



- *Jestem przekonany, że kontrole przeprowadzane w samorządzie terytorialnym przez Najwyższą Izbę Kontroli, formułowane przez Izbę wnioski pokontrolne i wnioski de lege ferenda dotyczące zmian przepisów prawa w sferze działalności samorządu, przyczynią się do jeszcze sprawniejszego i bardziej efektywnego wykonywania zadań dla dobra społeczności lokalnej – mówi Krzysztof Kwiatkowski, prezes Najwyższej Izby Kontroli w rozmowie z Dziennikiem Warto Wiedzieć.*

Dziennik Warto Wiedzieć: Jak z punktu widzenia NIK jednostki samorządu terytorialnego radzą sobie z wykonywaniem powierzonych im zadań?

Krzysztof Kwiatkowski: Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza rocznie kilkadziesiąt planowych kontroli, których zakres obejmuje jednostki samorządu terytorialnego. Także część naszych kontroli doraźnych, w tym kontroli skargowych, wynikających z potrzeby niezwłocznego zbadania aktualnych zagadnień o szczególnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, czy też określonego problemu, nierzadko dotyczy spraw związanych z działaniami samorządów. Podkreślić jednak należy, że ze względu na szeroki zakres wykonywanych przez samorząd terytorialny zadań, kontrole realizowane przez NIK dotyczą jedynie ich fragmentu, dlatego formułowanie jednoznacznych ocen dotyczących całości funkcjonowania samorządów na podstawie ich wyników jest utrudnione.

Trzeba także pamiętać, że działalność organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych Izba może kontrolować z punktu widzenia trzech kryteriów – legalności, gospodarności i rzetelności, z pominięciem kryterium celowości. Ze względu na konstytucyjną zasadę ochrony samodzielności samorządu terytorialnego ustawodawca uznał, że nawet naczelny organ kontroli nie może kwestionować celowości decyzji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest to wyraz wielkiego zaufania do samorządu, ale też wiąże się z jego wielką odpowiedzialnością za sprawy lokalne.

Opierając się na badaniach różnych obszarów funkcjonowania samorządu z tych trzech stron, o których wspominałem: legalności, rzetelności i gospodarności NIK generalnie pozytywnie oceniała wykonywanie zadań publicznych przez samorząd terytorialny, w tym samorząd

powiatowy.

W części przypadków wskazywaliśmy oczywiście, co nieuniknione, także mankamenty. Przyczyn tych nieprawidłowości Izba dopatrywała się m.in. w niedoborze środków finansowych. Oczywiście w przypadku każdej kontroli, gdzie stwierdzono nieprawidłowości, NIK formułuje uwagi i wnioski pokontrolne, a w przypadkach wymagających zmian w przepisach – wnioski de lege ferenda.

DWW: Przykładowo?

KK: Gminom na ogół udało się wdrożenie nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, co było wielkim wyzwaniem dla samorządów w ostatnich latach. Gminy przygotowały się do tego zadania pod względem formalno-prawnym i organizacyjnym, zapewniły odpowiednią infrastrukturę do zagospodarowania odpadów oraz konkurencyjny wybór firm. Równocześnie NIK wskazała, że nie udało się jednak do końca uszczelnienie systemu i zlikwidowanie problemu tzw. „dzikich wysypisk”. Nie zawsze udało się też finansowe zbilansowanie systemu, aby uniknąć zawyżania kosztów usług w przetargach.

Wskazujemy także, że zadowalająco realizowane jest przez gminy zadanie zapewnienia bezpieczeństwa, ładu i porządku w dużych aglomeracjach miejskich przez straże miejskie. Kontrola finansowania straży miejskich przeprowadzona w miastach wojewódzkich wykazała, że straże miejskie właściwie realizowały zadania, kierując się dobrze rozpoznanymi potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców oraz skutecznie współpracując z innymi służbami, w tym z Policją. Natomiast – jak wykazało porównanie wskaźników obrazujących skalę i koszty ich działalności - efektywność realizacji zadań była zróżnicowana.

NIK pozytywnie ocenia także sposób organizacji sieci dróg powiatowych i gminnych z uwzględnieniem efektów realizacji Narodowego Programu Przebudowy Dróg Lokalnych. Powiązanie sieci dróg powiatowych i gminnych z siecią dróg wojewódzkich i krajowych zwiększyło dostępność do lokalnych ośrodków gospodarczych, a także wpłynęło na zwiększenie atrakcyjności regionów oraz poprawę płynności ruchu. Rażąco zaniedbania natomiast ujawniono w zakresie oznakowania i ewidencji dróg, dokumentowania przeglądów stanu technicznego oraz nadzoru inwestorskiego.

Wpisany przez SCG
Nie, 18 wrz 2016

Są też jednak obszary, gdzie trudno znaleźć pozytywy. Przykładowo, samorządy powszechnie stosują praktykę powierzania zadań zwłaszcza o charakterze inwestycyjnym, oraz w zakresie zarządzania infrastrukturą publiczną utworzonym przez siebie spółkom. Kontrola realizacji zadań publicznych przez spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego wykazała, że powierzanie spółkom komunalnym zadań często nie było poprzedzone analizami ekonomicznymi. W efekcie, blisko 40 proc. przedsięwzięć podejmowanych przez spółki było nierzetelnie przygotowanych, połowa była realizowana niezgodnie z przyjętymi założeniami, a w przypadku 30 proc. z nich przekroczono wyznaczony termin oraz planowane koszty.

DWW: Jak w tej ocenie wyglądają powiaty?

KK: Dokonując takiego wyróżnienia należy mieć na uwadze, że szanse porównania powiatów do gmin czy województw są mocno ograniczone z uwagi na zupełnie inny zakres zadań, a także źródeł ich finansowania, które w przypadku powiatów są znacznie skromniejsze. Do ustawowych zadań powiatów należą bardzo newralgiczne dziedziny życia, w tym m.in. pomoc społeczna, wspieranie osób niepełnosprawnych, czy przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy. Zadania te nie są proste w realizacji z jednej strony ze względu na oczekiwania obywateli, z drugiej z uwagi na wielkość środków przeznaczanych na te cele.

O niektórych kontrolach działalności powiatów mówiłem już, udzielając odpowiedzi na poprzednie pytanie. Na pewno warto jeszcze wspomnieć chociażby o kontroli działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej, która wykazała, że nie wykorzystują one istniejących możliwości, aby dotrzeć do wszystkich osób, które potrzebują pomocy. Zaledwie trzy (z 12 skontrolowanych jednostek) podjęły efektywną współpracę z organizacjami społecznymi i pozarządowymi. Brakowało także aktywności w promowaniu informacji o dostępnych formach pomocy oraz monitorowaniu osób wymagających wsparcia. Działania ograniczono do typowych, rutynowych czynności. Dodać też trzeba, że na jakość pracy ośrodków wpływały trudności czysto techniczne wynikające z niedofinansowania, jak chociażby brak dostępu do komputera i Internetu, przestarzały sprzęt, czy kłopoty lokalowe.

DWW: Co należy zrobić, aby ta ocena wypadła lepiej? Np. w jednym z ostatnich raportów czytamy, że *Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego zaniedbują obowiązek rzetelnej kontroli zgodności z prawem i bezpieczeństwa budowli przed wydaniem pozwolenia na jej użytkowanie* .

Wpisany przez SCG
Nie, 18 wrz 2016

KK: W kontroli, o której Pani mówi, czyli wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą NIK ustaliła, że organy administracji architektoniczno-budowlanej niedostatecznie wywiązywały się z ustawowych obowiązków. M.in. nierzetelnie dokumentowano przeprowadzanie formalnej weryfikacji wniosków o pozwolenie na budowę. Zdarzało się także, że nie wzywano inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach.

Przypadki nierzetelnej kontroli budów lub wyrobów budowlanych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, a także przypadki stosowania niejednorodnych zasad oceny zamierzeń inwestycyjnych wskazują natomiast na ryzyko dowolności postępowania i słabości kontroli. W tym kontekście – i to może być częścią odpowiedzi na pytanie – **zwrócić należy uwagę na potrzebę poprawy skuteczności systemów kontroli zarządczej wewnątrz samych jednostek.**

Potrzebne jest też zadaniowe, efektywnościowe podejście do wydatkowania środków publicznych. Nie jest to jeszcze niestety norma dominująca przy realizacji wszystkich wydatków publicznych w Polsce, a samorządy nie mają - co prawda - obowiązku konstruowania i wykonywania swoich budżetów w układzie zadaniowym, jednak warto o tym pomyśleć, ponieważ **zwiększanie efektywności wydatkowania środków z budżetu samorządów przekłada się także na większe możliwości absorpcji środków unijnych**

Równie ważna jest także sprawna i szybka wymiana informacji pomiędzy różnymi systemami informatycznymi administracji publicznej oraz pomiędzy obywatelami a urzędami. Ustalenia naszych kontroli (np. kontrola wdrażania wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności) wskazują, że niewiele systemów informatycznych urzędów „potrafi” zapewnić zautomatyzowany transfer danych pomiędzy różnymi systemami oraz wykorzystać dane gromadzone w zewnętrznych rejestrach publicznych (np. PESEL). Chcę przy tej okazji zwrócić także uwagę, że informatyzacja nie może być celem samym w sobie. Powinna być poprzedzona analizą potrzeb, ryzyk, kosztów i korzyści dla każdego obszaru działalności, ze szczególnymi preferencjami dla spraw najczęściej załatwianych przez obywateli.

DWW: W innym raporcie czytamy np. że: **samorządy na ogół nie były zainteresowane organizowaniem publicznego transportu zbiorowego dla mieszkańców**. Dlaczego JST tak słabo wypadły? To nie jedyne krytyczne raporty. Czy to nie kwestia niedoskonałego prawa, czy nieudolności urzędów, czy może powód leży gdzie indziej?

Może to finanse?

KK: Dobrym przykładem jest tu kontrola funkcjonowania regionalnego pasażerskiego transportu drogowego, która wykazała, że samorządy na ogół nie były zainteresowane organizowaniem publicznego transportu zbiorowego dla mieszkańców i w zasadzie ograniczały się do administrowania tym transportem, czyli m.in. wydawania zezwoleń i określania przystanków komunikacyjnych. Połowa skontrolowanych samorządów nie badała lokalnych potrzeb przewozowych, choć był to ich obowiązek. Lokalnych przewoźników sprawdzał jedynie co czwarty skontrolowany powiat. Przyczyny tego stanu były jednak zróżnicowane. Pierwszą przyczyną ograniczającą zaangażowanie samorządów w organizację publicznego drogowego transportu zbiorowego jest przede wszystkim brak pieniędzy. Kolejną **przeszkodę stanowią sprzeczne rozwiązania prawne w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym i w rozporządzeniu Unii Europejskiej**

. Przepisy unijne przewidują przyznawanie przewoźnikom działającym na określonych liniach tzw. prawa wyłącznego (umożliwiającego wykonywanie przewozów na danej linii komunikacyjnej przez jednego przewoźnika), natomiast polskie przepisy nie dopuszczają przyznawania tego prawa.

Na przykładzie ustaleń tej kontroli doskonale widać, że **przyczyny niezadowolającej realizacji niektórych zadań samorządów często są złożone. Szczególnie chciałbym podkreślić aspekt finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego i rosnącego zadłużenia samorządów**

Finansowanie zadań samorządów, zwłaszcza województw i powiatów, w dużej części zależy od polityki fiskalnej państwa ze względu na udział samorządów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych oraz od bezpośrednich transferów z budżetu państwa w postaci subwencji i dotacji. W przypadku gmin znacząca część ich dochodów pochodzi także z dochodów własnych (z podatków i opłat). Jak wykazała kontrola prawidłowości i skuteczności realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego podatków lokalnych oraz dochodów z majątku, gminy na ogół dobrze radziły sobie z tym zadaniem. Jednak są tu jeszcze dość duże możliwości zwiększenia puli środków do dyspozycji, szczególnie poprzez poprawę skuteczności działań windykacyjnych wobec podmiotów zalegających z wpłatami.

Z kolei optymalizacji finansowania zadań samorządów może służyć decentralizacja decyzji o kierunkach wydatków publicznych, wdrażanie coraz skuteczniejszych narzędzi zarządczych przy ich realizacji (np. wdrożenie budżetów zadaniowych), a także poszukiwanie nowych źródeł i form finansowania zadań (partnerstwo publiczno-prywatne).

DWW: Czy może Pan rozwinąć ten wątek decentralizacji finansowania zadań?

KK: Tu należy także powiedzieć, że ważnym źródłem finansowania rozwoju oraz wyrównywania różnic rozwojowych regionów, są środki zagraniczne pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Przed samorządami stoi więc ogromne wyzwanie i duża odpowiedzialność za wykorzystanie unijnych środków, ale także wielkie możliwości rozwojowe. Założeniem każdego z 16 regionalnych programów operacyjnych jest kompleksowe wsparcie rozwoju województwa, dla którego został opracowany, dlatego też każdy program ma swoją specyfikę wynikającą z uwarunkowań oraz strategii rozwoju, a także szczególnych potrzeb regionu. Największy nacisk w programie każdego województwa zostanie położony na wspieranie przedsiębiorczości (głównie w sektorze MŚP), edukacji, zatrudnienia i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, technologii informacyjno-komunikacyjnych, infrastruktury ochrony środowiska, energetyki oraz transportu.

DWW: W swoim wystąpieniu podczas Zgromadzenia Ogólnego Związku Powiatów Polskich mówił Pan, że samorzady dobrze wykorzystują pieniądze – czy może Pan to rozwinąć?

KK: Corocznie w ramach kontroli wykonania budżetu państwa NIK przeprowadza kontrole kilkudziesięciu jednostek samorządu terytorialnego. W trakcie kontroli badane jest wydatkowanie środków z dotacji z budżetu państwa na zadania zlecane samorządom i zadania własne. Wyniki kontroli pokazują, że samorząd prawidłowo wydatkuje środki budżetowe i realizuje zadania zlecane na właściwym poziomie. Podnoszona jest natomiast kwestia niewystarczającego poziomu finansowania tych zadań z budżetu państwa zwłaszcza w przypadku zadań z zakresu spraw obywatelskich. Jednostki samorządu terytorialnego regularnie kwestionują wysokość otrzymywanych z budżetu państwa dotacji celowych na zadania zlecane.

Jak powiedziałem na początku, generalnie zdecydowana większość ocen z kontroli samorządów jest pozytywna lub pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Oczywiście występują niepożądane czy wręcz niepokojące zjawiska. Ujawnione w kontroli nieprawidłowości wiążą się dalej z działaniami i sformułowaniem przez NIK konstruktywnych wniosków naprawczych. Ich realizacja z reguły pozytywnie wpływa na wykonywanie przez kontrolowanych zadań, a co za tym idzie lepsze wydatkowanie środków publicznych. Mówiąc o dobrze wykorzystanych pieniądzach warto także wspomnieć o dobrych efektach samorządów w absorbowaniu środków z budżetu Unii Europejskiej. Wydatki na realizację regionalnych

Wpisany przez SCG
Nie, 18 wrz 2016

programów operacyjnych (RPO) w ramach okresu programowania 2007-2013 wynoszą obecnie 8,8 mld zł, co stanowi 99 proc. przyjętego planu. Dla poszczególnych regionalnych programów operacyjnych wskaźnik wykonania planu kształtował się od 93,9 proc. dla Programu Operacyjny Kapitał Ludzki do 99,9 proc. dla Programu Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. RPO zostały zrealizowane w zakresie od 92,1 proc. (RPO woj. opolskiego) do 99,9 proc. (RPO woj. podkarpackiego). W ramach systemu kontroli wykorzystania tych środków nie odnotowano licznych nieprawidłowości.

DWW: Serdecznie dziękuję za rozmowę.