



Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2010 r.

P/09/066
KKT-4100-03-02/2010

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

Szanowny Panie Ministrze,

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o *Najwyższej Izbie Kontroli* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych - przeprowadziła kontrolę wykonania budżetu państwa w 2009 r. w części 39 – Transport przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad, zwaną dalej GDDKiA.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 7 kwietnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Generalnemu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

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

Formułując powyższą ocenę, NIK uwzględniła prawidłowe działania GDDKiA, w zakresie:

- 1) wykonania planu dochodów budżetowych, które w 2009 r. wyniosły 21.702 tys. zł (tj. 238% wielkości planowanych) i stanowiły 59,9% wielkości dochodów uzyskanych

w 2008 r. (38.219,1 tys. zł). Przekazanie zrealizowanych przez GDDKiA dochodów na centralny bieżący rachunek budżetu państwa zostało dokonane 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) prawidłowego wymierzania należności z tytułu przejazdów nienormatywnych, które w 2009 r. wyniosły ogółem 4.046.258 zł. Na skutek podejmowanych działań egzekucyjnych, na koniec 2009 r. należności wymagalne netto z tytułu przejazdów nienormatywnych uległy zmniejszeniu w porównaniu do 2008 r. (1.992.470,4 zł) i wynosiły 246.194,6 zł, co było m.in. efektem opracowania i wdrożenia nowej procedury windykacyjnej;
- 3) wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących ze wszystkich źródeł finansowania. Z zaplanowanej kwoty 18.451.996,4 tys. zł (według wartości wykonanych i odebranych robót), zrealizowano prace na kwotę 18.458.098,2 tys. zł, tj. powyżej wielkości planu (zatwierdzone protokołami odbioru), z czego w 2009 r. zapłacono 18.372.479,3 tys. zł (99,6%). Pozostała część wartości zrealizowanych robót (85.618,9 tys. zł) jest regulowana - zgodnie z terminami płatności - w 2010 roku. Wykonanie wydatków majątkowych wyniosło 14.491.167,4 tys. zł, tj. 99,6% planu (14.553.518,8 tys. zł), wydatków bieżących 3.881.311,8 tys. zł, tj. również 99,6% planu (3.898.477,6 tys. zł);
- 4) wykonania planu wydatków ze środków budżetowych. Łącznie z wydatkami, które nie wygasły z końcem 2008 r. (w kwocie 316.830,7 tys. zł) w 2009 r. wydatkowano 7.815.828,0 tys. zł, co stanowiło 67,5% w porównaniu do wydatków w 2008 r. (11.577 685,0 tys. zł). W odniesieniu do przyjętego na 2009 r. limitu wydatków budżetowych (wynikającego z planu finansowego i zmian dokonywanych decyzjami Ministra Finansów), GDDKiA wydatkowała 99,9% przyznaných środków. Wykonanie wydatków bieżących w kwocie 1.626.339 tys. zł stanowiło zaś 91,5% planowanej wielkości. Główną tego przyczyną był fakt, iż GDDKiA otrzymała w 2009 r. mniejsze o 42.000 tys. zł środki od przyznaných limitów, określonych w planie finansowym po zmianach;
- 5) wykorzystania - zgodnie z przeznaczeniem - środków pochodzących z rezerw celowych. Z kwoty w wysokości 18.158.696 zł wykorzystano 17.977.813 zł, tj. 99,7%. Niewykorzystana kwota w wysokości 180.883 zł została zwrócona do budżetu.

- 6) realizacji zamówień publicznych. GDDKiA sporządziła sprawozdanie o udzielonych zamówieniach publicznych w 2009 r. zgodnie z art. 98 ustawy Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1665 ze zm.). Specyfikacje istotnych warunków zamówienia badanych postępowań przetargowych zawierały elementy określone w art. 36 tej ustawy. W badanych umowach zawartych z wykonawcami były zamieszczane postanowienia dotyczące zabezpieczenia interesów GDDKiA na wypadek nie wywiązania się wykonawcy z umowy lub wadliwego jej wykonania;
- 7) wykonania planu wydatków w układzie zadaniowym. W przypisanej w układzie budżetu zadaniowego funkcji 19. Budowa, rozbudowa i utrzymanie infrastruktury transportowej - zdefiniowany został cel programu i miernik monitorujący jego realizację. W wyniku badania Podzadania 19.1.1. Rozwój i modernizacja sieci dróg krajowych, zwiększenie nośności i poprawa jakości dróg ustalono m.in., że jego wykonanie wyniosło 6.114.953 tys. zł, co stanowiło 99% wielkości planowanej (6.123.078 tys. zł). Według Karty miernika dla poszczególnych zadań wartość docelowa ustalona na 311 km długości dróg została wykonana w 97% (302 km). Przyczyną nie osiągnięcia wartości docelowej był fakt, że na niektóre odcinki dróg nie uzyskano pozwolenia na ich użytkowanie;
- 8) działalności gospodarstw pomocniczych nadzorowanych przez Centralę GDDKiA. Uzyskane przychody w wysokości 60.543,9 tys. zł stanowiły 102,6% planowanych, zaś koszty (bez wpłat do budżetu) kształtowały się na poziomie 93,5% planowanych. Ponadto ustalono, że w trakcie roku plany gospodarstw pomocniczych były zmieniane zgodnie z przepisami art.26 ust. 8 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz.2104 ze zm.);
- 9) pełnej realizacji wniosków pokontrolnych, sformułowanych po kontroli wykonania budżetu w 2008 r.;
- 10) organizacji, zakresu i jakości działań kontrolnych oraz badań audytowych wykonanych w 2009 r. przez Biuro Audytu i Kontroli Wewnętrznej GDDKiA;
- 11) rzetelności funkcjonującego systemu rachunkowości, inwentaryzacji oraz wiarygodności rocznych sprawozdań budżetowych.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności GDDKiA dotyczą natomiast:

- 1) wzrostu o 53% zaległych należności w stosunku do 2008 r. (3.795.866,4 zł), 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 roku. Z ogólnej kwoty 360.051.325,0 zł wydatkowano 316.830.676,2 zł, tj. 87%. Niewykorzystane środki dotyczyły 14 zadań inwestycyjnych, a przyczynami tego były m.in. wydłużające się procedury przetargowe oraz opóźnienia w przekazywaniu dokumentacji projektowej. Niewykorzystane środki zostały przekazane w ustawowym terminie na centralny rachunek dochodów budżetu państwa;
- 3) wykonania programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych, realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego na 2009 rok. Z tego źródła wydatkowano ogółem 10.040.602,8 tys. zł, co stanowiło 70,2% kwoty określonej w planie (14.300.407,8 tys. zł). Skutkiem powyższego był niższy poziom (od planowanego) finansowania części zadań inwestycyjnych. Przykładowo: budowa autostrady A1 Toruń – Stryków (plan: 242.114,9 tys. zł, wykonanie - 112 506,2 tys. zł, tj. 46% planu), budowa obwodnicy Mińska Maz. w ciągu autostrady A-2 na odc. węzeł Lubelska – Siedlce (plan – 271.830,0 tys. zł, wykonanie – 39.070,7 tys. zł, tj. 14% planu), budowa drogi ekspresowej S-3 Gorzów Wlkp – Nowa Sól (plan – 115.866,1 tys. zł, wykonanie – 6.060,5 tys. zł, tj. 5% planu), przebudowa drogi S-8 odc. Powązkowska – Marki (plan – 265.231,9 tys. zł, wykonanie – 38.080,5 tys. zł, tj. 14% planu), budowa drogi ekspresowej S-8 Wrocław – Psie Pole – Syców (plan – 417.500,0 tys. zł, wykonanie - 14 558,0 tys. zł, tj. 3% planu), budowa drogi ekspresowej S-69 Bielsko-Biała – Żywiec, odc. Mikuszowie (Żywiecka/Bystrzańska) – Żywiec (plan – 111.100,4 tys. zł, wykonanie 0,0 tys. zł);
- 4) nierealnego planowania wielkości zatrudnienia. W planie na 2009 r. potrzeby w tym zakresie określono na 4.519 etatów. Na koniec grudnia 2009 r. zatrudnienie w GDDKiA wynosiło natomiast 4.006 etatów, co stanowiło 88,6% planu;
- 5) stwierdzonych nieprawidłowości w ewidencji zdarzeń gospodarczych, które polegały na:
 - 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 publicznych (Dz.U. Nr 142, poz. 1020 ze zm.) - konto 400 ma służyć do ewidencji kosztów prostych według rodzaju. Zastrzeżenia NIK dotyczą również niezgodnego z przepisami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223) nanoszenia na wydrukach komputerowych ksiąg rachunkowych numeru kolejnego strony, bez wskazania ogólnej ilości stron w pliku (art. 13 ust. 5) oraz braku we wszystkich zapisach Dziennika daty dokumentu, daty księgowania i opisu operacji (art. 23 ust. 2), co jest skutkiem wadliwie funkcjonującego systemu finansowo-księgowego C-Land,

- zaksięgowania 205 dokumentów po upływie ponad 60 dni od daty ich wystawienia, co było niezgodne z art. 24 ustawy o rachunkowości. Opóźnienia w księgowaniu dokumentów, będące m.in. skutkiem przedłużającego się czasu kontroli merytorycznej, naruszają również regulacje wewnętrzne określone w Zarządzeniu nr 20 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 22 maja 2009 r.,
- 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. W ocenie NIK, uchybienia te nie miały jednak wpływu na rzetelność sprawozdawczości GDDKiA,
- 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.

Ponadto NIK negatywnie ocenia niektóre działania związane z wdrażaniem Zintegrowanego Systemu Wspomagania Zarządzania (ZSWZ) w centrali GDDKiA w Warszawie oraz 16 oddziałach. Dotyczyło to w szczególności:

- a. niewystarczającego przygotowania wstępnego etapu wdrożenia tego systemu, w tym w zakresie modułów finansowych objętych systemem (zaniechanie ujednolicenia polityki finansowej oraz określenia zakresu i struktury sprawozdawczości centrali i oddziałów GDDKiA), co później skutkowało m.in. koniecznością zmiany koncepcji biznesowej projektu, zmianami w konfiguracji oprogramowania, a także koniecznością

prowadzenia równoczesnej ewidencji w starym systemie C-Land i nowym SAP oraz dodatkowymi kosztami w wysokości 76 tys. zł na rzecz wykonawcy,

- b. zgody ówczesnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Głównej Księgowej GDDKiA na mniej korzystną i nieprecyzyjną zmianę postanowień kontraktu w zakresie pierwotnego terminu realizacji prac (22 miesiące), a mianowicie na uzależnienie terminu zakończenia wykonania kontraktu od okresu finansowania go przez Bank Światowy, na co GDDKiA nie miała wpływu. Do czasu zakończenia kontroli NIK, opóźnienia w realizacji niektórych wykonanych już etapów i faz prac kontraktowych wynosiły ok. 340 dni,
- c. niepowołania przewodniczącego Komitetu Sterującego (KS), tj. organu, który sprawuje nadzór merytoryczny nad przebiegiem prac projektowych. Skutkowało to m.in. przeoczeniem zgłoszenia wykonawcy braku zgodności opracowanego systemu informatycznego (moduły finansowe) z przepisami ustawy o rachunkowości oraz obowiązującym planem kont,
- d. wydania przez GDDKiA w dniu 30 maja 2008 r. „Certyfikatu Odbioru Operacyjnego Oprogramowania Standardowego” dla OFF THE SHELF HQ + 1BR (moduły Kadry i Płace oraz Rachunkowość Finansowa i Rachunkowość Budżetowa) potwierdzającego ich sprawność mimo, że system finansowo-księgowy nie był przygotowany do eksploatacji z powodu wad oprogramowania, w tym nieprawidłowej konfiguracji, błędów w integracji międzymodułowej oraz braku możliwości edytowania wybranych zestawień i raportów. Dodatkowe prace związane z usunięciem błędów w oprogramowaniu oraz zmianą koncepcji biznesowej projektu, spowodowaną m.in. zmianami w przepisach skarbowych i zasadach rozliczenia ZUS oraz wymaganej strukturze raportów dla instytucji zewnętrznych, mają potrwać do połowy lipca 2010 r. W ocenie NIK, konieczność rekonfiguracji oprogramowania na obecnym etapie prac nad projektem jest skutkiem uchybień na etapie analizy potrzeb i wymagań stawianych nowemu systemowi,
- e. treści wydanego przez GDDKiA „Certyfikatu Odbioru Operacyjnego Oprogramowania Standardowego”. Treść była nieprecyzyjna, tak w odniesieniu do zakresu przeprowadzonego pomyślnie testu, jak i zakresu odbioru przez GDDKiA.

W ocenie NIK niewystarczające przygotowanie GDDKiA do wdrożenia nowego systemu, polegające na nieprecyzyjności zapisów kontraktu, wydanie certyfikatu mimo

niesprawności systemu, zmiana koncepcji biznesowej projektu w toku realizacji prac, niedostateczny nadzór nad realizacją kontraktu ze strony GDDKiA mogą skutkować dalszymi opóźnieniami w realizacji kontraktu, dodatkowymi kosztami, a także ograniczeniem lub nawet utratą przez GDDKiA podstaw do regresu od wykonawcy praw z tytułu kar umownych za niedotrzymanie terminów realizacji i jakości prac.

Niezależnie od powyższych ustaleń stwierdzono, że w 2009 r. do efektów rzeczowych działalności GDDKiA (będących przede wszystkim skutkiem nakładów inwestycyjnych, poniesionych w poprzednich latach) należy zaliczyć oddanie do użytkowania 176,96 km nowych dróg krajowych (na 228,8 km planowanych), w tym 86,7 km autostrad (plan - 88,9 km), 51,81 km dróg ekspresowych (plan - 100,5 km) oraz 6 obwodnic o długości 38,45 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).

Przedstawiając Panu Generalnemu Dyrektorowi powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi 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.

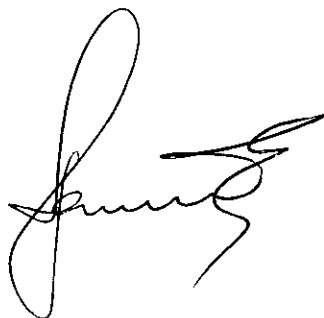
Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Generalnego Dyrektora o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego

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 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 wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

Z poważaniem

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Janusz', written in a cursive style.