



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2010 r.

**Pan
Cezary Grabarczyk
Minister Infrastruktury**

P/09/066
KKT-4100-03-01/2010

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych skontrolowała działalność Ministerstwa Infrastruktury (MI) w zakresie wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 39 – Transport.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 15 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe wykonanie budżetu państwa w badanej części pod względem:

- 1) realizacji planu dochodów budżetowych, które w 2009 r. wyniosły 48.932,2 tys. zł. Stanowiły one 128% dochodów ujętych w ustawie budżetowej na rok 2009 (Dz.U. Nr 10 poz. 58 ze zm.), zwanej dalej ustawą budżetową po nowelizacji (38.118,0 tys. zł)

oraz 71% kwoty dochodów uzyskanych w 2008 r. (69.132,2 tys. zł). Objęte kontrolą dochody budżetowe (w kwocie 77.781,2 zł) 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 homologacji (Dz.U. Nr 110, poz. 930) oraz z dnia 24 października 2005 r. w sprawie homologacji typu pojazdów samochodowych i przyczep (Dz.U. Nr 238, poz. 2010 ze zm.). Pozyskane dochody były przekazywane na centralny bieżący rachunek budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa (Dz.U. Nr 116 poz. 784 ze zm.);

- 2) realizacji planu wydatków budżetowych ogółem, które w 2009 r. w części 39. wyniosły 10.500.319 tys. zł, co stanowiło 99,2% wartości ujętych w ustawie budżetowej po nowelizacji (10.586.521,0 tys. zł), 99,5% planu po zmianach (10.551.528,1 tys. zł) oraz 73,2% kwoty wydatków wykonanych w 2008 r. (14.341.009,3 tys. zł). Zmniejszenie planowanych wydatków w stosunku do 2008 r. związane było z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004. Nr 256, poz. 2571 ze zm.);
- 3) prawidłowości realizacji wydatków budżetowych przez dysponenta III stopnia. Kontrola 83 dowodów księgowych w kontrolowanej części wykazała, iż wydatki były dokonywane zgodnie z zasadami określonymi w art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.), tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (poza wydatkami opisanymi w części niniejszego wystąpienia dotyczącej zastrzeżeń), w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań;
- 4) wykorzystania środków budżetu państwa pochodzących z rezerw celowych. Na podstawie decyzji Ministra Finansów w 2009 r. z rezerw celowych przeniesiono środki w łącznej kwocie 21.123,71 tys. zł, z czego wykorzystano 20.779,19 tys. zł, tj. 98% tych środków;
- 5) wykorzystania środków z dotacji budżetowych, z czego:
 - a) w rozdziale 60001 – Krajowe pasażerskie przewozy kolejowe - z zaplanowanych dotacji w wysokości 1.397.000 tys. zł (po zmianach plan wyniósł 1.395.764 tys. zł) wydatkowano 1.387.088 tys. zł, tj. 99,4% planowanej kwoty po zmianach,
 - b) w rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa - z zaplanowanych dotacji w wysokości 1.183.141 tys. zł (po zmianach plan wyniósł 1.127.791 tys. zł),

wydatkowano 1.116.525 tys. zł, tj. 98,9% planowanej kwoty po zmianach,

- c) w rozdziale 60095 – Pozostała działalność - z zaplanowanych dotacji w wysokości 5.619 tys. zł (po zmianach - 6.855 tys. zł) wydatkowano całość tych środków,
- d) w rozdziale 75212 - Obrona narodowa (pozostałe wydatki obronne) - wykorzystano całość zaplanowanych środków w wysokości 13.000 tys. zł,
- e) w rozdziale 80306 – Działalność dydaktyczna - wykorzystano w całości zaplanowane środki w wysokości 4.008 tys. zł.

Niewykorzystane środki z dotacji budżetowych zostały zwrócone przez jednostki dotowane w terminie określonym w §14 ust. 6a przywołanego rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 czerwca 2006 r., 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 2010 r. na odpowiedni rachunek wydatków roku ubiegłego centralnego rachunku bieżącego budżetu państwa;

- 6) wykonania planu wydatków na wynagrodzenia. Przeciętne zatrudnienie w części 39 wyniosło 5.043 osoby i w porównaniu z 2008 r. wzrosło o 482 osoby (tj. 11%). Wydatki na wynagrodzenia wyniosły 374.002,0 tys. zł. i w porównaniu z 2008 r. wzrosły o 10%. Nie przekroczono limitów wydatków na wynagrodzenia, określonych w poszczególnych paragrafach;
- 7) przeprowadzenia - zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.) oraz Instrukcją inwentaryzacyjną (zarządzenie nr 46 Dyrektora Generalnego MI z dnia 29 października 2009 r.) - inwentaryzacji w zakresie podstawowych i pozostałych środków trwałych oraz czeków, depozytów i dokumentów niezrealizowanych w kasie;
- 8) sporządzania miesięcznych i rocznych sprawozdań budżetowych. W opinii NIK, sprawozdania łączne dysponenta głównego części 39 oraz sprawozdania jednostkowe dysponenta III stopnia zawierają - w zakresie ujętych w nich dochodów, wydatków, należności oraz zobowiązań - dane zgodne z ewidencją księgową. Sprawozdania te zostały sporządzone rzetelnie i w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. Nr 115, poz. 781 ze zm.);
- 9) ustanowienia procedur kontroli finansowej oraz zgodności z przepisami prawa funkcjonującego u dysponenta III stopnia systemu rachunkowości.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności Ministerstwa Infrastruktury w 2009 r. dotyczą natomiast:

- 1) niskiego stopnia wykonania planu wydatków, które - na mocy przepisów art. 157 ust. 2 ustawy o finansach publicznych - nie wygasły z końcem 2008 roku. W zakresie przedmiotowych wydatków wykorzystano ogółem 18.284,81 tys. zł, co stanowiło 38% dostępnych środków (47.848,37 tys. zł). W ujęciu wartościowym największa kwota środków nie została wykorzystana w rozdziale 60002 – Infrastruktura kolejowa - 20.264,28 tys. zł, natomiast w odniesieniu do stopnia wykorzystania przyznanych środków najmniej, tj. jedynie 21%, wykorzystano w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe.
- 2) niepełnego wykonania planu wydatków, które - na mocy przepisów art. 157 ust. 3 ustawy o finansach publicznych - nie wygasły z końcem 2008 roku. W zakresie przedmiotowych wydatków wykorzystano ogółem 314.696,11 tys. zł, co stanowiło 90% dostępnych środków (349.037,03 tys. zł). Zarówno w ujęciu wartościowym, jak i w odniesieniu do stopnia wykorzystania przyznanych środków największa kwota środków nie została wykorzystana w rozdziale 60011 - Drogi publiczne krajowe - 33.060,42 tys. zł, co stanowiło 10% ogółu dostępnych w tym rozdziale środków (329.955,03 tys. zł);
- 3) rzetelności prowadzonych działań w zakresie wykupu czasu antenowego w stacjach telewizyjnych i radiowych, a mianowicie:
 - wyboru firmy Quattro por Quattro Sp. z o.o. Wyboru tego dokonano bez przeprowadzenia analizy rynku mającej na celu ocenę konkurencyjności ofert przedstawionej przez tę firmę. Działania te dotyczyły wydatków na kwotę 549.296,5 zł w ramach kampanii „Piłeś? Nie jedź!” oraz 320.903,0 zł w ramach trzeciej odsłony kampanii „Użyj wyobraźni”;
 - nieuwzięcia w umowie o wykup czasu antenowego w ramach kampanii „Piłeś? Nie jedź!”, zawartej z powyższą firmą, postanowień dotyczących wymaganych docelowych wartości parametrów mediowych, tj, GRP i zasięgu. W ocenie NIK, uniemożliwiało to dokonanie oceny prawidłowej realizacji kampanii, którą - zgodnie z umową - można było uznać za zrealizowaną w przypadku różnicy parametrów mediowych (GRP, Zasięg) +/- 10% w stosunku do wartości planowanych;
- 4) niepełnego wykonania założeń określonych w punkcie nr 1.7 Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012, pn. „Środki z funduszy UE w ramach POIiŚ.” W 2009 r., według tego Programu, zakładano płatności z funduszy UE na poziomie 5.460 mln zł (przy przeliczeniu kwot planowanych płatności z funduszy UE

zastosowano kurs 3,9 PLN/EUR). Ze względu 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 zakładano to w powyższym Programie. Wpływy z funduszy UE ostatecznie ukształtowały się na poziomie 3,15 mld zł (przy planie na 2009 r. określonym przez Radę Ministrów na poziomie 2 mld złotych);

- 5) niepełnego wykonania Planu Finansowego KFD na 2009 rok. Określone w tym planie wydatki na zadania inwestycyjne oraz wydatki o charakterze nieinwestycyjnym (przygotowanie oraz odnowa i utrzymanie sieci), realizowane przez GDDKiA (w tym wydatki zrealizowane ze środków Funduszu w I i II kwartale 2009 r.), zaplanowano na poziomie 14.300,4 mln zł, z czego wykorzystano 10.040 mln zł, tj. ok. 70% zaplanowanej kwoty. NIK zwraca uwagę na fakt, iż w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008 – 2012 (Załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 163/2007 z dnia 25 września 2007 r.) przyjęto, że finansowanie tego Programu w 2009 r. będzie kształtowało się na poziomie o ok. 12 mld wyższym, tj. 32.357.772 tys. zł. (na początku 2009 r. szacunkowe zapotrzebowanie, po uwzględnieniu konieczności ograniczania wydatków, wynosiło 25 mld zł).
- 6) ustalonych w zakresie budżetu zadaniowego mierników. NIK zwraca uwagę, iż w zakresie funkcji 19:
 - 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 jest jednoznacznego powiązania miernika ze specyfiką celu danego zadania bądź 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 ograniczenie barier prawnych,
 - w zakresie podzadania 19.6.1. wystąpił brak powiązania jego nazwy, 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.*

Przedstawiając Panu Ministrowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli 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 tym Programie;
- 2) dokonanie analizy użyteczności stosowanych mierników oraz wprowadzenie niezbędnych korekt w celu dostosowania podlegających pomiarowi rezultatów do specyfiki realizowanych zadań i podzadań;
- 3) dokonywanie analizy cen rynkowych przed zakupem towarów i usług (w sytuacjach analogicznych, jak przy wyborze firmy Quattro por Quattro).

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o nadesłanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczyn niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

z poważaniem
