

WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Małgorzata Motylow

KBF.410.003.03.2019

Pan
Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Nr 18/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 kwietnia 2020 r. oraz sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej

P/19/008 – Planowanie i realizacja zadaniowego układu wydatków w kontekście reformy systemu budżetowego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury, ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury od dnia 9 stycznia 2018 r. oraz Minister Infrastruktury i Budownictwa od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 9 stycznia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Planowanie wydatków w układzie zadaniowym. 2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2016 r. do 30 czerwca 2019 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Budżetu i Finansów
Kontrolerzy	1. Jan Werenowski, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/66/2019 z 15 lipca 2019 r. 2. Jacek Cywiński, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/59/2019 z 3 lipca 2019 r. 3. Marcin Tomalak, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KBF/79/2019 z 17 września 2019 r.

(akta kontroli str. 1-3, 5)

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

Budżet zadaniowy w Ministerstwie Infrastruktury (dalej także Ministerstwo) w okresie objętym kontrolą był opracowywany, poza przypadkami wskazanymi w dalszej części tego wystąpienia, zgodnie z wytycznymi zawartymi w nocie budżetowej³. Minister Infrastruktury (dalej także Minister) terminowo sporządzał i przekazywał Ministrowi Finansów materiały planistyczne i sprawozdania z wykonania wydatków w układzie zadaniowym, a także wykonywał wytyczne przekazywane przez Ministra Finansów odnośnie układu zadaniowego. Układ zadaniowy opracowywany w latach 2016-2019 r. (I połowa) w Ministerstwie Infrastruktury nie służył celom zarządczym.

Mierniki stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego spełniały wymagania formalne określone w rozporządzeniach w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej, oprócz przypadków wskazanych w dalszej części wystąpienia, które dotyczyły: zastosowania miernika, który nie mierzył poziomu realizacji celu, wyznaczenia tego samego celu dla zadania i podzadania oraz ujęcia tego samego celu i miernika w dwóch różnych działaniach.

NIK negatywnie ocenia brak korelacji pomiędzy zmianami docelowych wartości mierników a zmianami dokonywanymi w planie wydatków w części 39 - *Transport*.

Planując wartości mierników dla zadań 19.1.W - *Transport drogowy i infrastruktura drogowa* oraz 19.2. - *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa*, Minister Infrastruktury uwzględniał środki zaplanowane w rezerwach celowych, co było niezgodne z treścią not budżetowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności⁴

OBSZAR

1. Planowanie budżetu zadaniowego

Opis stanu faktycznego

Wykonując budżet w układzie zadaniowym, Minister realizował w części 26 – *Łączność* i części 39 - *Transport* zadania, podzadania i działania zaliczane do sześciu funkcji państwa:

- 3 – *Edukacja, wychowanie i opieka*,
- 6 – *Polityka gospodarcza kraju*,
- 11 – *Bezpieczeństwo zewnętrzne i nienaruszalność granic*,
- 17 – *Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju*,
- 19 – *Transport i infrastruktura transportowa*,
- 22 – *Koordinacja działalności oraz obsługa administracyjna i techniczna*.

Najwięcej zadań, podzadań i działań Minister realizował w ramach funkcji 19 – *Transport i infrastruktura transportowa*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Odpowiednio: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2016 (Dz.U. poz. 955), rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 maja 2016 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2017 (Dz.U. poz. 735), rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 czerwca 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej (Dz.U. poz. 1154), dotyczące ustaw budżetowych na lata 2018-2019.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1.1. Planowanie budżetu zadaniowego

Minister Infrastruktury był organem właściwym w zakresie definiowania celów i mierników dla zadań: 19.1.W - *Transport drogowy i infrastruktura drogową*, 19.2. – *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa*, 19.4. – *Transport lotniczy i infrastruktura lotnicza*, 19.5. – *Wspieranie zrównoważonego rozwoju transportu* oraz dla podzadania 6.3.2. *Wsparcie rozwoju i regulacja rynku usług pocztowych*. Co roku Minister, jako dysponent części 26 – Łączność i 39 – Transport, przekazywał do Ministerstwa Finansów materiały planistyczne dotyczące budżetu w układzie zadaniowym dla obydwu części. Również wojewodowie przekazywali materiały planistyczne dotyczące planowania wydatków w obszarze transportu i łączności bezpośrednio do Ministerstwa Finansów, z pominięciem Ministra Infrastruktury.

W czasie prac nad projektem budżetu państwa w układzie zadaniowym Minister Infrastruktury corocznie potwierdzał Ministrowi Finansów aktualność katalogu funkcji, zadań, podzadań i działań, a w przypadkach, gdy zachodziła taka konieczność, przedstawiał propozycje niezbędnych modyfikacji.

NIK objęła szczegółową kontrolą realizowane w ramach funkcji 19. *Transport i infrastruktura transportowa* zadania: 19.1.W *Transport drogowy i infrastruktura drogową* oraz 19.2. *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa*. W doborze zadań z zakresu transportu podlegających kontroli kierowano się faktem, że Minister wskazał je jako priorytetowe, oraz wielkością środków przeznaczanych na ich realizację.

Wykonując zadania 19.1.W - *Transport drogowy i infrastruktura drogową* oraz 19.2. – *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa*, Minister realizował:

- program wieloletni *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*⁵,
- program wieloletni *Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku*⁶,
- program wieloletni *Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku*⁷.

Minister był także dysponentem państwowych funduszy celowych:

- *Fundusz Dróg Samorządowych*⁸,
- *Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej* (fundusz wspierający odbudowę sieci autobusowych połączeń lokalnych i walkę z wykluczeniem komunikacyjnym)⁹,

których środki przeznaczone były na realizację zadania 19.1.W *Transport drogowy i infrastruktura drogową*.

(akta kontroli str. 11-12, 247-249)

⁵ Przyjęty uchwałą Nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. ustanawiającą Program Budowy Dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 roku), ze zm.

⁶ Przyjęty na podstawie art.38a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. z 2019 r. poz. 710, ze zm.), uchwałą nr 162/2015 Rady Ministrów z dnia 15 września 2015 r. ustanawiającą „Krajowy Program Kolejowy do 2023 roku”, ze zm.

⁷ Przyjęty na podstawie art.38a ustawy o transporcie kolejowym uchwałą Nr 7/2018 Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2018 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Pomoc w zakresie finansowania kosztów zarządzania infrastrukturą kolejową, w tym jej utrzymania i remontów do 2023 roku”.

⁸ Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Dróg Samorządowych (Dz.U. 2018 r., poz. 2161, ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej (Dz.U. 2019 r., poz. 1123).

Opis stanu
faktycznego

1.2. Klasyfikacja zadaniowa

Minister Infrastruktury określił obowiązki, związane z planowaniem i realizacją wydatków w układzie zadaniowym, w regulaminie organizacyjnym Ministerstwa Infrastruktury¹⁰ oraz w procedurze planowania i realizacji budżetu dla części 26 i 39¹¹. Powyższa procedura określała, że wiodącą komórką organizacyjną w Ministerstwie Infrastruktury w zakresie prac nad projektem ustawy budżetowej był Departament Budżetu, który odpowiadał za przygotowanie i przekazanie materiałów do projektu ustawy budżetowej oraz Wieloletniego Planu Finansowego Państwa w układzie tych części.

Projekty budżetu państwa i budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym sporządzano w Departamencie Budżetu na podstawie planów wydatków jednostek podległych i komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

W latach 2017 - 2018 Minister Finansów dokonywał zmian w klasyfikacji zadaniowej w obszarach właściwości Ministra Infrastruktury. W szczególności:

1. W 2017 r. po uzgodnieniach z Ministrem Infrastruktury:
 - połączył działania 19.1.4.3. *Budowa autostrad* oraz 19.1.4.4. *Budowa dróg ekspresowych* w jedno działanie 19.1.4.3. *Budowa autostrad i dróg ekspresowych*,
 - ograniczył z dziewięciu do czterech działania realizowane przez Urząd Lotnictwa Cywilnego,
2. W 2018 r. w związku z przeprowadzoną aktualizacją klasyfikacji na 2019 r.
 - na wniosek Ministra Infrastruktury wprowadził nowe działanie 19.1.3.2. *System poboru opłat za przejazdy po drogach krajowych*,
 - po uzyskaniu zgody Ministra Infrastruktury podjął decyzję, że nowe działanie, *Wsparcie Funduszu Dróg Samorządowych*, będzie wykazywane jako element działania 19.1.4.6. *Pozostałe drogi publiczne*, a nie – jak proponował wcześniej Minister Infrastruktury – jako osobne działanie,
 - przeniósł zakres merytoryczny zadania *Szkolnictwo wyższe* z funkcji 3. *Edukacja, wychowanie i opieka* do funkcji 10. *Szkolnictwo wyższe i nauka*. W związku z tym Minister Infrastruktury zaklasyfikował środki planowanych dotacji dla uczelni publicznych kształcących personel lotniczy dla lotnictwa cywilnego do działania 10.1.1.1. *Finansowanie działalności naukowej i dydaktycznej podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki* w ramach funkcji 10. *Szkolnictwo wyższe i nauka*.

(akta kontroli str. 9-11, 539-556)

1.3. Cele i mierniki ich realizacji

Opis stanu
faktycznego

W 2018 r. Minister Infrastruktury dla objętych szczegółową kontrolą zadań 6.3 – *Regulacja i wspieranie rozwoju rynków telekomunikacyjnego i pocztowego oraz infrastruktury telekomunikacyjnej*, 19.1.W - *Transport drogowy i infrastruktura drogową* oraz 19.2. - *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa* wyznaczył następujące mierniki realizacji celu: *Liczba placówek operatora wyznaczonego według stanu na koniec roku* (zadanie 6.3), *Stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu* i *Liczba przeprowadzonych kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego* (zadanie 19.1) oraz *Udział długości eksploatowanych linii*

¹⁰ Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz. Urz. Min. In. poz. 28).

¹¹ Zarządzenie nr 21 Ministra Infrastruktury z dnia 23 listopada 2018 r. w sprawie procedury planowania i realizacji budżetu dla części 26 i 39 (Dz. Urz. Min. In. poz. 53).

kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych (zadanie 19.2). Mierniki stopnia realizacji celów budżetu zadaniowego spełniały wymagania formalne określone w notach budżetowych.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Stwierdzono następujące nieprawidłowości dotyczące układu celów i konstrukcji mierników realizacji celów dla zadań, podzadań i działań wykonywanych lub nadzorowanych przez Ministra Infrastruktury:

1) W latach 2016 - 2018 dla zadania 19.1 *Transport drogowy i infrastruktura drogową* oraz dla podzadania 19.1.2 *Bezpieczeństwo użytkowników sieci drogowej* wyznaczono ten sam cel, jakim było *Zapewnienie prowadzenia skutecznych działań kontrolnych* oraz ten sam miernik *Liczba przeprowadzonych kontroli drogowych w zakresie transportu drogowego*. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu poinformował, że brak jest przeciwwskazań do przyjęcia dla realizacji zadania oraz podzadania tego samego celu czy miernika.

NIK nie podziela tej opinii i wskazuje, że w komunikacie Ministra Finansów nr 6 z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (str. 7) określono, że cele niższego rzędu muszą wynikać z celów wyższego rzędu.

2) W latach 2017 i 2018 dla działania 19.1.2.1. *Nadzór nad bezpieczeństwem ruchu i transportu drogowego* oraz dla działania 19.1.2.2. *Informacja, promocja i edukacja w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym* ujęto ten sam cel *Poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez realizację działań ujętych w dokumentach wykonawczych do krajowego dokumentu strategicznego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego* oraz ten sam miernik *Stopień realizacji zadań wynikających z dokumentu wykonawczego do krajowego dokumentu strategicznego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, przewidzianych do realizacji na dany rok przez Sekretariat Krajowej BRD*. Zastępca Dyrektora Departamentu Budżetu wskazał, że celem realizacji przez Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego obydwu tych działań jest poprawa stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Odbywa się to poprzez realizację działań ujętych w dokumentach wykonawczych do krajowego dokumentu strategicznego w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zdaniem NIK różne działania nie powinny mieć tego samego celu i miernika, gdyż nie można wtedy ocenić skuteczności ani efektywności realizacji żadnego z tych działań na podstawie miernika realizacji celu. Cele i mierniki wspólne dla różnych działań powinny być określone na wyższych poziomach klasyfikacji zadaniowej, czyli na poziomie podzadań i zadań.

3) Miernik *Liczba wydanych aktów wykonawczych w sztukach (rozporządzeń, obwieszczeń)* nie mierzył poziomu realizacji celu, jakim jest *Osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego* (działanie 19.1.1.1). Zdaniem NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, że wprowadzenie nowych aktów prawnych spowoduje, że zwiększy się liczba uczestników ruchu drogowego przestrzegających przepisy dotyczące transportu drogowego.

Dyrektor Departamentu Budżetu poinformowała, że osiągnięcie zamierzonego celu niejednokrotnie wymaga podjęcia działań legislacyjnych, polegających na wydaniu lub zmianie aktów prawnych, w tym aktów wykonawczych, o czym mówi *Liczba wydanych aktów wykonawczych w sztukach (rozporządzeń, obwieszczeń)*. Należy mieć również na uwadze, że rozporządzenia są wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej

wykonania. Aby prawidłowo wykonać ustawę i osiągnąć założone cele, konieczne jest wydanie przepisów wykonawczych, które stworzą właściwe warunki, czy to techniczne, czy organizacyjne, bądź proceduralne do realizacji norm ustawowych.

NIK nie kwestionuje, że nowe przepisy mogą mieć wpływ na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym, wskazuje jednak, że liczba nowych aktów wykonawczych nie ma bezpośredniego przełożenia na poprawę bezpieczeństwa w transporcie drogowym, które zależy od różnorodnych czynników, takich jak znajomość i przestrzeganie przepisów, zwyczaje uczestników ruchu drogowego, stan dróg, skuteczność działania odpowiednich służb, w tym Policji. Z związku z oddziaływaniem tych czynników bezpieczeństwo w transporcie drogowym może się poprawiać nawet w okresach, gdy nie są wydawane żadne akty wykonawcze, dlatego wybrany miernik nie mierzy, zdaniem NIK, stopnia realizacji celu w odpowiedni sposób. Wydawanie aktów wykonawczych do ustaw tworzy jedynie warunki prawne realizacji celu, jakim jest *Osiągnięcie poprawy bezpieczeństwa przy wykonywaniu transportu drogowego, przestrzegania przepisów w transporcie drogowym oraz bezpiecznych zachowań uczestników ruchu drogowego*. Wydawanie rozporządzeń (aktów wykonawczych) jest konstytucyjnym obowiązkiem ministra, a ich liczba zależy od liczby upoważnień ustawowych. W tym znaczeniu wartość miernika nie jest pochodną zachowań, na które minister ma wpływ.

(akta kontroli str. 141-149, 235-237, 263-264)

1.4. Planowanie wydatków w podziałkach klasyfikacji zadaniowej

Opis stanu
faktycznego

Wydatki na zadania, podzadania i działania były planowane w trakcie drugiego etapu prac nad projektem ustawy budżetowej, tj. po przekazaniu jednostkom podległym oraz departamentom Ministerstwa informacji o wstępnych kwotach wydatków na dany rok, otrzymanej z Ministerstwa Finansów. Podziału wstępnych kwot wydatków na jednostki podległe i komórki organizacyjne Ministerstwa dokonywano w Departamencie Budżetu. Komórki organizacyjne Ministerstwa i jednostki podległe Ministrowi określały cele i mierniki oraz ich wielkości docelowe na dany rok, w w podziale na poszczególne poziomy klasyfikacji zadaniowej. Podmioty realizujące poszczególne zadania były odpowiedzialne za wybór miernika, wskazanie metodologii jego wyliczenia oraz określenie wartości docelowej. Projekty planów wydatków w układzie zadaniowym opracowywano na obowiązujących formularzach: BZ, BZK, BZ-PF, a uzasadnienia do tych planów – na formularzach opisowych. Do 2016 r. sporządzano karty mierników, które w 2017 r. zastąpiono formularzem BZCM. Weryfikacji planów wydatków w układzie zadaniowym dokonywano w Departamencie Budżetu, w którym opracowywano zbiorcze materiały dotyczące budżetu zadaniowego w części 26 - Łącznie i 39 – Transport i przekazywano je do Ministerstwa Finansów.

(akta kontroli str. 133, 152-154, 159-173, 870-871)

1.5. Powiązania budżetu zadaniowego z przeglądami wydatków

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 20 listopada 2015 r. do 29 września 2017 r. przedstawicielem Ministra Infrastruktury w pracach Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych¹² dotyczących *Przeglądu wydatków publicznych w zakresie wydatków na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego*

¹² Zarządzenie Nr 30 Ministra Finansów z dnia 4 maja 2015 r. w sprawie powołania Komitetu Sterującego do spraw przeglądów wydatków publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. poz. 31).

(z wyłączeniem partnerstwa publiczno-prywatnego) był Podsekretarz Stanu nadzorujący Departament Dróg Publicznych Ministerstwa, Jerzy Szmit. Sporządzony w grudniu 2016 r. raport z przeglądu wydatków na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego nie zawierał danych na temat celów i mierników stosowanych w budżecie zadaniowym Ministerstwa. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych, przyczyną niewykorzystania danych z realizacji budżetu zadaniowego Ministerstwa był fakt, że przegląd obejmował jedynie jedno ze źródeł finansowania programów drogowych – Krajowy Fundusz Drogowy.

(akta kontroli str. 184-197)

1.6. Rezerwy celowe w planowaniu budżetu zadaniowego

Opis stanu
faktycznego

Dane do projektu ustawy budżetowej w układzie zadaniowym, dla części budżetowych, których dysponentem był Minister Infrastruktury, umieszczane były w materiałach planistycznych w formularzu tabelarycznym BZ - *Zestawienie planowanych wydatków budżetowych w układzie zadaniowym na następny rok budżetowy*, według wzoru określonego w notach budżetowych. Natomiast informacja o planowanych do uruchomienia środkach w części 83 – Rezerwy celowe – znajdowała się w formularzu opisowym, we fragmencie pn. *Informacja o przewidywanym sposobie przyporządkowania rezerw celowych do zadań budżetowych*.

W trakcie roku budżetowego następowało uruchamianie środków ujętych w rezerwach celowych, tj. przenoszenie środków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich z części 83 - *Rezerwy celowe* do części 39 - *Transport*. W okresie objętym kontrolą nie skutkowało to jednak zmianą planowanych wielkości mierników dla określonych zadań, gdyż przy określaniu planowanej wartości miernika od razu brano pod uwagę wpływ całości środków, które będą przeznaczone na realizację danego zadania, łącznie z rezerwami.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ministerstwo Infrastruktury przy planowaniu wartości mierników dla zadania 19.1.W *Transport drogowy i infrastruktura drogowa* i dla zadania 19.2. *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa* uwzględniało środki zaplanowane w rezerwach celowych przewidzianych na realizację tych zadań.

W wyjaśnieniu Dyrektor Departamentu Budżetu podała, że przenoszenie środków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich z rezerw celowych do części 39 *Transport* powoduje zwiększenie planu wydatków po zmianach ogółem części 39, nie ma to jednak wpływu na wielkość planowanych i wykonanych mierników, ponieważ już przy planowaniu wartości mierników uwzględnia się wszystkie planowane do uzyskania źródła finansowania wydatków, co wynika ze specyfiki mierników przypisanych do zadań drogowych i kolejowych. Za przykład podała miernik *Długość oddanych do użytkowania dróg krajowych (km)*, który uwzględnia długość wszystkich przewidzianych do oddania do użytkowania dróg krajowych w danym roku – niezależnie od źródeł finansowania wydatków, co oznacza, że miernik ten uwzględnia wszystkie źródła finansowania inwestycji tj. Krajowy Fundusz Drogowy, budżet państwa, budżet środków europejskich (planowany zarówno w części 39 *Transport*, jak i w rezerwach celowych przewidzianych do przeniesienia do części 39).

W opinii NIK *de lege ferenda* uzasadnione byłoby planowanie wartości mierników realizacji celów na poziomie zadań, dla których Minister jest organem wiodącym (i tylko on określa dla nich cele i mierniki), z uwzględnieniem wszystkich środków publicznych przeznaczonych na zadanie, w tym środków zaplanowanych

w rezerwach celowych. Pomijanie – na etapie planowania wartości mierników dla zadania – wpływu środków zaplanowanych w rezerwach przypisanych do tego konkretnego zadania oznacza, że Minister nie wykorzystuje pełnej informacji o planowych w budżecie państwa środkach na to zadanie. Wykorzystanie przez Ministra informacji o planowanych rezerwach celowych przy planowaniu mierników dla zadań wymaga jednak najpierw zmiany w treści noty budżetowej, która wskazuje na obowiązek planowania mierników, bez uwzględnienia wpływu środków w rezerwach celowych. Zgodnie z ust. 13 pkt 5 załącznika nr 48 do noty budżetowej z 2017 r., dla każdego miernika określa się wartości docelową i bazową. Przez wartość docelową rozumie się wartość miernika, którą planuje się osiągnąć w roku budżetowym (bez uwzględnienia rezerw celowych), na który sporządza się WFPF lub projekt ustawy budżetowej.

(akta kontroli str. 12, 240-241)

Ocena
częstkowa

NIK pozytywnie ocenia proces planowania budżetu zadaniowego oraz zgłaszanie do Ministra Finansów umotywowanych propozycji zmian w klasyfikacji zadaniowej, a także dostosowanie znaczącej części mierników do celów realizowanych zadań.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- 1) stosowania miernika, który nie mierzył poziomu realizacji celu,
- 2) wyznaczenia tego samego celu dla zadania i pozadania,
- 3) ujęcia tego samego celu i miernika w dwóch różnych działaniach,
- 4) uwzględniania przy planowaniu mierników wpływu środków z rezerw celowych, co było sprzeczne z przepisami not budżetowych.

2. Realizacja wydatków, sprawozdawczość oraz wykorzystanie danych o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Biorąc pod uwagę działania realizowane przez Ministra Infrastruktury w zakresie funkcji 19. *Transport i infrastruktura transportowa*, w 2018 r. najwyższe kwoty przeznaczono na następujące działania:

19.1.4.3 - *Budowa autostrad i dróg ekspresowych* (30,0% wydatków ogółem),

19.2.4.2 - *Budowa, modernizacja i rewitalizacja linii kolejowych* (24,9%),

19.1.4.1 - *Utrzymanie dróg krajowych* (6,8%).

Łącznie na powyższe działania wydatkowano w Ministerstwie Infrastruktury 61,8% środków przeznaczonych na realizację funkcji 19.

Realizacja budżetu zadaniowego prezentowana była w półrocznych i rocznych *Sprawozdaniach RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym*.

2.1. Zmiana limitu wydatków a zmiana wartości mierników

Opis stanu
faktycznego

NIK objęła kontrolą adekwatność zmiany planowanych wartości mierników do zmiany limitów wydatków w 2018 r. w zadaniach 19.1. *Transport drogowy i infrastruktura drogową* i 19.2. *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa*. Kontrola dotyczyła również odpowiednich podzadań i działań, realizowanych w ramach wyżej wymienionych dwóch zadań. Zmian w planie wydatków dokonano łącznie w 26 zadaniach, podzadaniach i działaniach. W 20 przypadkach nie było podstawy do stwierdzenia, że zmiany w planowanych wartościach mierników były nieadekwatne do zmian limitów wydatków, a w pozostałych sześciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W ocenie NIK brak powiązania docelowych wartości mierników wyznaczonych dla funkcji 19. z limitami wydatków powodował, że budżet zadaniowy nie stanowił

uzasadnienia dla planowanych wydatków i nie umożliwiał oceny efektywności podejmowanych działań, a zatem nie spełniał swojej roli.

Porównanie zmian w planie wydatków na 2018 r. ze zmianami planowanych wartości mierników dla zadań 19.1.W *Transport drogowy i infrastruktura drogową* oraz 19.2. *Transport kolejowy i infrastruktura kolejowa* (oraz dla przypisanych do nich podzadań i działań) wykazało, że planowane nakłady finansowe na:

- 1) zadanie 19.1.W w kwocie 10.430,8 mln zł wzrosły w trakcie roku o 2.573,3 mln zł przy jednoczesnym zmniejszeniu planowanej wartości miernika *Stopień realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu* z 51,46% do 48,72%,
- 2) podzadanie 19.1.3. *Zarządzanie siecią dróg krajowych* w kwocie 508,5 mln zł zwiększono o 21,0 mln zł przy jednoczesnym zmniejszeniu planowanej wartości miernika *Stopień satysfakcji klienta wewnętrznego* z 80% do 72%,
- 3) podzadanie 19.1.4.W *Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych* w kwocie 9.766,6 mln zł zwiększono o 2.562,9 mln zł przy jednoczesnym zmniejszeniu planowanej wartości miernika z 453,04 km do 338,59 km,
- 4) zadanie 19.2. w kwocie 6.062,1 mln zł wzrosły o 5.604,8 mln zł przy utrzymaniu planowanej wartości miernika *Udział długości eksploatowanych linii kolejowych spełniających standardy do ogólnej długości eksploatowanych linii kolejowych na poziomie 82%*,
- 5) podzadanie 19.2.1. *Kształtowanie warunków funkcjonowania i rozwoju transportu kolejowego* w kwocie 2,4 mln zł wzrosły o 2.966,0 mln zł, natomiast miernik przypisany do tego zadania – *Sprawność procedur administracyjnych* – został zaplanowany na poziomie 0% i nie uległ zmianie; w tym przypadku zwraca uwagę brak powiązania pomiędzy planowaną wartością miernika a planowaną kwotą wydatków, która w ciągu roku wzrosła 1236-krotnie; wskazuje to na źle dobrany miernik,
- 6) podzadanie 19.2.3. *Efektywne wykorzystanie infrastruktury kolejowej* w kwocie 2.699,4 mln zł zwiększono o 0,3 mln zł przy jednoczesnym wzroście planowanej wartości miernika *Wartość pracy eksploatacyjnej (w mln pociągokilometrów)* z 234,5 do 246,7; wskazuje to, że zmiany planu wydatków i planowanej wartości miernika były nieproporcjonalne.

Dyrektor Departamentu Budżetu wskazała, że to jednostki/dysponenti niższego stopnia, którzy realizują konkretne zadania, są kompetentni i odpowiedzialni za wybór miernika, a tym samym sposób jego wyliczenia i określenia jego wartości docelowej. Te same jednostki, jako że mają bezpośredni wpływ na realizację konkretnych zadań i znają przyczyny niewykonania bądź przekroczenia docelowych wartości mierników realizacji celu – dokonują zmiany tych wartości zgodnie z rzeczywistym wykonaniem.

Zdaniem NIK w budżecie zadaniowym powinien występować bezpośredni związek pomiędzy wielkością planowanych wydatków a wartościami mierników, gdyż plan rzeczowy powinien stanowić uzasadnienie dla wydatkowania określonych środków publicznych. Bez powiązania komponentu rzeczowego (efektywnościowego) z komponentem finansowym cel stosowania budżetu zadaniowego staje się niejasny. Ponadto NIK zwraca uwagę, że zmiany wprowadzone w układzie zadaniowym przez jednostki podległe Ministrowi (dysponentów III stopnia) powinny być w ciągu okresu sprawozdawczego analizowane i weryfikowane również w Ministerstwie Infrastruktury pod kątem ich zasadności. Na wykonywanie takich analiz w Ministerstwie wskazywała w wyjaśnieniach Dyrektor Departamentu

Budżetu. W przypadku stwierdzenia braku zasadności dokonywanych zmian należało podjąć działania zmierzające do ich wyeliminowania.

(akta kontroli str. 13-14, 221-226, 870-871)

2.2. Wykorzystanie informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Departament Budżetu sporządzał półroczną *Informację w sprawie realizacji dochodów i wydatków budżetowych oraz efektywności i skuteczności realizowanych zadań*, która – pomimo nazwy – nie zawierała analizy efektywności i skuteczności realizowanych zadań w osiągnięciu wyznaczonych celów, ograniczając się do opisu stopnia wykonania mierników w pierwszym półroczu i wskazania, czy istnieje ryzyko nieosiągnięcia wartości docelowych w całym roku. Po zakończeniu roku w Departamencie Budżetu sporządzano – na poziomie zadań – opis wykonania zadania i mierników. Opis ten nie stanowił podstawy do oceny skuteczności i efektywności prowadzonych działań. Na przykład w 2018 r. zamiast planowanego na 51,46% stopnia realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu osiągnięto wartość miernika równą 48,72%. Mimo nieosiągnięcia celu Departament Budżetu w *Opisie wykonania zadania i miernika za 2018 rok*:

- wskazał, że właściwie planowano, zarządzano i monitorowano realizację procesu inwestycyjnego,
- w rubryce *Główne działania o charakterze nadzorczym/kontrolnym lub naprawczym podjęte w przypadku istnego odchylenia negatywnego* wpisał *nie dotyczy*,
- na pytanie *Czy uzyskana wartość miernika odzwierciedla w pełni osiągnięty sukces w zakresie realizacji zadania* odpowiedział, że *uzyskana wartość miernika odzwierciedla sukces w zakresie realizacji zadania z wyjątkiem spraw, o których mowa w punkcie pn. Główne czynniki, które w 2018 r. wpłynęły na negatywne/pozytywne odchylenia od planowanej wartości miernika*,
- w wyżej wymienionym punkcie *Główne czynniki (...)* wskazał, jako czynniki wpływające na negatywne odchylenie od planowanej wartości miernika, wydłużenie terminu realizacji prac na siedmiu odcinkach dróg, bez dokonania analizy przyczyn tych opóźnień.

Zdaniem NIK półroczne i roczne informacje sporządzane przez Departament Budżetu odnośnie wykonania budżetu zadaniowego nie miały dużej wartości poznawczej i służyły przede wszystkim realizacji obowiązków sprawozdawczych, a nie pogłębionym analizom lub ocenie skuteczności lub efektywności jednostek realizujących zadania. W dodatku informacje te koncentrowały się na poziomie zadań, objętym obowiązkiem sprawozdawczym na rzecz Ministerstwa Finansów, pomijając dane dotyczące poziomu podzadań i działań.

Minister Infrastruktury był także informowany o zdarzeniach dotyczących wykonania budżetu zadaniowego, opisanych w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej sporządzanych przez kierowników jednostek podległych i dyrektorów komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację zadań.

Informacje o zaawansowaniu wykonania budżetu zadaniowego w trakcie roku nie były wykorzystywane w Ministerstwie Infrastruktury przy podejmowaniu decyzji o zmianie alokacji środków w budżecie państwa. Dyrektor Departamentu Budżetu wyjaśniła, że budżet zadaniowy w świetle obowiązujących przepisów ma charakter prezentacyjny i pełni rolę informacyjną, zatem nie jest traktowany jako narzędzie alokacji środków finansowych w oparciu o osiągnięte wartości wskaźników.

W pismach kierowanych w okresie od 31 sierpnia 2016 r. do dnia 29 czerwca 2018 r. do kierowników jednostek podległych oraz dyrektorów departamentów, które dotyczyły niskiego stanu zaawansowania wykonywanych zadań, Dyrektor Departamentu Budżetu oraz Sekretarze Stanu powoływali się na wykonanie wydatków jedynie w układzie tradycyjnym, nie odwołując się do układu zadaniowego. Wskazuje to na ograniczone wykorzystanie danych o budżecie zadaniowym w Ministerstwie Infrastruktury.

(akta kontroli str. 14, 113-118, 174-183, 660-731, 870-886)

Stosownie do przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym¹³, Minister Infrastruktury sporządzał łączne półroczne i roczne sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym, w zakresie części budżetowych 26 - *Łączność* i 39 - *Transport*. Realizował to zadanie na podstawie sprawozdań jednostkowych dysponentów III stopnia. Dane ze sprawozdań jednostkowych były weryfikowane przez porównanie ich z danymi ze sprawozdań w układzie tradycyjnym. W procesie weryfikacji sprawozdań jednostkowych uczestniczyły komórki organizacyjne Ministerstwa, które zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ministerstwa Infrastruktury sprawują nadzór i kontrolę nad daną jednostką.

Po zakończeniu roku Dyrektor Departamentu Budżetu przekazywała do Ministerstwa Finansów roczne sprawozdania Rb-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym wraz z formularzem pn. *Opis wykonania zadania i miernika*.

Odpowiadając na pytanie NIK o sposób wykorzystania danych odnoszących się do stopnia wykonania wydatków i mierników w układzie zadaniowym przy podejmowaniu decyzji alokacyjnych w następnych latach, Dyrektor Departamentu Budżetu poinformowała, że nieosiągnięcie docelowych wartości miernika w danym roku nie miało bezpośredniego wpływu na alokację środków finansowych pomiędzy zadania, podzadania i działania w następnych latach. Wskazała, że wartości mierników planowane na dany rok ustalane są na takim poziomie, aby dyscyplinować jednostki realizujące poszczególne zadania do ich osiągania, a nie na poziomie minimalnym, co oznacza, że odchylenia wykonania miernika od planowanego poziomu jego realizacji mogą być uzasadnione. Dodała, że wykonanie mierników dla większości zadań nie odbiegało od wartości planowanych, w związku z czym nie było potrzeby dokonywania w następnych latach zmiany struktury wydatków.

Dane wynikające z powyższych informacji półrocznych i ze sprawozdań Rb-BZ1 nie były wykorzystywane w Ministerstwie Infrastruktury do podejmowania decyzji zarządczych. Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Budżetu, budżet w układzie zadaniowym pełnił w Ministerstwie *funkcję pomocniczą, wspomagającą i informacyjną w stosunku do budżetu w układzie tradycyjnym. Uczynienie z układu zadaniowego efektywnego narzędzia zarządzania wydatkami publicznymi wymaga dalszych prac*.

(akta kontroli str. 244, 253, 624-659)

¹³ Dz.U. z 2018 poz. 1793, ze zm.

2.3. Adresaci informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Adresatem informacji o wykonaniu przez Ministerstwo Infrastruktury wydatków w układzie zadaniowym był Minister Finansów. Ministerstwo Infrastruktury przekazywało Ministrowi Finansów materiały sprawozdawcze, w tym sprawozdania RB-BZ1 z wykonania wydatków budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym. Treść i terminy przekazywania sprawozdań były zgodne z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi Ministra Finansów. Na podstawie tych sprawozdań Ministerstwo Finansów sporządzało projekt informacji o wykonaniu wydatków w układzie zadaniowym, która po przyjęciu przez Radę Ministrów była przedkładana Sejmowi i Najwyższej Izbie Kontroli. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Budżetu, informacja ta przekazywana była między innymi do Komisji Infrastruktury, jednakże Dyrektor nie wskazała, żeby do Ministra Infrastruktury kierowano jakiekolwiek pytania lub wnioski w związku z realizacją budżetu zadaniowego, czy to ze strony posłów, czy to ze strony innych interesariuszy. Nie wskazała również, że odbywały się spotkania lub konsultacje dotyczące budżetu zadaniowego, w których uczestniczyliby przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, ani że prowadzono jakieś dodatkowe działania w celu upowszechnienia budżetu zadaniowego.

(akta kontroli str. 253-254)

2.4. Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym

Opis stanu
faktycznego

Minister Infrastruktury w ograniczonym zakresie sprawował kontrolę efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym. Działania Ministra ograniczały się do badania stopnia realizacji zadań i podzadań (działania nie były przedmiotem analiz) w przedstawianych przez Departament Budżetu analizach półrocznych i rocznych, a także do analizy treści oświadczeń o stanie kontroli zarządczej sporządzanych przez kierowników komórek organizacyjnych Ministerstwa, przez organy nadzorowane przez Ministra oraz kierowników jednostek podległych lub nadzorowanych przez Ministra.

Kierownicy właściwych komórek organizacyjnych Ministerstwa oraz kierownicy jednostek podległych Ministrowi dokonywali samodzielnego wyboru mierników, określali ich wartości docelowe oraz wyliczali ich rzeczywistą wartość, zgodnie z obowiązującymi przepisami dotyczącymi procedury planowania i realizacji budżetu.¹⁴ Dodatkowo kierownicy ci uzyskali prawo do dokonywania zmian planowanych wartości mierników w celu dostosowania tych wartości do rzeczywistego wykonania wykazywanego w półrocznych i rocznych sprawozdaniach RB-BZ1.

Zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem weryfikację formularzy planistycznych zawierających cele i mierniki prowadził Departament Budżetu, który współpracował w procesie tworzenia celów i mierników z komórkami merytorycznymi, właściwymi w zakresie poszczególnych obszarów działalności Ministra, nadzorującymi jednostki podległe.

(akta kontroli str. 612-623, 852-863, 870-871)

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2018 Minister Infrastruktury wskazał, że w kierowanych przez niego działach administracji rządowej *transport*

¹⁴ Zarządzenie Nr 28 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie procedury planowania i realizacji budżetu dla części 18, 26 i 39 (Dz. Urz. Min. In. i Bud. poz. 47).

i łączność w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Jedną z przyczyn ograniczonego funkcjonowania kontroli zarządczej była zidentyfikowana przez podległego Ministrowi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nieprawidłowość w sposobie definiowania długości odcinków dróg ekspresowych i autostrad oddawanych do ruchu, która mogła powodować rozbieżność danych wykorzystywanych do wyliczania narastającej wartości miernika budżetu zadaniowego. W powyższym oświadczeniu Minister wskazał na konieczność wystandaryzowania definicji wyliczania miernika *Długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych*. W trakcie kontroli poinformowano, że wyniki działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dotyczące wystandaryzowania definicji wyliczania miernika zostaną opisane w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej GDDKiA za 2019 rok.

(akta kontroli str. 113-117, 124-128)

Ocena
częstkowa

Wartości planowanych mierników budżetu zadaniowego dla funkcji 19 nie były skorelowane z kwotami wydatków planowanych na realizację zadań określonych dla tej funkcji.

Sporządzane w Departamencie Budżetu półroczne i roczne informacje o wykonaniu planowanych wielkości mierników budżetu zadaniowego zawierały niepełną analizę wykonania mierników na poziomie zadań, nie zawierały natomiast analizy wykonania mierników na poziomie podzadań i działań. Dane wynikające z powyższych informacji i ze sprawozdań Rb-BZ1 nie były wykorzystywane przy podejmowaniu decyzji o alokacji środków publicznych pomiędzy zadania, podzadania i działania, ani do podejmowania decyzji zarządczych.

Kontrola efektywności i skuteczności realizacji budżetu w układzie zadaniowym ograniczała się do badania stopnia realizacji zadań i podzadań w okresach półrocznych i rocznych oraz do analizy oświadczeń o stanie kontroli zarządczej.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Powiązanie wartości mierników ujętych w układzie zadaniowym budżetu państwa z wysokością nakładów przeznaczonych na realizację odpowiednich zadań, podzadań i działań.
2. Zapewnienie spójności pomiędzy celami i miernikami ich realizacji.
3. Wskazanie oddzielnych celów i mierników ich realizacji dla każdego zadania, podzadania i działania.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 27 stycznia 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
/-/ Małgorzata Motylow

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Budżetu i Finansów
Stanisław Jarosz

.....
podpis