⁷ oparte na wskaźnikach wartościowych opracowanych przez NIK i opublikowanych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2009 roku.

Dochody : 48.932,2 tys. zł Wydatki : 10.500.319 tys. zł

Łączna kwota G : 10.549.251,2 tys. zł.

Waga wydatków w łącznej kwocie: $Ww = W : G$ (0,9954)

Waga dochodów w łącznej kwocie $Wd = D : G$ (0,0046)

Nieprawidłowości w dochodach: nie stwierdzono

Ocena cząstkowa dochodów: (5)

Nieprawidłowości w wydatkach: 870,2 tys. zł (0,01% kwoty wydatków)

Nieprawidłowości dotyczyły braku rzetelności działań prowadzonych w zakresie wykupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych. Działania te dotyczyły wydatków w ramach kampanii „Piłeś? Nie jedź!” na kwotę 549,30 tys. zł oraz w ramach trzeciej odsłony kampanii „Użyj wyobraźni” 320,90 tys. zł.

Ocenę wydatków obniżono o 1 punkt ze względu na niski stopień wykonania planu finansowego KFD oraz duże różnice pomiędzy kwotami określonymi w Programie budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 a faktycznym wydatkowaniem środków na drogi krajowe w 2009 roku.

Ocena cząstkowa wydatków: (3)

Wynik końcowy $Wk = 3 \times 0,9954 + 5 \times 0,0046 = 3,01$

³⁷ Porównaj: http://bip.nik.gov.pl/pl/bip/metodyka_kontroli/px_kryteria_oc_wyk_budz_2010.pdf

Załącznik nr 5

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Komisja Finansów Publicznych
6. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Komisja Infrastruktury
8. Minister Finansów
9. Minister Infrastruktury
10. Minister Sprawiedliwości
11. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
12. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
13. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego