

Najwyższa Izba Kontroli

ALINA HUSSEIN

Czy samorzady wiedzą, gdzie gubią pieniądze?

Do local governments know where they lose money?

Słowa kluczowe: kontrola, nieprawidłowości, ryzyko korupcyjne

Key words: control, irregularities, corruption risk

Wstęp

Jakakolwiek reforma systemu finansów samorządowych powinna być poprzedzona staranną diagnozą obecnego stanu rzeczy.

Taką diagnozą dysponuje Najwyższa Izba Kontroli, która, kontrolując każdego roku setki polskich gmin, dziesiątki powiatów i wszystkie województwa, gromadzi ogromną wiedzę o ich działalności i problemach.

NIK nie jest instytucją powołaną do chwalenia kontrolowanych, lecz raczej do wytykania im błędów, stąd wiedza o polskich samorządach, płynąca z kontroli, jest przede wszystkim wiedzą o nieprawidłowościach. Oczywiście, nie muszą to być nieprawidłowości powszechne, występujące wszędzie, ale są one na tyle liczne, że układają się w zjawiska i problemy o znaczeniu ogólnopolskim.

Poniżej przedstawiam te nieprawidłowości, które w świetle wyników kontroli NIK są przyczyną tego, że samorząd traci i marnotrawi swój majątek.

1. Zamówienia publiczne z pominięciem ustawy

Na pierwszym miejscu wymienić należy zamówienia publiczne. W bardzo wielu wystąpieniach pokontrolnych w jednostkach samorządu terytorialnego pojawia się taka fraza: „z pominięciem ustawy prawo o zamówieniach publicznych”. Nie „z naruszeniem”, ale „z pominięciem”. To jest niestety dość częste zjawisko, że – parafrazując zdanie z kultowego filmu – prawo prawem, a zamówienie musi być po naszej stronie. Musi je wygrać zaprzyjaźniona firma. Na takich zamówieniach, przepłaconych albo polegających na wyborze partaczy zamiast rzetelnych wykonawców, polskie samorządy tracą setki milionów złotych. A dzieje się to w poczuciu daleko posuniętej bezkarności, bo właściwie, jeśli nie wkroczy CBA czy inna instytucja ścigania i nie złapie kogoś na „gorącym uczynku” korupcji, to odpowiedzialność za bezprzetargowe wydatkowanie publicznych, samorządowych pieniędzy jest właściwie żadna.

W informacjach NIK, dotyczących kontroli zamówień publicznych w gminach, często pojawia się wyraz „korupcjogenność”, wskazujący na stwierdzenie takich nieprawidłowości, które zwiększają ryzyko korupcji, a niekiedy wręcz wskazują na możliwość zachowań korupcyjnych.

Oto przykłady niedawnych kontroli, w których Izba wytknęła samorządom nieprawidłowości w zamówieniach publicznych.

Kontrola inwestycji samorządowych, współfinansowanych przez Unię Europejską (Informacja Delegatury NIK w Opolu ze stycznia 2011 r., nr 180/2010) ujawniła mechanizm korupcjogennej dowolności postępowania w realizacji inwestycji, obejmujących m.in. budowę dróg, wodociągów, kanalizacji, szkół i basenów. W wyniku kontroli stwierdzono występowanie korupcjogennego mechanizmu dowolności postępowania w następujących obszarach:

- przy zlecaniu wykonywania prac projektowych – nieuzasadnione wydłużanie terminów wykonania tych prac, niedochodzenie kar umownych oraz zlecenie wykonania opracowań w trybie z wolnej ręki (mimo braku przesłanek);
- przy wyborze wykonawców zadań w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych – w pięciu gminach nieprawidłowości dotyczyły m.in. wszczęcia postępowań mimo braku aktualnych kosztorysów inwestorskich, nieodrzućcia ofert mimo zaistnienia przesłanek do ich odrzucenia i udzielenia dodatkowego zamówienia wykonawcy wyłonionemu w trybie z wolnej ręki (mimo braku przesłanek) – wymienione nieprawidłowości stanowiły rażące przykłady dowolności postępowania;
- przy realizacji zadań – wydłużanie terminów umownych ich zakończenia i usunięcia usterek oraz niedochodzenie należności z tytułu kar umownych lub dochodzenie tej należności w wysokości niższej, niż wynikająca z prawidłowego obliczenia; nieegzekwowanie należności z tytułu zabezpieczenia należytego

wykonania robót, mimo wydatkowania środków własnych na usunięcie wad i usterek w okresie objętym gwarancją.

Kontrola realizacji inwestycji przez małe gminy w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (Informacja Delegatury NIK w Łodzi z grudnia 2011 r., nr 162/2011) wykazała istnienie w gminach korupcjogennej dowolności postępowania oraz słabości kontroli.

Dowolność postępowania polegała m.in. na:

- nieprzebrnięciu przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie:
 - zmian postanowień umowy zawartej z wykonawcą inwestycji lub projektantem,
 - składaniu oświadczeń przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia;
- nienaliczaniu i niedochodzeniu należności z tytułu kar umownych od nierzetelnych wykonawców.

Zwłaszcza zmiany w umowach o zamówienia publiczne budzą obawę o możliwość korupcji, której istotą może być preferowanie wybranych firm mogących liczyć na nadzwyczajną przychylność i pobłażliwość ze strony gmin zarówno przy zlecaniu, jak i rozliczaniu zamówienia.

2. Niegospodarna sprzedaż majątku samorządowego

Druga kwestia to sprzedaż majątku samorządowego. Tu również zdarza się bardzo często, że gminy sprzedają swój majątek dyskretnie i po cichu. Jeśli nawet jest ogłoszony przetarg, to w taki sposób, żeby wiadomość nie wydostała się poza krąg wtajemniczonych. Na to wszystko nakłada się brak planów zagospodarowania przestrzennego, umożliwiające dużą dowolność w przeznaczaniu gruntów na różne cele, więc nierzadko dzieje się tak, że jakieś atrakcyjne grunty gmina sprzedaje za bezcen jako tereny rolne czy, jak to na przykład było w Tomaszowie Mazowieckim, jako tereny zalewowe (Informacja o wynikach kontroli gospodarowania przestrzenią miejską w Tomaszowie Mazowieckim, Delegatura NIK w Łodzi, lipiec 2010 r., nr 154/2010). Następnie nabywcy bardzo szybko uzyskują w tej samej gminie przekwalifikowanie gruntów na inwestycyjne i zyskują wielokrotnie na ich wartości. To są jawnie korupcyjne przypadki, ale wcale nierzadkie. Mam prawo sądzić, że na tego rodzaju transakcjach polskie samorządy też tracą setki milionów złotych.

Warto w tym miejscu wspomnieć kontrolę zbywania nieruchomości gminnych w latach 2005–2008 (Informacja delegatury NIK w Rzeszowie z kwietnia 2010 r., nr 3/2010).

Kontrola ta wykazała, że 29% skontrolowanych wójtów nie prowadziło wcale ewidencji nieruchomości gminnych, a 12% prowadziło tę ewidencję nierzetel-

nie. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie były aktualizowane. W części z nich nie zostały wyznaczone tereny dla lokalizacji celów publicznych. W większości gmin nie sporządzono planów wykorzystania zasobów nieruchomości gminnych, chociaż zbywanie ich mimo braku takich planów może uniemożliwić bądź utrudnić realizację inwestycji celu publicznego w przyszłości, ze względu na konieczność wyłączeń, zmianę lokalizacji obiektów, przebiegu dróg itp. Przy zbywaniu nieruchomości nie były przestrzegane procedury przetargowe, co w niektórych wypadkach mogło rodzić podejrzenie korupcji. Część wójtów po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie pobierała opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Świadczyło to o niezadowalającym nadzorze nad przestrzeganiem procedur wewnętrznych w gminach, niedostatecznej dbałości o zwrot nakładów poniesionych na opracowanie wspomnianych planów oraz o nieprzeprowadzeniu analiz wynikających z nich skutków finansowych. Ujawnione nieprawidłowości stanowią dowód braku właściwej polityki gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest to zjawisko groźne, szczególnie w sytuacji ciągłego powiększania się powierzchni zbywanych nieruchomości oraz wzrostu dochodów z gospodarowania ich zasobem – uzyskane z tego tytułu kwoty niejednokrotnie przekraczały 20% dochodów własnych gmin, a w jednym przypadku zysk ze sprzedaży stanowił prawie 52% dochodów własnych. Aby proces zbywania nieruchomości przebiegał planowo, z uwzględnieniem przyszłych potrzeb, w ramach świadomie prowadzonej polityki przestrzennej, prawidłowość zarządzania mieniem komunalnym, w tym gospodarowania nieruchomościami, powinna być przedmiotem szczególnego zainteresowania organów stanowiących gmin jako element kontroli działalności wójtów i gminnych jednostek organizacyjnych.

3. Spółki przynoszące straty

Trzeci problem to angażowanie majątku samorządowego w spółki przynoszące straty. Panuje tu daleko posunięta dowolność postępowania, samorządy angażują swój majątek w różne wątpliwe przedsięwzięcia, których efektem są straty w majątku samorządowym. Często dzieje się tak ze złamaniem ustawowego zakazu prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej.

Przykładów nieprawidłowości związanych z działalnością spółek komunalnych dostarczyła kontrola funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska.

Kontrola ta wykazała korupcyjną dowolność postępowania, a także konflikt interesów, polegający na angażowaniu się gmin w działalność gospodarczą niezwiązaną z realizacją zadań publicznych – taką działalność prowadziło każde

ze skontrolowanych 5 miast. Podejmowały się one także realizacji przedsięwzięć komercyjnych, które można było zakwalifikować do praktyk monopolistycznych, a nawet nieuczciwej konkurencji. Na przykład gmina Polkowice prowadziła działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług hotelarsko-restauracyjnych, a miasto Wrocław w zakresie sportu zawodowego – obie przez udział kapitałowy w spółkach. Przedsięwzięcia te często przynosiły straty. Tak było np. ze spółką AQUA HOTEL SA w Polkowicach (1,5 mln zł straty), ZamPol sp. z o.o. w Polkowicach (172 tys. zł straty), WKS „Śląsk Wrocław” SA (5 mln zł straty). Z kolei Miasto Legnica posiadało mniejszościowy udział w 3 spółkach (łącznie 454 tys. zł), mimo że nie realizowały one żadnych zadań publicznych, a działalność gospodarcza miała komercyjny charakter (m.in. organizowanie giełd hurtowych). Uczestnictwo gminy w takich spółkach stwarzało możliwość niekontrolowanego przepływu środków publicznych do prywatnych wspólników. Narażała ją też na ryzyko strat (jedna ze spółek ogłosiła upadłość przy zadłużeniu na kwotę 10 mln zł). Dodać należy, że w wypadku 3 innych spółek rzeczywisty wynik finansowy był tuszowany.

Obrazu zagrożenia występowaniem mechanizmów korupcyjnych dopełniały ustalenia kontroli z zakresu zamówień publicznych. W badanym okresie 10 skontrolowanych spółek, zobowiązanych do stosowania *ustawy – Prawo zamówień publicznych*, udzieliło 247 zamówień na kwotę 481,5 mln zł. Na 69 skontrolowanych postępowań w 13 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości mające wpływ na ostateczny wybór oferty. Spółki wydatkowały 204,5 mln zł z pominięciem przepisów ustawy, a zarzuty dotyczyły: naruszania zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców, nieunieważniania przetargów mimo okoliczności uzasadniających takie postępowanie, nieprawidłowego określania wartości zamówienia oraz warunków realizacji w ogłoszeniach o przetargach.

4. Nierzetelne zarządzanie majątkiem

Czwartym poważnym problemem niektórych samorządów jest również to, że mają nieuporządkowany nadzór nad mieniem będącym w ich dyspozycji, zarówno komunalnym, jak stanowiącym własność Skarbu Państwa. Mienie nie jest należycie ewidencjonowane, a władze samorządowe nie zawsze starają się wyegzekwować wszelkie należne im dochody z posiadanego mienia.

Pokazała to kontrola aktualizacji opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa (Informacja Delegatury NIK Poznania z kwietnia 2012 r., nr 48/2012). Kontrola ta wykazała, że starostowie w sposób nierzetelny ewidencjonowali nieruchomości Skarbu Państwa. W dwóch starostwach w ogóle nie była prowadzona ewidencja takich nieruchomości, a w po-

zostałych prowadzona ewidencja nie spełniała wszystkich wymogów określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Starostowie dwóch powiatów nie wywiązali się z obowiązku ustawowego sporządzenia planów wykorzystania zasobu nieruchomości Skarbu Państwa. Potwierdzone zostały zaniedbania starostów w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, które zostały ujawnione przez kontrole NIK z lat ubiegłych.

Przeprowadzona wyłącznie dla potrzeb niniejszej kontroli analiza porównawcza wartości 1 m² opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 2 053 4597 ha w zakresie dotychczasowych (nieobjętych aktualizacją) stawek opłat rocznych w zestawieniu z aktualnymi cenami 1 m² gruntów, przyjmowanymi do rozliczeń podatkowych przez właściwe miejscowo urzędy skarbowe, wykazała, że w przypadku systematycznie prowadzonych przez objęte kontrolą jednostki aktualizacji opłat łączna kwota opłat rocznych mogłaby szacunkowo wzrosnąć nawet o kwotę ponad 9 mln złotych.

W ocenie NIK wpływ na ujawnione nieprawidłowości miał brak uregulowań prawnych, w szczególności przepisów dotyczących sposobu ewidencjonowania nieruchomości Skarbu Państwa oraz brak kolejności zasad kwalifikowania nieruchomości do aktualizacji opłat. Kolejną przyczyną tych nieprawidłowości było nieobejmowanie kontrolą wewnętrzną oraz nieuwzględnianie w planach audytu wewnętrznego zagadnień związanych z prowadzeniem ewidencji nieruchomości Skarbu Państwa i aktualizacją opłat rocznych za użytkowanie wieczyste.

5. Zatrudnianie po znajomości

I wreszcie piąty istotny problem to zatrudnienie. Rosnąca armia urzędników w Polsce, o której często mówi się i pisze, to przede wszystkim armia urzędników samorządowych. Kontrole NIK dowodzą, że zatrudnianie kolejnych rzesz pracowników odbywa się według znajomości, „po uważaniu”, bez jasnych kryteriów, równych dla wszystkich zainteresowanych pracą w urzędach samorządowych.

Można tu przywołać wyniki kontroli NIK w zakresie naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego (Informacja Delegatury NIK w Zielonej Górze z września 2010 r., nr 148/2010). Kontrola ujawniła fakty wskazujące na naruszenie ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na te stanowiska w 34 jednostkach spośród 45 skontrolowanych. Sposób przeprowadzania naborów nie stwarzał równych szans wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów. Ujawnione przykłady braku czytelnych i niezmiennych kryteriów oceniania kandydatów, nierównego ich traktowania oraz lekceważenia obowiązujących pro-

cedur stwarzały w procesach naboru na stanowiska urzędnicze ryzyko zachowań korupcyjnych. Stwierdzono ignorowanie ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, obchodzenie przepisów zobowiązujących do stosowania tej procedury – zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy oraz zwlekanie z przeprowadzeniem naboru. Stwarzano także pozory stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowano przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów, przez ustalanie kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, ale odpowiadających kwalifikacjom preferowanych osób.

6. Słabość kontroli i brak odpowiedzialności

I wreszcie konstatacja wspólna dla wszystkich tych nieprawidłowości – brak kontroli. Bardzo często kontrola NIK jest jedyną, która bada określone obszary działalności samorządowej. Wewnętrzna kontrola w jednostkach samorządu terytorialnego jest bardzo słaba, a w niektórych samorządach taka kontrola zupełnie nie istnieje. Przy widocznej słabości kontroli wewnętrznej władze samorządowe bardzo często nie wiedzą, gdzie tracą pieniądze.

Wspomniana już wyżej kontrola realizacji przez małe gminy inwestycji w zakresie gospodarki wodno-ściekowej wykazała, że kontrolowane urzędy gmin nie przeprowadzały kontroli i audytów wewnętrznych w zakresie realizacji inwestycji wodno-ściekowych. Nadzór, jak wskazywali wójtowie gmin, sprawowany był przez nich lub wyznaczonych pracowników na bieżąco, m.in. przez kontrole postępu prac i częste robocze kontakty z wykonawcą i projektantem. Izba ustaliła, że czynności te nie były dokumentowane, mimo zawarcia stosownych uregulowań w regulaminach organizacyjnych.

Inna kontrola – funkcjonowania kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem audytu wewnętrznego (Informacja Delegatury NIK w Gdańsku z września 2011 r., nr 140/2011) negatywnie oceniła funkcjonowanie kontroli zarządczej w gminach i wskazała na korupcjogenną słabość tej kontroli. Działalność audytu wewnętrznego w gminach w niewielkim stopniu przyczyniła się do wspierania kierowników skontrolowanych jednostek (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast) w realizacji ich zadań. Wyniki audytów nie stanowiły, z uwagi na wąski zakres tematyczny, a także na niewielką liczbę realizowanych zadań, wystarczającego źródła informacji o adekwatności, skuteczności i efektywności całego systemu kontroli zarządczej. Również obsada jednostek audytowych w gminach była zazwyczaj niewielka, nieadekwatna do potrzeb.

Słabości kontroli towarzyszy brak odpowiedzialności. Urzędnicy samorządowi podejmujący dowolne decyzje, zawierający niegospodarne kontrakty, marnotrawiący samorządowy majątek, bardzo rzadko ponoszą odpowiedzialność za swoje czyny. Ich działania są często tolerowane przez władze gminy. Rodzi się w tych warunkach poczucie bezkarności.

Wnioski

Konieczne jest ukrócenie nieprawidłowości powodujących zagrożenie korupcją i prowadzące do uszczerbku samorządowych funduszy. Niezbędne jest zwłaszcza ukrócenie dowolności w zamówieniach publicznych i zapewnienie przestrzegania prawa o zamówieniach publicznych. Konieczny jest także silniejszy nadzór nad zbywaniem mienia komunalnego oraz angażowaniem takiego mienia w spółki.

Generalny wniosek na przyszłość – to przede wszystkim wzmocnienie kontroli wewnętrznej w samorządzie oraz zwiększenie odpowiedzialności za decyzje prowadzące do marnotrawstwa samorządowych pieniędzy. Nie powinna utrzymywać się sytuacja, w której nawet rażące naruszenia prawa przy zamówieniach publicznych czy przy sprzedaży majątku samorządowego, nie spotykają się z odpowiedzialnością sprawców tych naruszeń.

Rozważenia wymaga też wzmocnienie kontroli zewnętrznej nad działalnością samorządów. Najwyższa Izba Kontroli nie jest oczywiście w stanie zapewnić systematycznej kontroli wszystkich samorządów, a kontrola sprawowana przez regionalne izby obrachunkowe z uwagi na swoją metodologię i zakres nie zawsze jest w stanie dotrzeć do istoty i przyczyn najpoważniejszych nieprawidłowości. Problemowi kontroli w samorządach warto poświęcić osobne seminarium.

Summary

The results of the NIK (Supreme Audit Office) audits show that there are significant threats in the management of the finances of local government units. Firstly, in the field of public procurement where grants are awarded in violation or disregard of public procurement law. Secondly, in the sale of municipal property, below the actual value of the property. Thirdly, in the field of involvement of the municipal property in the company, which quite often leads to losses and wastage of municipal property. Fourthly, in the scope of the collection of revenues of government entrusted property, where it often turns out that the government does not have full records of assets entrusted to it and not being able to enforce all the revenue due to it. Finally, fifthly, due to irregularities in the employment of local government staff which cause overstaffing. A major problem of the Polish local government is also a weakness of control and lack of determination in enforcement of personal responsibility of officials responsible for irregularities. In the future

it is necessary to reduce the risk of corruption, in particular the elimination of irregularities in public procurement. Stronger supervision over disposal of municipal property and engaging commitment of such a property in the companies is needed. An important conclusion for the future is to strengthen internal control in local government and increase accountability for the decisions leading to a waste of government money. The current situation in which there is no responsibility of the perpetrators of a flagrant violation of public procurement law or violation of sale of local government property should not take place anymore.