

Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej

Ministra Infrastruktury

za rok 2019

(rok, za który składane jest oświadczenie)

Dział I

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 kierowanych przeze mnie działach administracji rządowej: transport, łączność

Gzęść A

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

Część B

X 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

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:

- X monitoringu realizacji celów i zadań,
- X samooceny kontroli zarządczej przeprowadzonej z uwzględnieniem standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych,
- X procesu zarządzania ryzykiem,
- X audytu wewnętrznego,
- X kontroli wewnętrznych,
- X kontroli zewnętrznych,

X innych źródeł informacji, tj.

- Sprawozdania z wykonania Planu działalności Ministra Infrastruktury za rok 2019;
- Oświadczeń o stanie kontroli zarządczej złożonych przez:
 - sekretarzy stanu w Ministerstwie Infrastruktury oraz dyrektora generalnego w Ministerstwie Infrastruktury,
 - dyrektorów komórek organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury,
 - kierowników jednostek i organów w działach administracji rządowej, które podlegają nadzorowi Ministra Infrastruktury;
- Wyników samooceny;
- Opinii Komitetu Audytu w Ministerstwie Infrastruktury w zakresie oceny stanu kontroli zarządczej za 2019 rok.

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

Warszawa 20 IV 2020

(miejsce, data)

MINISTER
INFRASTRUKTURY

(podpis ministra)
Andrzej Adamczyk

Dział II

1. Zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w roku ubiegłym.

1) Zastrzeżenia w ramach kontroli zarządczej w Ministerstwie Infrastruktury.

- Środowisko wewnętrzne – w zakresie nie ujęcia w opisach stanowisk pracy pracowników zadań związanych z prowadzeniem inwentaryzacji aktywów informatycznych.
- Cele i zarządzanie ryzykiem – w zakresie m.in. uzupełnienia rejestrów ryzyk o dotychczas nieujęte ryzyka w obszarze bezpieczeństwa informacji, w szczególności dotyczące prowadzenia inwentaryzacji aktywów informatycznych oraz ryzyka w obszarze związanym z nadzorem nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi.
- Mechanizmów kontrolnych – w zakresie ich adekwatności i skuteczności m.in. w postaci braku ujęcia w procedurach wewnętrznych zasad przeprowadzania inwentaryzacji aktywów informatycznych oraz braku procedur realizacji przez audytowany departament nadzoru nad jednostkami podległymi lub nadzorowanymi.
- W Departamencie Lotnictwa – w zakresie braku oczekiwanych efektów i poprawy sytuacji kadrowej Urzędu Lotnictwa Cywilnego, pomimo pozyskania wsparcia finansowego dla Urzędu.

2) Zastrzeżenia w ramach kontroli zarządczej w podległych lub nadzorowanych jednostkach lub organach.

Dotyczyły:

- braków w zakresie formalnych potwierdzeń uczestnictwa w obowiązkowych szkoleniach pracowników jednostek, uwzględnianych w polityce szkoleń; uwagi dot. także wprowadzania zasad i procedur w zakresie zarządzania zmianą istotnych zasobów kadrowych;
- nieadekwatności struktury organizacyjnej audytowanych komórek organizacyjnych urzędu w stosunku do całej struktury organizacyjnej urzędu i realizowanych zadań, która obniżała efektywność realizowanych zadań; braki wystarczającej liczby pracowników realizujących badane obszary;
- uwag w zakresie obszaru planowania działalności i zarządzania ryzykiem, w którym stwierdzono niewystarczające identyfikowanie ryzyk, co utrudniało przygotowanie adekwatnych działań naprawczych lub minimalizujących ryzyka oraz procedur realizacji zadań i skutecznych mechanizmów kontrolnych; brak

wystarczającej dokumentacji w zakresie analizy ryzyka; nieprawidłowości w zakresie doboru mierników służących określeniu stopnia realizacji celów; konieczność usprawnienia identyfikacji ryzyka;

- nieefektywnego funkcjonowania kanałów komunikacyjnych w urzędzie, co wymagało wzmocnienia komunikacji pomiędzy pracownikami różnych szczebli zarządzania, w szczególności w zakresie uzgadniania danych, aktualizacji informacji na stronach internetowych urzędów;
- braków w zakresie dokumentowania wprowadzanych mechanizmów kontrolnych, w tym braków dotyczących aktualizacji obowiązujących procedur działania, zgodności podejmowanych działań z przepisami prawa, m.in. wprowadzone mechanizmy kontroli w zakresie należności z tytułu odszkodowań nie zapewniały możliwości ustalenia w prawidłowej wysokości należnych dochodów, a tym samym polityka rachunkowości jednostki wymagała uzupełnienia m.in. o zapisy dotyczące przyjętego sposobu obiegu dokumentów występujących w procesie;
- aktualizacji wewnętrznych procedur i zarządzeń i dostosowanie ich zapisów do przyjętych rozwiązań oraz podziału zadań między komórkami organizacyjnymi w aktualnej strukturze organizacyjnej; konieczność przeanalizowania wszystkich unormowań dotyczących badanego obszaru i dokonania zmian tak, aby stanowiły one spójną całość.

- W Urzędzie Lotnictwa Cywilnego (ULC):

Zmniejszona liczba kontroli przeprowadzonych w latach 2018 – 2019 w nadzorowanych podmiotach lotniczych, a także opóźnienia w procedowaniu skarg z zakresu ochrony praw pasażerów mające związek z niewystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników, trwającymi naborami i nadal nieadekwatnym (w stosunku do skali zadań) poziomem wynagrodzeń ULC.

- W Polskiej Agencji Żeglugi Śródlądowej (PAŻP):

Liczne słabości w funkcjonowaniu kontroli zarządczej obejmujące w szczególności obszary: zarządzania zasobami ludzkimi (w tym szkoleń i Regulaminu Wynagradzania), teleinformatyki, inwestycji oraz dot. prowadzenia dokumentacji lotniczych urzędzeń naziemnych.

- W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA):

W obszarze skuteczności i efektywności - głównie trudności związane z prowadzeniem procesu inwestycyjnego (m.in. w zakresie trudności z przeprowadzaniem przetargów wynikające z aktualnego kształtu przepisów i sytuacji rynkowej, problemów ze sprawnym uzyskiwaniem niezbędnych decyzji administracyjnych, trudności z regulacją stanów prawnych nieruchomości, czy nieterminowością realizacji zadań z powodu braku regulacji zobowiązań finansowych przez generalnych wykonawców), słabość procedur i struktur wewnętrznych (np. problemy kadrowe, niedostateczne procedury w odniesieniu do realizacji inwestycji, gromadzenia danych i monitorowania projektów i infrastruktury) oraz takie aspekty, jak trudności z zachowaniem jednolitego podejścia do utrzymania sieci, braku ustandaryzowania obiektów ochrony środowiska, czy udzielania zezwoleń na przejazd nienormatywne.

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

- 1) W ramach Ministerstwa Infrastruktury zaplanowano:

- kontynuację wsparcia na rzecz wzmocnienia finansowo-kadrowego Urzędu Lotnictwa Cywilnego;
- kontynuowanie realizacji zaleceń po kontroli NIK P/17/032 pn. „Ochrona lotnictwa cywilnego”;
- monitoring wykonania przez PAŻP zaleceń pokontrolnych poprzez analizę raportów Agencji ze stanu realizacji działań naprawczych w związku z kontrolą resortową w zakresie *Ocena skuteczności kontroli zarządczej Prezesa PAŻP w obszarze funkcjonowania służb odpowiedzialnych za politykę kadrową oraz system wynagradzania w PAŻP, z uwzględnieniem procedur naliczania płac w oparciu o przepisy Wynagradzania pracowników PAŻP.*

2) W ramach podległych lub nadzorowanych jednostek zaplanowano:

- w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego działania ukierunkowane są na:
 - kontynuację naborów na wolne stanowiska w departamentach odpowiedzialnych za nadzór nad podmiotami lotniczymi;
 - wdrożenie systemu adaptacji nowych pracowników oraz opracowanie nowego Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2020-2023;
 - kontynuowanie działań mających na celu zmianę sposobu finansowania Urzędu;
 - zwiększenie tempa realizacji spraw z obszaru ochrony praw pasażerów.
- w Polskiej Agencji Żeglugi Śródlądowej planowane są w szczególności następujące działania:
 - zakończenie procesu wdrażania Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji;
 - doskonalenie procesu zarządzania IT i zarządzania projektami;
 - doskonalenie systemu zarządzania zgodnością oraz systemu antykorupcyjnego;
 - kontynuowanie prac w zakresie Regulaminu Wynagradzania Pracowników PAŻP;
 - zaplanowanie i wdrożenie działań mających na celu eliminację luk kompetencyjnych;
 - doskonalenie procesu szkolenia personelu służb ruchu lotniczego;
 - doskonalenie procesu planowania i realizacji inwestycji;
 - zwiększenie nadzoru nad dokumentowaniem działań związanych z eksploatacją urządzeń CNS i elektroenergetycznych.
- w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad planowane jest:

W obszarze skuteczności i efektywności działania, zaplanowano realizację szeregu działań mających na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej. Należą do nich m.in.: opracowanie propozycji zmian systemowych w zakresie udzielania zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, udoskonalenie procesów związanych z opracowaniem programów inwestycji dla realizowanych zadań, rewizję zasobów kadrowych, dokończenie prac nad stworzeniem wytycznych dot. projektowania, budowy i utrzymania przejść dla zwierząt, wypracowanie spójnego i optymalnego podejścia do zlecania utrzymania sieci dróg, uporządkowanie repozytoriów danych i stworzenie nowych baz odpowiadających aktualnym potrzebom, ustandaryzowanie regulacji stanu prawnego nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji, aktualizacja uregulowań wewnętrznych dot. monitorowania stanu infrastruktury, poprawa jakości nadzoru inwestorskiego, bieżące monitorowanie sytuacji rynkowej, ścisła współpraca ze wszystkimi uczestnikami procedur administracyjnych.

Dział III

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

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

1) W ramach Ministerstwa Infrastruktury:

a) w zakresie zadań DL:

- kontynuowanie działań na rzecz pozyskania dla ULC środków finansowych (poparcie wniosku ULC o przyznanie środków z rezerwy ogólnej budżetu państwa);
- realizowanie sformułowanych przez NIK zaleceń po kontroli P/17/032 pn. „Ochrona lotnictwa cywilnego”.

2) W ramach podległych jednostek:

a) w Urzędzie Lotnictwa Cywilnego:

W roku 2018 przyczyną zastrzeżeń do funkcjonowania kontroli zarządczej była niepełna realizacja celu strategicznego dotyczącego nadzoru nad lotnictwem cywilnym (niewykonanie zaplanowanej liczby kontroli nadzorowanych podmiotów). W wyniku przeprowadzonych działań w październiku 2019 r. otrzymano dodatkowe środki finansowe z rezerwy ogólnej budżetu państwa, które pozwoliły na zmniejszenie nierówności wynagrodzeń

w poszczególnych grupach stanowisk w ULC, a przede wszystkim: wyrównanie wynagrodzeń najniżej zarabiającym pracownikom oraz zabezpieczenie obsadzenia najistotniejszych stanowisk, bezpośrednio związanych z utrzymaniem bezpieczeństwa lotniczego. Pozyskane w ub.r. środki finansowe pozwoliły na uruchomienie naborów na 29 etatów w obszarze zajmującym się nadzorem nad podmiotami lotniczymi (do końca 2019 r. obsadzono niewielką część wakatów). Na część tych wakatów zostały przyjęte osoby, które wcześniej współpracowały z Urzędem na podstawie umów cywilnoprawnych bądź umów na zastępstwo. Ponadto, w wyniku wejścia w życie w dniu 7 listopada 2018 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie egzaminów państwowych na licencje, świadectwa kwalifikacji oraz uprawnienia do nich wpisywane, pozyskano środki na wynagrodzenia bezosobowe, stanowiące wypłaty dla egzaminatorów zleceniobiorców ULC za przeprowadzane egzaminy państwowe.

b) w Polskiej Agencji Żeglugi Śródlądowej:

Najistotniejsze działania podejmowane przez PAŻP mające na celu poprawę funkcjonowania kontroli zarządczej:

- opracowanie i wdrożenie kompetencyjnych opisów stanowisk pracy, opracowanie zasad wartościowania pracy oraz systemu ocen pracowniczych;
- wdrażanie wymagań ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (organizacja centrum zarządzania siecią telekom i teleinfo - NetWork Operations Centre oraz centrum zarządzania bezpieczeństwem sieciowym - Security Operations Centre);
- wdrożenie i doskonalenie koncepcji bezpieczeństwa informacji oraz cyberbezpieczeństwa Agencji;
- opracowanie projektu Regulaminu Wynagradzania Pracowników PAŻP (projekt został wycofany w związku z negatywną opinią organizacji związkowych);
- prace nad doskonaleniem nowego podejścia do planowania, zarządzania, realizacji i monitorowania inwestycji i projektów;
- wdrożenie wymagań Rozporządzenia UE 2017/373 ustanawiającego wspólne wymogi dotyczące instytucji zapewniających zarządzanie ruchem lotniczym/służby żeglugi powietrznej i inne funkcje sieciowe zarządzania ruchem lotniczym oraz nadzoru nad nimi.

c) w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad:

W obszarze skuteczności i efektywności działania, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przedstawił mechanizmy mające na celu poprawę realizacji inwestycji przez GDDKiA, w tym m.in. skrócenie czasu rozpatrywania wniosków o tzw. płatności bezpośrednie dla podwykonawców, prowadzenie monitoringu w przedmiotowym zakresie, dalsze uszczelnienie wytycznych i dokumentów wzorcowych pod kątem zabezpieczenia interesów wszystkich stron procesu inwestycyjnego, ze szczególnym naciskiem na wykonawców.

Ponadto, spotkania z branżą i zbieranie doświadczeń w zakresie opracowanej procedury waloryzacyjnej, skutkowało wdrożeniem w styczniu 2019 r. nowych zasad waloryzacyjnych w ogłaszanych przetargach. Mając na celu wypracowanie optymalnych rozwiązań, a także chcąc jak najlepiej poznać problemy i oczekiwania wykonawców - do prac nad nowym mechanizmem waloryzacyjnym, w ramach działań komórki organizacyjnej - GDDKiA zaprosiła do konsultacji m.in. przedstawicieli firm branży budowlanej. Współpraca GDDKiA oraz GUS zaowocowała stworzeniem nowego narzędzia pomagającego w wyliczeniach waloryzacji kosztów kontraktów. Aplikacja „Kalkulator” jest mechanizmem (wzorem) waloryzacyjnym do obliczenia realnych zmian kosztów na rynku w określonym czasie dla kontraktów infrastrukturalnych w Polsce. Wyniki wielokryterialnej analizy zostały uwzględnione w regulacjach obowiązujących na kontraktach GDDKiA. Dzięki temu od stycznia 2019 r. we wzorcowych dokumentach GDDKiA dotyczących umów na realizację dróg zarówno w formule „Projektuj i Buduj” oraz „Buduj”, w Subklauzuli 13.8 [Korekty wynikające ze zmian kosztu], wprowadzono do stosowania nowy mechanizm waloryzacyjny. Mechanizm waloryzacji wykorzystywany jest także do analizy wysokości roszczeń Wykonawców o zwrot poniesionych kosztów z tytułu wzrostu cen materiałów, paliwa i robocizny. Poprzez dostępność odpowiednich wskaźników publikowanych przez GUS, mechanizm pozwala określić realność wysokości przedmiotowych roszczeń. Prowadzony jest dalszy monitoring mający na celu sprawne funkcjonowanie mechanizmu waloryzacji wynagrodzeń na kontraktach, a w razie konieczności podejmowane są na bieżąco stosowne działania. Jednym z takich działań jest prowadzenie konsultacji z GUS nad możliwością rozwoju aplikacji funkcjonalność w postaci prezentacji graficznej (wykresów), mających na celu usprawnienie monitoringu poszczególnych elementów „Koszyka”, jak i wskaźnika Wn dla nawierzchni bitumicznej i betonowej.

W obszarze wiarygodności sprawozdań, w zakresie zidentyfikowanych słabości w sposobie definiowania długości odcinków dróg ekspresowych i autostrad oddawanych do ruchu stanowiących ryzyko rozbieżności danych wykorzystywanych do wyliczania narastającej wartości miernika budżetu zadaniowego, opracowano zasady

wyliczania długości dróg krajowych oddanych do użytkowania przez GDDKiA. Mierniki bazujące na długości oddanych do użytkowania dróg krajowych mają się opierać na danych gromadzonych w CZD.

2. Pozostałe działania:

1) Pozostałe działania podjęte w ramach Ministerstwa Infrastruktury:

W ramach pozostałych działań niezaplanowanych w oświadczeniu za rok 2018, wobec pogłębiania się w roku 2019 problemu finansowo-kadrowego ULC, Minister Infrastruktury przeprowadził w ULC w roku 2019 kontrolę dotyczącą *Realizacji planów zatrudnienia w odniesieniu do zadań realizowanych przez ULC*. Celem kontroli była weryfikacja stanu faktycznego pod kątem rzeczywistych braków i jednocześnie potrzeb kadrowych w odniesieniu do realizowanych w Urzędzie zadań.

2) Pozostałe działania podjęte przez PAŻP:

- wprowadzono Zarządzeniem nr 278 Prezesa PAŻP z dnia 21 października 2019 roku do stosowania „Regulamin przeciwdziałania zjawiskom niepożądanym - mobbingu, dyskryminacji i molestowania w Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej”;
- wdrożono POLFRA (Free Route Airspace) w polskiej przestrzeni powietrznej – koncepcję umożliwiającą planowanie krótszych tras przelotów z pominięciem pośrednich punktów nawigacyjnych;
- wprowadzono A-CDM (Airport Collaborative Decision Making) na Lotnisku Chopina;
- wdrożono system do planowania operacji lotniczych i obsługi planów lotu Integrated Web Briefing;
- zakupiono i dostosowano do potrzeb PAŻP szkolenia e-learningowe z zakresu:
 - podstaw cyberbezpieczeństwa,
 - przeciwdziałania mobbingowi, dyskryminacji i molestowaniu seksualnemu,
 - PANSA RODO,
 - systemu zarządzania bezpieczeństwem ruchu lotniczego (SMS) oraz zasad postępowania i ewakuacji na wypadek wystąpienia sytuacji o charakterze terrorystycznym w obiekcie PAŻP w Warszawie.

3). Pozostałe działania podjęte przez GDDKiA:

W obszarze skuteczności i efektywności działania, w celu ochrony polskich Podwykonawców, którym Wykonawca zalega z płatnościami opracowano wzór oraz wytyczne dla Oddziałów GDDKiA do sporządzenia oświadczenia o przekazie, na podstawie którego realizowane są płatności bezpośrednio na rzecz podwykonawców, usługodawców oraz dostawców. GDDKiA na bieżąco monitoruje przedmiotowe zagadnienie, a w razie konieczności dokonuje modyfikacji procedur/wytycznych/dokumentów wzorcowych pod kątem zabezpieczenia interesów wszystkich stron procesu inwestycyjnego, ze szczególnym naciskiem na Podwykonawców. W celu dokładniejszego i sprawniejszego monitorowania roszczeń podwykonawców, dostawców i usługodawców oraz skali tego zjawiska - Centrala GDDKiA podjęła decyzję o stworzeniu bazy danych w tym zakresie, w ramach istniejącego w GDDKiA systemu informatycznego, jakim jest Centralny Zasób Danych (CZD). Do kontraktów realizowanych w ramach ww. perspektywy finansowej dopisano wszystkie zaakceptowane umowy podwykonawcze oraz zgłoszone umowy dotyczące dostaw i usług. Ponadto w Oddziałach GDDKiA organizowane są comiesięczne spotkania dla podwykonawców.

Ponadto, podjęto dodatkowe działania mające na celu sprawne wdrożenie projektu Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T - Etap 1 (m.in. komunikacja w zakresie możliwości wydłużenia okresu trwania (kwalifikowalności) projektu z agencją Komisji Europejskiej nadzorującą jego realizację (INEA)).

GDDKiA ujednoliciła postanowienia gwarancji należytego wykonania umowy lub gwarancji zwrotu zaliczki przedkładanych przez wykonawców inwestycji drogowych w systemie Buduj oraz Projektuj i Buduj, jak również usystematyzowała czynności podejmowane w przypadku występowania do Gwaranta z żądaniem zapłaty. Przekazano do Oddziałów GDDKiA do wykorzystania przykładowe wzorcowe dokumenty:

- Gwarancję Należytego Wykonania Umowy i Należytego Wykonania Zobowiązań z Rękojmi,

- Gwarancję Należytego Wykonania Umowy oraz

- Gwarancji Zwrotu Zaliczki dla realizacji inwestycji w systemach „Buduj” oraz „Projektuj i Buduj”, a w przypadku niekorzystania przez Oddział ze wzorca wskazano obligatoryjne postanowienia, które w gwarancji muszą być zawarte.