

T. 30.11.2011



WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Cichosz

Warszawa, dnia 14 listopada 2011 r.

Pan
Lech Witecki
p.o. Generalnego Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad

KKT-4101-05-02/2011
P/11/001

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 przeprowadziła, w okresie od 17 maja do 16 września 2011 r., w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) kontrolę dotyczącą wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 16 września 2011 roku.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 23 września 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym.

Mając na uwadze obowiązujące w okresie objętym kontrolą wymogi odnośnie zakresu, sposobu oraz terminów wykonywania budżetu państwa w układzie zadaniowym, GDDKiA prawidłowo - w ocenie NIK - realizowała zadania w zakresie planowania, monitorowania i sprawozdawczości wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym w 2011 r., w dziale administracji rządowej 600 – Transport, dla którego właściwym jest Minister Infrastruktury, w ramach Funkcji 19. „Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej”, w trzech objętych kontrolą obszarach, tj.:

1. Zarządzania procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowania osiągniętych rezultatów oraz sprawozdawczości,
2. Definiowania treści działań w procesie planowania wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011,
3. Monitorowania rezultatów działań i podzadań oraz związanych z nimi wydatków.

Wyniki kontroli wskazują, iż rzetelnie prowadzone były działania w zakresie wdrażania budżetu państwa w układzie zadaniowym w odniesieniu do spraw będących we właściwości Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, a mianowicie:

- prawidłowo sporządzono formularze planistyczne BZ-1, BZ-2 i BZ-3¹ według wzorów określonych w nocie budżetowej i terminowo przekazano je do Ministerstwa Infrastruktury;
- prawidłowo sporządzono i terminowo przekazano do Ministerstwa Infrastruktury sprawozdania z wykonania planu wydatków przeznaczonych na realizację programów wieloletnich w układzie zadaniowym oraz roczne sprawozdanie z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa za 2010 r.;
- monitorowano stopień osiągnięcia zaplanowanych podzadań i działań w sposób umożliwiający sporządzenie sprawozdania za rok budżetowy;
- przeszkolono pracowników w zakresie realizacji budżetu w układzie zadaniowym.

Oceniając pozytywnie wyżej wymienione działania Pana Dyrektora, NIK zwraca jednocześnie uwagę, iż:

- w Zasadach Rachunkowości i w Zakładowym Planie Kont nie uwzględniono zapisów związanych z realizacją budżetu w układzie zadaniowym. System finansowo – księgowy nie został dostosowany do ewidencji wydatków budżetowych w układzie zadaniowym, co wymagane będzie od 1 stycznia 2012 r.;
- stosowane mierniki do monitorowania wykonania niektórych działań nie są dostosowane do celów tych działań.

Poniżej NIK przedstawia szczegółowe ustalenia, ich oceny i uwagi do trzech obszarów objętych kontrolą:

¹ BZ-1 – „Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy”
BZ-2 – „Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych oraz innych źródeł w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy”
BZ-3 – „Zestawienie planowanych wydatków z budżetu państwa w układzie zadaniowym na dwa kolejne lata”.

Ad.1. Zarządzanie procesami planowania wydatków w układzie zadaniowym, monitorowanie osiąganych rezultatów oraz sprawozdawczość. W ramach tego obszaru ustalono, że:

- a) do czasu zakończenia kontroli w szkoleniach z zakresu budżetu zadaniowego, przeprowadzonych przez KSAP i Ministerstwo Finansów, uczestniczyło 24 pracowników GDDKiA (dziesięciu pracowników Departamentu Planowania, dziewięciu pracowników Biura Ekonomiczno-Finansowego, czterech pracowników Biura Audytu Wewnętrznego i jeden pracownik Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami);
- b) w zakresach czynności i opisach stanowisk pracy pracowników GDDKiA nie zostały zapisane *expressis verbis* zadania dotyczące realizacji budżetu w układzie zadaniowym, jednakże znajdują się zapisy dotyczące planowania, realizowania i monitorowania zadań bez wskazania układu budżetu;
- c) pięć z dziewięciu regulaminów organizacyjnych komórek, zaangażowanych w proces wdrażania budżetu w układzie zadaniowym (Departament Realizacji Inwestycji, Departament Technologii, Biuro Organizacyjno-Administracyjne, Biuro Ekonomiczno-Finansowe oraz Departament Projektów Unijnych i Monitoringu) nie zawierało wzmianek odnoszących się literalnie do realizacji budżetu w układzie zadaniowym, zawierało jednak uregulowania, które merytorycznie określały obowiązki odnoszące się do realizacji zadań wynikających z budżetu (bez wskazania układu zadaniowego lub tradycyjnego);
- d) nie opracowano odrębnego dokumentu o charakterze operacyjnym w układzie zadaniowym. Do potrzeb budżetu w układzie zadaniowym był wykorzystywany tradycyjny układ planu zawierający dodatkowe kolumny odnoszące się do struktury budżetu zadaniowego. W ocenie NIK zawarte w nim informacje pozwalają na identyfikację zadań, podzadań i działań;
- e) w związku z realizacją budżetu w układzie zadaniowym w GDDKiA nie powołano nowych komórek organizacyjnych. Wykonywane działania prowadzone były w ramach wcześniej istniejącej struktury organizacyjnej GDDKiA;
- f) do czasu zakończenia kontroli nie dostosowano Zakładowego Planu Kont oraz Zasad Rachunkowości do wymogów realizacji budżetu w układzie zadaniowym, jak również nie ewidencjonowano wydatków na realizację poszczególnych zadań w tym układzie. Nie miało to jednak wpływu na rzetelność

i wiarygodność danych przekazywanych na potrzeby sporządzania przez Radę Ministrów informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, gdyż wymagane dane sporządzane są w ewidencji pozaksięgowej i konfrontowane z zapisami księgowymi. Funkcjonujący od kwietnia 2011 r. nowy system elektronicznej ewidencji i analizy danych SAP, obejmujący również część finansowo – księgową, od stycznia 2012 r., ma zapewnić - zdaniem GDDKiA - uzyskiwanie informacji w układzie budżetu zadaniowego.

Ad.2. Definiowanie treści działań w procesie planowania struktury wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011. W tym zakresie stwierdzono, że:

- a) w procesie planowania określono strukturę wydatków w układzie zadaniowym na rok 2011, prawidłowo definiując treść:
 - podzadań umożliwiających osiągnięcie celów i mierników zadań,
 - działań wchodzących w skład poszczególnych podzadań;
- b) GDDKiA prawidłowo sporządziła, według wzorów zawartych w nocie budżetowej (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011 - Dz.U. z 2010 r., nr 42, poz. 245) zestawienia wydatków budżetu państwa w układzie zadaniowym na 2011 r. i na dwa kolejne lata (BZ-1, BZ-2 i BZ-3);
- c) prawidłowo sporządzano i terminowo przekazywano do Ministerstwa Infrastruktury sprawozdania z wykonania planu wydatków przeznaczonych na realizację programów wieloletnich w układzie zadaniowym, roczne sprawozdanie budżetowe w układzie zadaniowym i roczne sprawozdanie z realizacji Wieloletniego Planu Finansowego Państwa wraz z częścią opisową;
- d) podzadania i działania były realizowane głównie na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r., nr 19, poz. 115 ze zm.) oraz ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571 ze zm.);
- e) zmiany wartości w planie wydatków budżetu w ujęciu tradycyjnym były zgodne ze zmianami w układzie zadaniowym. Nie spowodowały one zmiany poziomu mierników gdyż dotyczyły głównie zmian alokacji środków wewnątrz jednego podzadania;
- f) analiza kosztów realizacji projektów, będących częścią działań, dokonywana jest na etapie zgłaszania inwestycji do planu, który zatwierdzany jest przez Ministra

Infrastruktury. Kolejna analiza odbywa się na etapie przygotowania kosztorysu inwestorskiego;

- g) w 2010 r., w ramach podzadania 19.1.5. „Bezpieczeństwo ruchu drogowego” wydzielono dwa działania, tj. 19.1.5.1. „Realizacja programu GAMBIT” i 19.1.5.2. „Budowa obwodnic”. Dla działania 19.1.5.1. przyjęto jako miernik liczbę ofiar śmiertelnych, a dla działania 19.1.5.2. – liczbę wybudowanych obwodnic. W ocenie NIK przyjęte mierniki nieadekwatnie mierzyły udział GDDKiA w realizacji tych działań i ich celów. Uwzględniając, że celem działania 19.1.5.1. była w 2010 r. m.in. poprawa płynności ruchu, to miernik w formie liczby ofiar śmiertelnych nie był właściwy, gdyż nie mierzył płynności ruchu drogowego. Przyjęty miernik nie określał też „udziału” GDDKiA w realizacji tego celu. Z kolei, dla działania 19.1.5.2., miernik dotyczący liczby wybudowanych obwodnic był, zdaniem NIK, zbyt słabo skorelowany z celem działania, którym była poprawa jakości życia mieszkańców miast, w których miały być wybudowane obwodnice. W opinii NIK, właściwszymi miernikami wykonania obu działań mogło być np. skrócenie czasu przejazdu z punktu A do punktu B, czy długość obwodnic, które miały być wybudowane i które zostały oddane do eksploatacji, co przekładałoby się na poprawę jakości życia mieszkańców jako celu ogólnego;
- h) w 2011 r. dla podzadania 19.1.3. „Zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom sieci dróg krajowych” wydzielono również dwa działania, tj. 19.1.3.1. „Realizacja programu GAMBIT” i 19.1.3.2. „Budowa obwodnic”. Dla tych działań przyjęto jednak wspólny miernik w formie liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych. W ocenie NIK, miernik przyjęty dla działania 19.1.3.2. nieadekwatnie mierzy udział GDDKiA w jego realizacji, gdyż przyczyny wypadków drogowych są złożone i nie sprowadzają się jedynie do budowy obwodnic czy dróg.

Ad.3. Monitorowanie rezultatów działań i podzadań oraz związanych z nimi wydatków.

Monitorowanie przez centralę GDDKiA rezultatów działań i podzadań oraz związanych z nimi wydatków pozwala na rzetelne sporządzanie wymaganych sprawozdań. I tak np. monitoring ilości wykupionych gruntów odbywa się na podstawie zgód na dokonanie konkretnych płatności, monitoring remontów obiektów mostowych i wzmocnienia mostów odbywa się poprzez kontrolę harmonogramu realizacji każdego zadania, a monitorowanie wydatków dokonywane jest w trybie

miesięcznym narastająco, na podstawie sprawozdania z wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA.

Przedstawiając Panu Generalnemu Dyrektorowi powyższe ustalenia, ich oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) uzupełnienie i dostosowanie regulaminów organizacyjnych departamentów i biur oraz opisów stanowisk pracy o zapisy dotyczące wykonywania obowiązków w zakresie budżetu w układzie zadaniowym;
- 2) uzupełnienie Zasad Rachunkowości, Zakładowego Planu Kont o zapisy związane z realizacją budżetu w układzie zadaniowym oraz dostosowanie systemu finansowo-księgowego do wymagań związanych z obowiązkiem ewidencji wydatków w układzie zadaniowym od dnia 1 stycznia 2012 r.;
- 3) przeprowadzenie analizy stosowanych mierników monitorujących wykonanie działań mającej na celu jednoznaczne ich dopasowanie do celów przedmiotowych działań.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generalnego Dyrektora o przedstawienie, 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 przyczynach 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 Generalnemu Dyrektorowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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

p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

WICEDYREKTOR
Departament Infrastruktury Stanisław Jarosz

Marian Zareba

10.11.2011.

Spacir