

T, 30.03.2012r.



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

I/11/003
KIN-4114-02-01/2011

Warszawa, dnia *M* marca 2012 r.

Pan
Dariusz Daniluk
Prezes
Banku Gospodarstwa Krajowego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r. poz. 82), zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli - w okresie od 16 listopada 2011 r. do dnia 17 lutego 2012 r. - skontrolowała działalność Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK) w zakresie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w latach 2010 - 2011.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 22 lutego 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezesowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Bank Gospodarstwa Krajowego zadań związanych z obsługą Krajowego Funduszu Drogowego, określonych w:

- ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571), zwanej dalej „Ustawą” lub „ustawą o KFD”,
- porozumieniu z dnia 24 lipca 2009 r. (ze zmianami) zawartego pomiędzy Ministrem Infrastruktury Panem Cezarym Grabarczykiem, zwanym dalej „Ministrem”, a BGK, reprezentowanym przez Prezesa Zarządu BGK Pana Ireneusza Fafarę – w sprawie obsługi Krajowego Funduszu Drogowego, zwanego dalej „Porozumieniem”.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 56 49, F +48 22 444 57 43
kin@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

Powyższa ocena wynika z ustaleń wskazujących, że w okresie objętym kontrolą BGK prawidłowo realizował zadania, które polegały na:

- 1) rzetelnym przygotowywaniu planów finansowych KFD. Zgodnie z ustawą o KFD były opracowywane projekty planów finansowych Funduszu i ich zmiany, które uzgadniano zarówno z ministrem właściwym ds. transportu, jak i ministrem właściwym ds. finansów publicznych (w zakresie finansowym). Projekty te przesyłano także do zaopiniowania przez ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego (w zakresie środków przeznaczonych na realizację inwestycji finansowanych z programów operacyjnych ze środków funduszy Unii Europejskiej);
- 2) zapewnieniu środków KFD na realizację inwestycji drogowych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), które są finansowane ze środków Funduszu. Stan środków Funduszu na dzień 1 stycznia 2010 r. wynosił 1.340,3 mln zł, na dzień 31 grudnia 2010 r. - 816,7 mln zł, a na dzień 31 grudnia 2011 r. 750,8 mln zł. W 2010 r. BGK dokonał wypłat ze środków KFD - na podstawie wniosków GDDKiA - na łączną kwotę 17.847,0 mln zł (uwzględniając otrzymane zwroty i przeksięgowania kwota ta wyniosła 17.840,6 mln zł). W 2011 r. kwota wypłat dokonanych ze środków KFD wyniosła zaś 24.320,1 mln zł (uwzględniając otrzymane zwroty i przeksięgowania - kwota ta wyniosła 24.294,6 mln zł);
- 3) sporządzaniu rzetelnych sprawozdań z realizacji planów finansowych KFD. Sprawozdania te były sporządzane zgodnie z wymogami określonymi w Porozumieniu;
- 4) weryfikacji formalnej poprawności wniosków składanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pod kątem spełniania warunków określonych w Porozumieniu. Kontrola 51 wniosków złożonych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w 2010 r. (styczeń, luty, wrzesień, grudzień) i w 2011 r. (marzec, czerwiec, wrzesień) wykazała, iż wnioski te sporządzane były zgodnie z wymogami określonymi w § 6 ust. 2 Porozumienia. Do przedmiotowych wniosków załączano potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie dokumentów, stanowiących podstawę ich wypełnienia (§6 ust. 3 Porozumienia);
- 5) rzetelnej kontroli wniosków składanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pod względem legalności, tj. zgodności rodzaju wydatków z przepisami ustawy o KFD oraz postanowieniami Porozumienia. W przypadku 3 wniosków (z 51 objętych kontrolą) Bank zgłaszał swoje wątpliwości odnośnie możliwości zapłaty:
 - odszkodowania za nieruchomość, która miała zostać przeznaczona pod inwestycje na drogach krajowych (wniosek o numerze własnym 170),
 - odszkodowań za opóźnienia w terminach przekazania poszczególnych terenów budowy (wnioski o numerze własnym 162, 163).
- 6) terminowym dokonywaniu płatności kwot, określonych we wnioskach. Ustalono, że spośród objętych kontrolą wniosków o płatność (w ujęciu kwotowym), zrealizowanych w 2010 r. (styczeń, luty, wrzesień, grudzień) oraz w 2011 r. (marzec, czerwiec, wrzesień):

- 92% wniosków zostało zapłacone najpóźniej w dniu, w którym zgodnie z fakturą i Porozumieniem środki miały znaleźć się na koncie wykonawców (tj. na 4 dni przed terminem określonym na fakturze),
- 89% wniosków złożonych w terminie późniejszym niż 4 dni robocze przed terminem płatności określonym we wniosku, zostało zapłaconych najpóźniej w terminie określonym na fakturze.

Stwierdzone przypadki dokonywania przez BGK przedmiotowych płatności po terminie, pomimo otrzymania wniosków przed datą płatności (11 wniosków), w ocenie NIK nie wynikały z nieprawidłowych działań Banku, lecz związane były z rozbieżnościami w interpretacji przez BGK i GDDKiA możliwości dokonywania zapłaty za odszkodowania z tytułu opóźnień w przekazywaniu placu budowy wykonawcom bądź wykupu gruntów.

Zastrzeżenia NIK w zakresie kontrolowanej działalności dotyczą natomiast:

- 1) niedostosowania kwartalnego planu finansowego KFD do planu emisji, opublikowanego przez Ministerstwo Finansów w dniu 31 marca 2010 r. (limit kwoty rocznej emisji obligacji planu finansowego KFD na 2010 r., nie został przekroczony). W § 3 Porozumienia postanowiono, że plan finansowy KFD sporządzany jest w układzie kwartalnym. Stwierdzono, że w II kwartale 2010 r. (w dniach 19 maja 2010 r. i 9 czerwca 2010 r.) BGK dokonał emisji obligacji o łącznej wartości nominalnej 6.037,5 mln zł, w tym o:
 - wartości nominalnej 3.006,0 mln zł, które uplasowane zostały w ramach przetargu w dniu 19 maja 2010 r. (łączne wpływy 3.161,1 mln zł),
 - wartości nominalnej 3.031,5 mln zł, które uplasowane zostały w ramach przetargu w dniu 9 czerwca 2010 r. (łączne wpływy 3.165,2 mln zł)
 podczas, gdy zgodnie z obowiązującym wtedy planem finansowym KFD, zmienionym w dniu 1 kwietnia 2010 r., emisja obligacji KFD miała odbywać się w II kwartale na kwotę 1.975,0 mln zł, w III kwartale na kwotę 3.258,8 mln zł i w IV kwartale na kwotę 2.567,5 mln zł;
- 2) stosowania w ewidencji księgowej KFD niejednorodnych terminów: „finansowanie pomostowe” (elastyczne finansowanie w ramach ustalonego limitu do kwoty 300 mln zł) i „finansowanie przejściowe” (finansowanie powyżej limitu 300 mln zł, o mniejszym zakresie elastyczności). Na przykład, w instrukcji służbowej „Zasady gospodarowania środkami Krajowego Funduszu Drogowego”, terminy „finansowanie przejściowe” i „finansowanie pomostowe” funkcjonują zamiennie. Punkt 7/ Finansowanie przejściowe KFD ze środków działalności własnej zawiera m.in. następujące konta:
 - Konto Dt – 55007-0111 Należności działalności własnej z tytułu finansowania pomostowego,
 - Konto Ct – 55107- 0111 Zobowiązania KFD z tytułu finansowania pomostowego,
 natomiast w Załączniku nr 1 do Procedury uruchomienia przejściowego finansowania na rzecz KFD ze środków BGK do kwoty 300 mln zł są m. in. następujące konta:

- Konto Dt – 55007-0111 Należności działalności własnej z tytułu finansowania przejściowego,
- Konto Ct – 55107- 0111 Zobowiązania KFD z tytułu finansowania przejściowego.

W ocenie NIK zamiennie stosowanie pojęć „finansowanie przejściowe” i „finansowanie pomostowe” utrudnia czytelność informacji finansowych, generowanych przez Bank w tym zakresie.

Niezależnie od powyższych ustaleń i ich ocen, NIK zwraca uwagę na niżej wymienione zagadnienia (z uwagi na kryterium podmiotowości, NIK nie formułuje zastrzeżeń w tym zakresie).

1. W dniu 1 lutego 2010 r. BGK dokonał płatności dwóch wniosków Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 13 stycznia 2010 r. (z nr własnym 163 z dnia 2010-01-13 na kwotę 1.700.000,00 zł i nr własnym 162 z dnia 2010-01-13 na kwotę 5.000.000,00 zł), dotyczących odszkodowań za opóźnienia w terminach przekazania poszczególnych terenów budowy (źródło finansowania KFD środki krajowe – inne płatności z tytułu inwestycji drogowych). NIK podziela stanowisko prezentowane przez Ministerstwo Finansów oraz Departament Prawny BGK, iż przepisy art. 39f. 1. ustawy o KFD nie przewidują możliwości zapłaty odszkodowań wynikających z niedopełnienia przez GDDKiA obowiązków wynikających z umowy na rzecz wykonawców (przedmiotowe działanie nie jest realizacją obowiązków wykonawcy wynikających z zawartej umowy).
2. Zarówno w 2010, jak i w 2011 roku BGK dokonywał na wniosek GDDKiA płatności w terminach wcześniejszych niż określone w umowach zawieranych pomiędzy GDDKiA a wykonawcami. Na podstawie rejestru wniosków zrealizowanych w 2010 r. (styczeń, luty, wrzesień, grudzień) oraz w 2011 r. (marzec, czerwiec, wrzesień) stwierdzono, iż wartość utraconego z tego tytułu oprocentowania w wymienionym okresie, która zgodnie z Porozumieniem powinna zasilić rachunek KFD, wyniosła 5.802.244,67 zł, czego 1.509.002,79 zł stanowiła wartość utraconych przychodów Funduszu z tytułu odsetek wynikających z 15 wniosków o największej wartości, złożonych tylko w grudniu 2010 roku. Z wyjaśnień złożonych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wynika, że przedmiotowe działanie związane było z problemami finansowymi wykonawców i podwykonawców zgłaszanych na radach budowy. Ustalenia kontroli wskazują, iż z punktu widzenia środków finansowych zgromadzonych na Funduszu, koszty pozyskania środków, zarówno z tytułu kredytów, jak i obligacji przewyższałyby przychody Funduszu z tytułu oprocentowania środków pozostających na rachunku¹. NIK zwraca jednak

¹ Wyliczenie kosztów dla 100 mln złotych:

- średnia rentowność obligacji emitowanych w 2011 roku wyniosła 5,910%, a zatem roczny koszt pozyskania 100 mln zł wyniosłby ok. 5,91 mln zł;
- średni poziom oprocentowania w skali roku dla transz kredytów EBI uruchamianych w walucie EUR w 2011 roku wyniósł 3,839%, a zatem roczny koszt pozyskania 100 mln zł, pomijając różnice kursowe, wyniosłby ok. 3,84 mln zł (koszty pozyskania środków finansowych pomniejszają przychody uzyskiwane z oprocentowania i inwestowania środków przed ich wydatkowaniem).
- w przypadku przechowania na rachunku Funduszu 100 mln zł przez okres jednego roku odsetki z tego tytułu wyniosłyby 3,20 mln zł (dla stopy referencyjnej 0,035 i stopy depozytowej 0,02).

uwagę, iż wcześniejsze wypłaty realizowane były nie tylko na rzecz wykonawców i podwykonawców robót, ale również na wypłaty z innych tytułów (np. płatności dla koncesjonariuszy i nadzoru inwestorskiego, prac projektowych i archeologicznych, robót budowlano-remontowych, usunięcie drzew i opłat za odlesienia, usług doradczych i czynszów, druku kart opłat za przejazd po drogach krajowych, gromadzenia danych o drogach publicznych, poprawy bezpieczeństwa ruchu, systemu elektronicznego poboru opłat), które nie pozostawały w związku z sytuacją finansową wykonawców robót. NIK zwraca uwagę na fakt, iż wcześniejsze regulowanie faktur dotyczyło również firmy Bilfinger Berger Budownictwo S.A., na rzecz której płacono odszkodowania z tytułu opóźnień GDDKiA w przekazywaniu wykonawcom poszczególnych terenów budowy.

Przedstawiając Panu Prezesowi powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

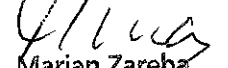
- 1) dostosowywanie planów finansowych KFD w układzie kwartalnym do terminów określonych w planie emisji Ministerstwa Finansów,
- 2) ujednolicenie terminologii stosowanej w ewidencji księgowej w zakresie przejściowego finansowania zadań ze środków BGK.

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

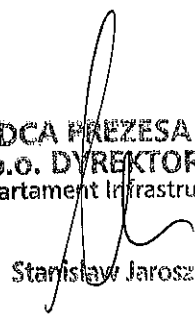
Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezesowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Departamentu Infrastruktury NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

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 ostatecznej uchwały właściwej komisji odwoławczej NIK.

WICEDYREKTOR
Departament Infrastruktury


Marian Zaręba
14.03.12.

RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury


Stanisław Jarosz

