

NIK o wydatkach spółek Grupy PKP na usługi doradcze i eksperckie

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia udzielanie podmiotom zewnętrznym zamówień na usługi doradcze i eksperckie przez skontrolowane spółki Grupy PKP. Obowiązujące w nich procedury nie zapobiegały zleceniu na zewnątrz zadań należących do komórek organizacyjnych spółek i ich pracowników, a także zamawianiu usług, które nie zostały później wykorzystane. Funkcjonujący w spółkach system zlecenia usług doradczych i eksperckich stwarzał warunki do kupowania prac zbędnych oraz zawyżania ich kosztów.

Celem kontroli NIK była ocena efektywności wydatkowania środków na usługi doradcze i eksperckie zlecane podmiotom zewnętrznym przez cztery spółki grupy PKP (PKP S.A., PKP Informatyka, PKP Energetyka i PKP Intercity). W latach 2012-2014 w czterech firmach objętych kontrolą zawarto 1 029 umów na usługi doradcze i eksperckie, na które wydano ponad 171 mln zł. NIK zbadała 68 umów, za które zapłacono ok. 24 mln zł.

Wszystkie kontrolowane spółki Grupy PKP przyjęły i wdrożyły procedury regulujące sposób prowadzenia postępowań w sprawie udzielania zamówień podmiotom zewnętrznym. Jednak w przypadku zamówień na usługi doradcze i eksperckie procedury nie wymagały przeprowadzania i dokumentowania analizy celowości zakupu danej usługi. Spółki co prawda były zobowiązane do sporządzania wniosków zakupowych, które powinny zawierać uzasadnienie dla zlecenia usługi, jednak w 34 proc. skontrolowanych postępowań takich dokumentów nie tworzą. Zawartość pozostałych wniosków była lakoniczna i ograniczała się do wskazania konieczności zakupu danej usługi. Sprowadzało się to do tego, że w wielu przypadkach nie badano, czy dana usługa doradcza lub ekspercka jest potrzebna, nie szacowano jej kosztów ani korzyści, jakie miałyby przynieść spółce.

Ponadto, chociaż procedury zakupowe obowiązujące w trzech spółkach wyrażały generalną zasadę, że przy zamówieniach należy stosować tryby konkurencyjne, to z tej reguły wyłączono zamówienia na usługi doradcze i eksperckie. W efekcie 40 z 68 zbadanych przez NIK zamówień na usługi

doradcze i eksperckie udzielono w trybie z wolnej ręki. W ocenie NIK taka praktyka stwarzała warunki do nieefektywnego i niecelowego wydatkowania środków. Z kolei brak obowiązku dokumentowania niektórych czynności podejmowanych w trakcie udzielania zamówienia skutkowało brakiem transparentności postępowania, a także ograniczała mechanizmy kontroli. Dlatego, według NIK, udzielanie zamówień na usługi doradcze i eksperckie było obarczone wysokim ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości oraz zjawisk korupcyjnych.

Brak analizy potrzeb prowadził w spółkach Grupy PKP do niecelowego zlecenia podmiotom zewnętrznym usług, które należały do zadań pracowników, komórek organizacyjnych lub zarządów spółek, a także prac, których przedmiot pokrywał się z zakresem innych zleceń. Taka sytuacja miała miejsce we wszystkich czterech skontrolowanych spółkach Grupy PKP.

Ustalenia kontroli wskazują, że wśród 68 zbadanych spraw w przypadku 10 umów, o wartości blisko 1,5 mln zł, powierzanie prac zewnętrznym firmom było niezasadne. Zawarcie żadnej z umów nie zostało poprzedzone analizą, mającą na celu ustalenie możliwości wykonania prac własnymi zasobami spółek lub w ramach innych obowiązujących umów o podobnym zakresie. Kontrolowani wyjaśniali zlecenie tych prac podmiotom zewnętrznym najczęściej: niewystarczającymi kompetencjami pracowników spółki, niedostateczną obsadą kadrową, brakiem niezbędnych narzędzi i metodologii, pilnym terminem realizacji zadania lub wymaganą szczególną wiedzą i doświadczeniem eksperckim. W kontekście przedmiotu umów argumentacja ta, w ocenie NIK, nie znajduje uzasadnienia.

Na przykład PKP Intercity zleciło zewnętrznemu wykonawcy opracowanie strategii spółki na lata 2013 - 2015. Zadanie to, zgodnie z regulaminem firmy, należało do Biura Strategii. Zarząd spółki, uzasadniając zlecenie usługi na zewnątrz, podkreślał, że opracowanie strategii własnymi siłami trwałoby znacznie dłużej, a poza tym zaangażowanie podmiotu zewnętrznego miało podnieść rangę projektu i spowodować większą dyscyplinę przy jego realizacji. Poza tym Zarząd wskazywał na młodość i niedoświadczoną kadrę Biura Strategii. NIK uważa, że wskazane przyczyny, m.in. brak wystarczających kwalifikacji pracowników, nie może usprawiedliwiać zlecenia prac na zewnątrz. Opracowanie tak podstawowego dokumentu, jak strategia spółki, jest rolą jej właściciela i zadaniem zarządu. Firma zewnętrzna może jedynie doradzać, ale nie zastępować zarząd firmy w określaniu celów strategicznych i wyborze sposobów ich realizacji. Zlecenie takich zadań firmom zewnętrznym NIK uważa za niegospodarne wydawanie środków publicznych.

Natomiast PKP S.A. w 2012 r. zawarła z podmiotem zewnętrznym umowę na świadczenie usług doradztwa w zakresie PR. Wcześniej tego samego wykonawcę spółka wynajęła do przeszkolenia pracowników w zakresie komunikacji i PR oraz wsparcia przy rekrutacji specjalistów z tej dziedziny. Pomimo zdobycia, w wyniku realizacji pierwszej umowy, wiedzy i umiejętności w obszarze PR oraz zatrudnienia nowych pracowników, PKP S.A. podjęła decyzję o ponownym zaangażowaniu tej samej firmy do wsparcia obsługi komunikacyjnej. Usługi świadczone w ramach tej umowy m.in. opracowywanie newslettera, analiza najważniejszych publikacji dotyczących spółek Grupy PKP, pomoc przy tworzeniu komunikatów spółki, były zbieżne z zadaniami przypisanymi w regulaminie spółki Departamentowi Marketingu.

Z kolei spółka PKP Informatyka płaciła np. za realizację tzw. umowy korporacyjnej, której wykonawcą była PKP S.A., czyli właściciel spółki. Celem umowy było m.in. utrzymanie przez spółki grupy PKP najwyższych standardów ładu korporacyjnego, a także osiągnięcie efektów synergii i obniżenie kosztów działalności. Usługi były realizowane w 10 obszarach, wśród których znajdowała się m.in. „współpraca międzynarodowa”. Z tytułu realizacji umowy w tym obszarze spółka ponosiła stałe, określone umownie koszty, w wysokości 9,1 tys. zł miesięcznie. Tymczasem zadania z zakresu „współpracy międzynarodowej” zostały objęte kolejną umową zawartą również z PKP S.A., na realizację której wydatkowano łącznie 172 tys. zł. W ten sposób PKP Informatyka płaciła dwa razy za tę samą usługę.

We wszystkich czterech skontrolowanych spółkach Grupy PKP stwierdzono przypadki umów, które nie zabezpieczały interesów zamawiających, czyli spółek skarbu państwa, w przypadku nierzetelnego wykonania zleconych prac. Dotyczyło to łącznie 19 umów. Brak odpowiednich zabezpieczeń wyjaśniano charakterem zleczonych usług, brakiem zgody wykonawców umów na zawieranie takich postanowień, wskazywano również na przepisy Kodeksu cywilnego, które mają zastosowanie w sprawach nieuregulowanych umową.

W jednej z takich umów zawartej przez PKP S.A. NIK negatywnie oceniła sposób ustalenia wynagrodzenia. Jego wypłata dla wykonawcy nie została bowiem uzależniona od uzyskania efektu końcowego, ale od przepracowania określonej liczby godzin. Na zrealizowanie całości umowy w sześciu etapach przewidziano 2 200 godzin i 150 nadgodzin, przy czym ustalony limit godzin został wykorzystany przez wykonawcę już w trakcie realizacji pierwszych trzech etapów. W efekcie PKP S.A. wypłaciła całość wynagrodzenia - blisko 534 tys. zł - bez uzyskania efektu końcowego. Na wykonanie pozostałych trzech etapów spółka zmuszona była zawrzeć kolejną umowę - tym razem za 360 tys. zł, co podniosło koszt usługi o 58 proc. W ocenie NIK zobowiązanie się PKP S.A. do zapłacenia za liczbę przepracowanych godzin, niezależnie od efektów pracy było działaniem prowadzącym do niegospodarnego wydatkowania środków. Ocenę tę uzasadnia również fakt, iż umowa ta dopuszczała wykonanie prac poza siedzibą PKP S.A., co ograniczało spółce możliwości weryfikacji liczby godzin faktycznie poświęconych przez wykonawcę na realizację zadania.

Kontrola NIK wykazała także, że w niektórych przypadkach umowy nie były właściwie realizowane z winy zamawiającego. W trzech skontrolowanych spółkach: PKP Energetyka, PKP Intercity i PKP S.A., stwierdzono przykłady nierzetelnego wywiązywania się ze swoich obowiązków. Na przykład PKP Intercity nie dostarczyła na czas danych potrzebnych do wykonania kolejnych faz zlecenia. Dlatego realizacja poszczególnych jego etapów następowała od 5 do 112 dni po terminie.

W skontrolowanych spółkach wystąpiły także nieprawidłowości przy wypłacie wynagrodzeń wykonawcom, polegające na naruszaniu przez spółki skarbu państwa umownych terminów płatności (opóźnienia wynosiły od trzech do 61 dni i dotyczyły 53 faktur) oraz wypłacie nienależnego wynagrodzenia. Taką sytuację kontrolerzy NIK stwierdzili w PKP Informatyka. Załącznik jednej z umów spółki przewidywał wypłatę dodatkowego wynagrodzenia w wysokości 14,8 tys. zł, po osiągnięciu celów (poziomów przychodów) w określonych terminach. Pomimo, że warunek nie został spełniony, spółka wypłaciła dodatkowe wynagrodzenie.

Ustalania kontroli wskazują także sześć umów, których wyniki nie zostały wykorzystane lub zostały wykorzystane częściowo, lub też były niezgodnie z celem umowy. W efekcie wydatki w wysokości ponad 842 tys. zł nie przyniosły zakładanych korzyści. Na przykład PKP Intercity zleciła opracowanie projektu wdrożenia centralnej organizacji zakupowej wraz ze świadczeniem usług doradczych w tym zakresie. Uzasadnieniem zlecenia był zamiar centralizacji wszystkich zakupów towarów i usług w jednej organizacji zakupowej. Dodatkowo postanowienia umowy zakładały przeprowadzenie szkoleń pracowników spółki w celu zapoznania ich z założeniami koncepcji centralnej organizacji zakupowej oraz ze stworzonymi w ramach umowy produktami. Wykonawca opracował i przekazał PKP Intercity stosowne dokumenty. Te jednak nie zostały przez spółkę wdrożone. Łączne wydatki z tytułu realizacji tylko tej jednej umowy wyniosły ponad 669 tys. zł.

Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli NIK wskazują, że wydatki ponoszone przez spółki PKP na usługi doradcze i eksperckie nie zawsze były dokonywane w sposób celowy i efektywny. W przypadku takich umów wymagane jest właściwe przygotowanie organizacyjno-proceduralne, a następnie przestrzeganie ustalonych procedur. Należą do nich: obowiązek dokonywania oceny celowości udzielanych zamówień, obowiązek oszacowania wartości zamówienia na etapie poprzedzającym jego udzielenie oraz dokumentowanie przeprowadzanych w tym zakresie czynności. Powyższe warunki nie były, w przypadku umów na usługi doradcze i eksperckie, spełnione.

NIK wskazuje, że najpilniejszą kwestią jest konieczność wyeliminowania przez spółki Grupy PKP z obszaru zamówień na usługi doradcze i eksperckie mechanizmów korupcyjnych (m.in. dowolności postępowania oraz słabości kontroli i nadzoru).

Do zarządów poszczególnych spółek Grupy PKP NIK skierowała wnioski m.in. o:

poprzedzanie udzielania zamówień na usługi doradcze i eksperckie udokumentowaną analizą rzeczywistych potrzeb spółki oraz analizą kosztów i korzyści;

zlecenie zewnętrznych usług doradczych i eksperckich, które mieszczą się w zadaniach komórek organizacyjnych spółek i obowiązkach ich pracowników, wyłącznie w sytuacjach, gdy przeprowadzona uprzednio analiza wyklucza możliwość ich wykonania we własnym zakresie;

wprowadzenie obowiązku dokumentowania czynności podejmowanych w związku z udzielaniem zamówień na usługi doradcze i eksperckie.

Źródło: nik.gov.pl

[Zobacz artykuł na stronie Najwyższej Izby Kontroli](#)

Opublikowano w dniu 15.04.2016 r.

przez Wydział Informacji i Edukacji Antykorupcyjnej GSz CBA