

**Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej**  
**Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>1)</sup>**  
**za rok 2012**

**Dział I<sup>2)</sup>**

Jako osoba odpowiedzialna za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, tj. działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy, a w szczególności dla zapewnienia:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem,

oświadczam, że w kierowanej przeze mnie jednostce sektora finansów publicznych  
**Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad**

**Część A<sup>4)</sup>**

w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

**Część B<sup>5)</sup>**

× w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej wraz z planowanymi działaniami, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, zostały opisane w dziale II oświadczenia.

**Część C<sup>6)</sup>**

nie funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej wraz z planowanymi działaniami, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej, zostały opisane w dziale II oświadczenia.

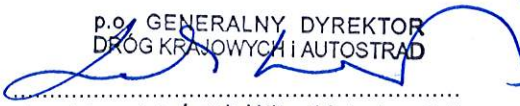
**Część D**

Niniejsze oświadczenie opiera się na mojej ocenie i informacjach dostępnych w czasie sporządzania niniejszego oświadczenia pochodzących z:<sup>7)</sup>

- × monitoringu realizacji celów i zadań,
- × samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>8)</sup>, procesu zarządzania ryzykiem,
- × audytu wewnętrznego,
- × kontroli wewnętrznych,
- × kontroli zewnętrznych,
- × innych źródeł informacji: cząstkowych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez kierowników komórek organizacyjnych centrali GDDKiA, dyrektorów oddziałów GDDKiA oraz artykułów prasowych, korespondencji z Komisją Europejską (dotyczy przypadku śledztwa ws. zmów cenowych).

Jednocześnie oświadczam, że nie są mi znane inne fakty lub okoliczności, które mogłyby wpłynąć na treść niniejszego oświadczenia.

Warszawa, 15 maja 2013 r.  
(miejscowość, data)

p.o. GENERALNY DYREKTOR  
DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD  
  
(podpis ministra kierownika jednostki)

## Dział II<sup>9)</sup>

### 1. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w roku ubiegłym.

#### 1) Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi

Powtarzające się braki w ewidencji księgowej majątku w postaci dróg, obiektów inżynierskich oraz gruntów. Stanowiące istotny składnik majątku będącego na stanie GDDKiA, a tym samym mające wpływ na stan środków wykazywanych w bilansie.

#### 2) Skuteczność i efektywność działania:

##### a) w zakresie obszaru realizacji inwestycji drogowych:

Negatywny wpływ na skuteczność i efektywność działania GDDKiA w roku 2012 miały problemy z płynnością finansową wielu Wykonawców. Pomimo faktu niezwłocznej realizacji przez GDDKiA płatności za wykonane roboty, wielu z Wykonawców miało problemy z bieżącym regulowaniem swoich zobowiązań wobec podwykonawców, usługodawców i dostawców. Te problemy przełożyły się na spowolnienie realizacji części inwestycji. W dniu 3 sierpnia 2012 r. weszła w życie ustawa z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców wynikających z udzielonych zamówień publicznych, pozwalająca na regulowanie przez GDDKiA wymagalnych wierzytelności poszkodowanych przedsiębiorców. Na dzień 28.01.2013 r. w ramach ww. ustawy GDDKiA wypłaciła środki w kwocie ponad 70,5 mln zł. Równocześnie w ramach ochrony określonej w art. 647(1) Kodeksu cywilnego realizowane są wypłaty dla podwykonawców robót budowlanych. Na dzień 28.01.2013 r. na podstawie ww. art. K.c. dokonała wypłat na łączną kwotę 468 mln zł.

#### 3) Efektywność i skuteczność przepływu informacji

Słabości kontroli zarządczej wskazujące na potrzebę poprawy skuteczności i efektywności przepływu informacji w zakresie planowania i realizacji wydatków.

#### 4) Zarządzanie ryzykiem

a) W ubiegłym roku zostały wdrożone procedury zarządzania ryzykiem, wprowadzone zarządzeniem nr 81 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 grudnia 2011 w sprawie ustalenia zasad systemu kontroli zarządczej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Został stworzony rejestr ryzyk na 2012 niemniej zabrakło systematycznego monitorowania ryzyk w ciągu roku. Procedury w zakresie określania celów i szacowania ryzyka wymagają aktualizacji. Niezbędne jest ciągle podnoszenie kwalifikacji i świadomości w zakresie identyfikacji oceny oraz analizy ryzyka, w szczególności w kontekście możliwych korzyści z wprowadzenia systemu kontroli zarządczej opartego na zarządzaniu przez cele.

b) Ryzyko wstrzymania refundacji środków z UE. Toczy się wszczęte w latach 2009-2010 postępowanie

ws. domniemanych zmów cenowych, jakie mogły mieć miejsce w trakcie rozstrzygnięcia przetargów. Po doniesieniach prasowych w grudniu 2012 KE wstrzymała refundacje dla projektów POIiŚ i PO RPW do czasu złożenia przez stronę polską satysfakcjonujących wyjaśnień i skontrolowania prawidłowości działania systemu. Stosowne wyjaśnienia złożono, trwają kontrole w tym zakresie prowadzone przez Instytucję Audytową (UKS).

c) w zakresie obszaru realizacji inwestycji drogowych:

Ryzyko błędnej kwalifikacji prawnej zaistniałej sytuacji - szczególnie w obszarze roszczeń składanych przez firmy wykonawcze w procesie realizacji inwestycji drogowych.

## **2. Planowane działania, które zostaną podjęte w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.**

### 1) Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi

Bieżący monitoring działań w zakresie ujmowania w ewidencji księgowej środków trwałych powstałych w wyniku zakończonych inwestycji drogowo-mostowych.

### 2) Skuteczność i efektywność działania:

#### a) w zakresie obszaru realizacji inwestycji drogowych:

Zasadnicze działania w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej we wskazanym obszarze zostały podjęte bezpośrednio po zdiagnozowaniu problemów z płynnością finansową Wykonawców. Przedstawiciele GDDKiA brali udział w tworzeniu projektu ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. (jak wyżej). Działania planowane w tym zakresie to sporządzenie wzorców umownych na roboty budowlane oraz nadzór w tym:

a) analiza zapisów Warunków Kontraktu na Roboty w obszarach zidentyfikowanych problemów na podstawie już zrealizowanych projektów oraz w oparciu o argumenty podnoszone przez przedstawicieli branży - w terminie do 31.10.2013 r.

Analiza warunków kontraktowych pod kątem potrzeby ich modyfikacji odbędzie się między innymi w zakresie problemu rozkładu ryzyk pomiędzy stronami Umowy na roboty budowlane (tj. stronę publiczną GDDKiA oraz Wykonawców robót budowlanych) i odnosić się będzie w szczególności do następujących zagadnień:

- waloryzacji cen jednostkowych,
- płatności za materiały przeznaczone do robót,
- katalogu kar umownych - aspektów związanych z przedłużeniem Czasu na Ukończenie,
- rozjemstwa w sporach i rozstrzyganiu roszczeń,
- Podwykonawców, Usługodawców, Dostawców,
- kamieni milowych kontraktu,
- mobilizacji Wykonawcy;

b) opracowanie i wdrożenie Warunków Kontraktu na Roboty uwzględniających efekty przeprowadzonej analizy - w terminie do 31.10.2013 r.

c) uszczegółowienie zapisów Warunków Kontraktu na Konsultanta w zakresie zlecenia i realizacji badań sprawdzających, w oparciu o doświadczenia z realizowanych kontraktów - w terminie do końca I kwartału 2013 r.

Uszczegółowienie zapisów zostanie przeprowadzone w zakresie;

- ustalenia minimalnego odsetka wykonanych robót, jaki musi zostać zbadany,
- zagwarantowania Zamawiającemu możliwości wskazywania Wykonawcy zakresu i kolejności zlecanych badań.

Dalsza realizacja zadań wynikających z ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. oraz art. 647(1) Kodeksu cywilnego.

### 3) Efektywność i skuteczność przepływu informacji

W zakresie poprawy skuteczności i efektywności przepływu informacji m.in. w obszarze planowania i realizacji wydatków w br. kontynuowane będą prace nad standaryzacją przepływu i gromadzenia danych na temat rzeczowego i finansowego stanu zaawansowania zadań dla wszystkich departamentów i oddziałów GDDKiA. W celu ograniczenia zakresu informacji przekazywanej do jednostki nadrzędnej (Centrali GDDKiA) z Oddziałów GDDKiA w br. planowane jest stworzenie bazy danych informacji zarządczej w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji – w terminie do końca 2013 r.

### 4) Zarządzanie ryzykiem

a) Mając na względzie ograniczenie niepewności, a zarazem zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji celów i zadań GDDKiA podjęła działania prowadzące do zwiększenia skuteczności w obszarze związanym z określaniem celów i zarządzaniem ryzykiem. W 2013 r. prowadzone będą prace zmierzające do dokonania oceny skuteczności przyjętych rozwiązań w zakresie wprowadzenia udokumentowanego systemu zarządzania ryzykiem w GDDKiA. Zasadne jest aby w roku 2013 usprawnić proces zarządzania ryzykiem przez podjęcie działań, które zapewnią możliwość wcześniejszego identyfikowania ryzyk oraz wyciągania wniosków z ich analizy.

Planowane jest rozdysponowanie, do wiadomości wszystkich pracowników GDDKiA, kompendium wiedzy z zakresu kontroli zarządczej, w tym zarządzania ryzykiem, które objaśni istotę, mechanizmy wdrażania, a także najczęstsze błędy i nieporozumienia związane z tym zagadnieniem.

b) W związku z wstrzymaniem w grudniu 2012 r. refundacji przez KE planuje się wypracowanie dodatkowych działań zapobiegawczych w odpowiedzi na ryzyko zmów cenowych. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego wydało 6 lutego 2013 r. zalecenia nr 18/2013 dotyczące zapobiegania, identyfikowania i reagowania w przypadku symptomów oszustw w szczególności w zakresie zmów cenowych przy wdrażaniu projektów PO IIS. W pierwszej połowie 2013 roku wypracowane i wdrożone zostaną uzupełnienia istniejących procedur, które będą miały za zadanie dodatkowe ograniczenie ryzyka zmów cenowych w przyszłości.

c) W 2013 r. planuje się zorganizowanie specjalnego szkolenia dla prawników zatrudnionych w Oddziałach w ramach wprowadzenia zasad rewizji roszczeń składanych przez firmy wykonawcze w procesie realizacji inwestycji drogowych.

## Dział III<sup>10)</sup>

Działania, które zostały podjęte w ubiegłym roku w celu poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej.

### 1. Działania, które zostały zaplanowane na rok, którego dotyczy oświadczenie:

1) Zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi

2) Skuteczność i efektywność działania

a) w zakresie obszaru realizacji inwestycji drogowych:

- W związku z zastrzeżeniami złożonymi w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2011, Oddziałom GDDKiA polecono przeprowadzenie rewizji wszystkich roszczeń oraz powiadomień o roszczeniach przedkładanych przez Wykonawców na realizowanych kontraktach.

Przeprowadzono powtórny weryfikację złożonych roszczeń. Do Wykonawców przekazane zostały pisma podsumowujące wypracowane rozstrzygnięcia. Prowadzenie rewizji roszczeń przyczynia się w szczególności do wskazania Wykonawcom, mimo braku przedłożenia wszystkich dokumentów, zakresu roszczeń, które Zamawiający po uzupełnieniu dokumentacji, mógłby rozstrzygnąć pozytywnie. Przeprowadzenie rewizji roszczeń zaplanowano również na rok 2013 r.

- W związku z ograniczoną możliwością zabezpieczenia adekwatnej wartości odtworzeniowej w ramach prowadzonych odbiorów prac na zrealizowanych inwestycjach drogowych w 2012 r. przewidziano aktualizację Instrukcji DPT-14 - wykonania, obmiarów, odbiorów i potrąceń za wady trwałe w realizacji robót drogowych na drogach krajowych. Prace nad aktualizacją zakończono w II kwartale 2012.

Wynikowa wersja uaktualnionej Instrukcji została następnie rozesłana, w III kwartale 2012, do zaopiniowania i zebrania uwag z poszczególnych Oddziałowych Laboratoriów Drogowych. Uwagi zostały zebrane w założonym terminie, jednakże w międzyczasie w wyniku równoległe prowadzonych prac w GDDKiA w Zespołach ds. Ogólnych Specyfikacji Technicznych (OST), pojawiła się niezbędna potrzeba zharmonizowania obu kierunków działań, a w związku z tym przed opracowaniem końcowej wersji instrukcji DPT-14 nadal należy uwzględnić tworzone obecnie OST co determinuje zakończenie prac nad Instrukcją.

Po zakończeniu prac nad OST, znowelizowana wersja Instrukcji zostanie wprowadzona do stosowania w planowanym terminie do czerwca 2013.

### 3) Ochrona zasobów

W zakresie poprawy funkcjonowania kontroli zarządczej opracowano Politykę Bezpieczeństwa Informacji, która jest podstawowym dokumentem zawierającym zbiór zasad i reguł będących podstawą do zapewnienia bezpieczeństwa informacji w GDDKiA. Wydanie w/w Polityki stanowi podstawę do kompleksowego wdrożenia Systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji w GDDKiA.

### 4) Efektywność i skuteczność przepływu informacji

W zakresie poprawy efektywności i skuteczności przepływu informacji, w roku 2012 zostało zaplanowane opracowanie i wdrożenie pakietu procedur planowania i monitorowania planu wydatków bieżących i majątkowych GDDKiA. Przygotowano procedurę planowania i monitorowania prac przygotowawczych. Ze względu na prace nad standaryzacją przepływu i gromadzenia danych na temat rzeczowego i finansowego stanu zaawansowania zadań dla wszystkich departamentów i oddziałów - wstrzymano prace i procedura nie została wprowadzona. W odniesieniu do każdego z elementów kontroli zarządczej ważne jest, aby opracowane regulacje nie były jedynie wypełnieniem wymogu, ale zapewniały właściwą realizację zadań stanowiąc faktyczne wsparcie dla kierownika jednostki w podejmowaniu decyzji.

Jednocześnie w 2012 r. udoskonalono tabele monitoringowe dotyczące planu i stanu realizacji prac przygotowawczych. Wypełnione przez Oddziały tabele były omawiane na spotkaniach roboczych z Oddziałami GDDKiA i były wykorzystywane zarówno do aktualizacji planu w 2012 r. jak i przygotowania materiałów do projektu budżetu na rok 2013. Wdrożono procedurę uzgadniania Programów Inwestycyjnych dla zadań inwestycyjnych finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego. Ponadto w 2012 r. w trakcie uzgadniania była procedura rozliczania inwestycji zakończonych finansowanych z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego – procedura została wdrożona w dniu 23 stycznia 2013 r.

### 5) Zarządzanie ryzykiem

Z końcem 2011 r. wprowadzono do wewnętrznych regulacji system opierający się na trzech filarach wskazywanych w standardach kontroli zarządczej: Cele, Ryzyka, Mechanizmy Kontroli oraz podjęto działania mające na celu przeprowadzenie pierwszej identyfikacji, oceny oraz analizy ryzyka w kontekście priorytetowych celów i zadań dla GDDKiA. Powyższa dyspozycja, zgodnie z przyjętymi regulacjami, dotyczyła zarówno komórek organizacyjnych w Centrali jak i Oddziałów GDDKiA.

#### Objaśnienia:

- 1) Należy podać nazwę ministra, ustaloną przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 33 ust. 1 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717, z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 i Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 170, poz. 1217 i Nr 220, poz. 1600, z 2008 r. Nr 227, poz. 1505, z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 98, poz. 817, Nr 157, poz. 1241 i Nr 161, poz. 1277 oraz z 2010 r. Nr 57, poz. 354), a w przypadku gdy oświadczenie sporządzane jest przez kierownika jednostki, nazwę pełnionej przez niego funkcji.
- 2) W dziale I, w zależności od wyników oceny stanu kontroli zarządczej, wypełnia się tylko jedną część z części A albo B, albo C przez zaznaczenie znakiem "X" odpowiedniego wiersza. Pozostałe dwie części wykreśla się. Część D wypełnia się niezależnie od wyników oceny stanu kontroli zarządczej.
- 3) Minister kierujący więcej niż jednym działem administracji rządowej składa jedno oświadczenie o stanie kontroli zarządczej w zakresie wszystkich kierowanych przez niego działów, obejmujące również urząd obsługujący ministra. Oświadczenie nie obejmuje jednostek, które nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 oraz z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 96, poz. 620, Nr 123, poz. 835, Nr 152, poz. 1020 i Nr 238, poz. 1578).
- 4) Część A wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza w wystarczającym stopniu zapewniła łącznie

wszystkie następujące elementy: zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczność i efektywność działania, wiarygodność sprawozdań, ochronę zasobów, przestrzeganie i promowanie zasad etycznego postępowania, efektywność i skuteczność przepływu informacji oraz zarządzanie ryzykiem.

- 5) Część B wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapewniła w wystarczającym stopniu jednego lub więcej z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji lub zarządzania ryzykiem, z zastrzeżeniem przepisu 6.
- 6) Część C wypełnia się w przypadku, gdy kontrola zarządcza nie zapewniła w wystarczającym stopniu żadnego z wymienionych elementów: zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.
- 7) Znakiem "X" zaznaczyć odpowiednie wiersze. W przypadku zaznaczenia punktu "innych źródeł informacji" należy je wymienić.
- 8) Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszone przez Ministra Finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
- 9) Dział II sporządzany jest w przypadku, gdy w dziale I niniejszego oświadczenia zaznaczono część B albo C.
- 10) Dział III sporządza się w przypadku, gdy w dziale I oświadczenia za rok poprzedzający rok, którego dotyczy niniejsze oświadczenie, była zaznaczona część B albo C lub gdy w roku, którego dotyczy niniejsze oświadczenie, były podejmowane inne niezaplanowane działania mające na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej.