

# Kontrola i audyt

## Dobór tematów i zamierzenia

### Plan pracy NIK na 2019 rok

Roczny plan pracy NIK powstaje co roku na podstawie szczegółowej i kompleksowej analizy ryzyka wystąpienia nieprawidłowości w każdym z obszarów funkcjonowania państwa, opartej nie tylko na stuletnich doświadczeniach Izby, ale też uwzględniającej zewnętrzne sygnały płynące zwłaszcza z Sejmu, Senatu, od Rzecznika Praw Obywatelskich, a także od obywateli. Na rok 2019, oprócz obowiązkowej kontroli wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej, zaplanowano w tym trybie 109 tematów kontroli, w ramach których zostanie zbadanych ponad 1600 podmiotów.

#### **Niezależność w tworzeniu planu**

W zasadach<sup>1</sup> określonych przez światową organizację zrzeszającą najwyższe organy kontroli (INTOSAI) jest wymóg,

aby każdy najwyższy organ państwa członkowskiego był niezależny w planowaniu swoich zadań kontrolnych. Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli wpisuje się

<sup>1</sup> Deklaracja z Limy z 1977 r. oraz Deklaracja z Meksyku z 2007 r.

w tę zasadę, która nadaje podstawowe znaczenie planowej działalności NIK. Jednocześnie stanowi gwarancję niezależności do określania kierunków i obszarów działalności kontrolnej, jak również w konsekwencji tego gwarancję bezstronnego wykonywania zadań. Plan pracy, tworzony na podstawie wewnętrznych procedur Izby, uchwalany ostatecznie przez Kolegium NIK, jest przedkładany Sejmowi. Jedynie tą drogą Sejm uzyskuje informacje o zamierzonych kierunkach aktywności kontrolnej Izby i zgodnie z art. 6 ustawy o NIK ma prawo do jego uzupełniania, ale tylko przez swoje ewentualne zlecenia. Warto powiedzieć, że mimo podległości Sejmowi nie ma on też możliwości nakazania NIK rezygnacji z zaplanowanych przez nią zadań kontrolnych.

### **Kontrole pozaplanowe (doraźne)**

Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli przewiduje możliwość przeprowadzania przez NIK kontroli także poza planem. Pojawia się ona w sytuacjach wymagających natychmiastowej reakcji organu kontrolnego na napływające sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach.

Kontrole pozaplanowe koncentrują się głównie na badaniu skarg i wniosków kierowanych do NIK przez obywateli, a także umożliwiają realizację wniosków kierowanych przez parlamentarzystów. Poza tym kontrole doraźne służą sprawdzeniu wykonania wniosków pokontrolnych po wcześniej przeprowadzonych badaniach NIK. Do kategorii kontroli doraźnych należą także tzw. kontrole rozpoznawcze stanowiące element przygotowania (zwłaszcza metodycznego) dla późniejszych kontroli planowych.

W 2019 roku na przygotowanie i realizację wszystkich kontroli doraźnych przeznaczono ponad 12% czasu w ogólnym bilansie pracochłonności Izby, czyli ponad 27 tys. kontrolerodni. Będzie to zatem o ponad 5 tys. kontrolerodni więcej niż przewidziano w planie pracy na 2018 rok. To obciążenie porównywalne jest z przygotowaniem i realizacją największej kontroli – budżetowej.

### **Organizacja procesu planowania kontroli**

Za organizację oraz realizację procesu planowania kontroli – zgodnie z podziałem kompetencji – jest odpowiedzialny Departament Strategii NIK. Szczególną rolę w procesie planowania na poziomie zarządczym już od kilku lat pełni jednak Zespół ds. Planowania (dalej Zespół). W skład 12-osobowego Zespołu, kierowanego przez radcę prezesa NIK, oprócz dyrektora Departamentu Strategii NIK, wchodzi wskazani przez prezesa rady i dyrektorzy jednostek kontrolnych.

Zasady postępowania podczas prac planistycznych, w tym tryb i harmonogram przygotowania projektu „Planu pracy NIK na 2019 rok”, podobnie jak w ostatnich latach, zostały określone w tzw. założeniach techniczno-organizacyjnych do planu pracy, zatwierdzonych przez prezesa NIK, opracowanych przez Zespół w marcu 2018 roku. Przyjęta na 2019 rok procedura planistyczna uwzględniała doświadczenia z lat poprzednich. Składała się z następujących etapów:

- analizy ryzyka;
- zgłaszania propozycji tematów kontroli przez pracowników NIK, jednostki kontrolne, radców prezesa oraz członków kierownictwa;

- analizy i weryfikacji zgłoszonych tematów pod względem zasadności i możliwości przeprowadzenia kontroli w proponowanym zakresie; uszczegóławiania kontroli pod względem czasochłonności, pracochłonności i liczby uczestników; dopracowania tematu, celów oraz zakresu kontroli podczas wewnętrznych paneli z udziałem jednostek NIK oraz Zespołu ds. Planowania; zbilansowania pracochłonności poszczególnych kontroli i możliwości instytucji;
- opracowania projektu planu pracy i materiałów analitycznych do planu pracy;
- uchwalenia planu pracy przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli.

### Typowanie obszarów do badań kontrolnych

Punktem wyjścia do określenia obszarów do kontroli w 2019 roku były wyniki pogłębionej analizy ryzyka, monitorowanie i analiza sygnałów o potencjalnych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu administracji publicznej, a także zidentyfikowane niedoskonałości w obowiązujących rozwiązaniach systemowych i prawnych.

Analizie poddano również czynniki makroekonomiczne wpływające na jakość życia obywateli i funkcjonowanie państwa oraz wyniki prawie 200 kontroli NIK zakończonych w latach 2015–2017 i na początku 2018 r. Na tej podstawie Zespół opracował dokument pt. „Sugerowane obszary kontroli do planu pracy NIK na rok 2019”, określający najważniejsze – w jego ocenie – problemy i zagrożenia stanowiące przeszkodę do osiągnięcia strategicznych celów państwa, pogrupowane w 24 działkach, odpowiadających kluczowym dziedzinom jego działalności. W stosunku do ubiegłego roku katalog zagadnień

ujętych w sugerowanych obszarach kontroli został tylko nieznacznie zmodyfikowany a jednocześnie uproszczony.

Podstawowymi kryteriami doboru tematów do „Planu pracy NIK na 2019 rok” w kolejnych etapach prac była zgodność z wykazem proponowanych obszarów kontroli, a także uwzględnienie kluczowego ryzyka, do którego zaliczono:

- brak współpracy między organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za wykonanie tych samych lub zbliżonych zadań;
- nierzetelne planowanie niezbędnych zasobów, czasu trwania i efektów przedsięwzięć (zadań publicznych);
- rozpoczęcie przedsięwzięć (w tym inwestycji) bez należytego przygotowania;
- nierzetelną ewidencję i sprawozdawczość niefinansowych wskaźników realizacji zadań lub brak takiej ewidencji;
- niedofinansowanie ważnych społecznie zadań, zwłaszcza tych wymagających relatywnie małych wydatków;
- naruszanie praw obywateli i standardów ich bezpieczeństwa przez niezgodne z prawem regulacje wewnętrzne;
- niewłaściwy dobór metod osiągania zakładanych celów wykonywania zadań publicznych;
- opóźnienia przy opracowywaniu i wdrażaniu niezbędnych aktów prawnych;
- zaniechanie ewaluacji *ex post* realizowanych zadań i programów;
- nieuzasadnione preferowanie wydatków inwestycyjnych przy równoczesnym braku środków na bieżące prace remontowe i konserwacyjne;
- dopuszczenie do wykonywania zadań publicznych przez osoby nieposiadające odpowiednich uprawnień i kompetencji.

Ustalenie wykazu typowych nieprawidłowości (traktowanych na etapie planowania kontroli jako ryzyko nieosiągnięcia zakładanych celów państwa) oraz wykazu sugerowanych obszarów kontroli zawartych w wymienionym dokumencie mogły w niektórych wypadkach uwzględniać pewne odstępstwa. Dotyczyło to w szczególności tematów odnoszących się do specyficznych problemów poszczególnych województw lub regionów, a także kontroli realizowanych na podstawie zawartych przez NIK umów.

Propozycje tematów do planu pracy, zgodnie z przyjętą procedurą, mogli zgłaszać wszyscy pracownicy NIK, przy czym szczególne wymogi, tak jak dotychczas, zostały nałożone na dyrektorów jednostek kontrolnych. Łącznie pracownicy NIK zgłosili 335 tematów kontroli. Warto przypomnieć i odnieść tę wielkość do możliwości Izby określonych na około 110 tematów przy założeniu, że pracochłonność statystycznej kontroli planowej będzie oscylować na poziomie około 1000 kontrolerodni.

## Sugestie tematów spoza NIK

Już na bardzo wczesnym etapie planowania zadań kontrolnych na 2019 rok – podobnie jak w latach poprzednich – NIK wystąpiła do organów Sejmu i Senatu RP, a także Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich z prośbą o ewentualne zgłaszanie swoich sugestii tematów, którymi Izba powinna się – w ich ocenie – zająć w 2019 roku. Realizując prośbę NIK organy te zgłosiły ogółem 109 takich sugestii, przy czym okazało się, że 27 z nich było przedmiotem badań kontrolnych podjętych przez NIK już wcześniej. Warto też zauważyć, że około 60% liczby zgłoszonych sugestii pokrywało się z zakresem badań, jakie zostały zaproponowane na 2019 rok przez pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Szczegółowe dane o liczbie sugestii zgłoszonych przez poszczególne organy, a także sposobie ich wykorzystania przedstawia tabela 1, poniżej.

Tabela 1. Liczba zgłoszonych sugestii i sposób ich wykorzystania

Lp.	Organ zgłaszający sugestię	Liczba sugestii	Sugestie uwzględnione			Wskaźnik (w %) wykorzystania sugestii (4:3)
			Ogółem (5+6)	W kontrolach planowych i doraźnych na 2019 r.	Realizowane w 2018 r.	
1.	Marszałek Sejmu RP	63	46	25	21	73
2.	Marszałek Senatu RP	25	11	10	1	44
3.	Rzecznik Praw Obywatelskich	14	6	1	5	43
4.	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	7	2	2	0	29
<b>Razem</b>		<b>109</b>	<b>65</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>60</b>

Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planu pracy NIK na 2019 rok.

Powyższe dane wskazują m.in., że po raz pierwszy od kilku lat maleje liczba sugestii zgłaszanych przez te organy; w roku 2018 wynosiła ogółem 131, a w roku 2017 – 112.

## Zakres badań kontrolnych w 2019 roku

Plan pracy NIK na 2019 rok obejmuje ogółem 111 kontroli, w tym m.in. obligatoryjną kontrolę wykonania budżetu państwa w 2018 roku oraz kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2018 roku<sup>2</sup>. Spośród pozostałych 109 tematów plan pracy przewiduje przeprowadzenie przez Izbę czterech audytów międzynarodowych: finansowego Rady Europy; wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy; finansowego Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) za 2018 rok; finansowego Funduszu Przejrzystości OECD za 2018 rok oraz kontrolę wykonania zadań przez OECD. W 2019 roku NIK będzie także kontynuować 19 kontroli z planu pracy na 2018 rok. Spośród 29 działów administracji rządowej określonych w ustawie<sup>3</sup> najwięcej kontroli zaplanowano w działach: zdrowie i administracja publiczna (po 15 kontroli stanowiących łącznie 27% wszystkich tematów ujętych w planie na 2019 r.), środowisko (10 kontroli, 9%), gospodarka (6 kontroli, 5,4%), finanse publiczne, oświata i wychowanie,

rolnictwo, transport (po 5 kontroli, tj. po 4,5%), kultura fizyczna, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (po 4 kontrole, tj. po 3,6%) oraz sprawy zagraniczne, obrona narodowa, energia, rodzina, informatyzacja, sprawiedliwość (po 3 kontrole, tj. po 2,7%). Będą one stanowić blisko 83% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2019 rok”. Pozostałe działy administracji rządowej poddane zostaną badaniom w mniejszej skali.

Udział poszczególnych zagadnień (według działów administracji rządowej) w ogólnej liczbie kontroli zaplanowanych na 2019 rok przedstawia rysunek 1, s. 53.

## Bilans pracochłonności i czasochłonności kontroli

Zaplanowanie zadań kontrolnych na rok 2019, podobnie jak w poprzednich latach, wymuszało przyjęcie standardowych wielkości dwóch parametrów, a mianowicie czasu przeznaczanego na przeprowadzenie wszystkich czynności kontrolnych związanych z podjęciem i realizacją badań (od przygotowania programu aż do opracowania informacji o wynikach kontroli), liczonego w tzw. kontrolerodniach oraz okresu trwania kontroli, liczonego w dniach kalendarzowych. Parametry te określone są odpowiednio jako pracochłonność<sup>4</sup> i czasochłonność<sup>5</sup> kontroli. W 2019 roku – co do zasady

<sup>2</sup> Obowiązek przeprowadzenia tej kontroli wynika z art. 204 ust. 1 pkt. 1 i 2 Konstytucji RP i art. 7 ust. 1 pkt. 1 i 2 ustawy z 23.12.1994 o Najwyższej Izbie Kontroli.

<sup>3</sup> Ustawa z 4.9.1997 o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2018 r. poz. 762).

<sup>4</sup> Jest to liczba tzw. kontrolerodni zaplanowana na przeprowadzenie badań kontrolnych oraz realizację wyników kontroli.

<sup>5</sup> Jest to liczba dni kalendarzowych od chwili przygotowania kontroli do momentu podpisania informacji o jej wynikach.

Rysunek 1. Udział poszczególnych kontroli według działów administracji rządowej (w %)



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planu pracy NIK na 2019 rok.

– pracochłonność jednostkowej kontroli planowej nie powinna przekraczać 1200 kontrolerodni<sup>6</sup>. W roku poprzednim parametr ten określony był na poziomie 1300 kontrolerodni. Standardowa czasochłonność kontroli określona została na takim samym poziomie jak w 2018 roku, tj. 220 dni kalendarzowych z pewnym wyjątkiem. W 2019 roku po raz pierwszy dano kierownictwom jednostek kontrolnych możliwość zwiększenia czasochłonności dla kontroli rozpoczynanych w okresie pierwszego miesiąca wakacyjnego, tj. od 15 czerwca do 16 lipca 2019 roku (do 250 dni kalendarzowych). W razie konieczności zwiększenia planowanej pracochłonności ponad poziom 1200 kontrolerodni dla konkretnego tematu kontroli ujętego w planie pracy, jak też czasochłonności ponad poziom 220 lub 250 dni, wymagana jest zgoda prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Faktyczna pracochłonność i czasochłonność ustalana dla konkretnych tematów kontroli ujętych w planie pracy na 2019 rok – w zależności zarówno od ich zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego – musi ulegać dość istotnym wahaniom. W wypadku pracochłonności wahania te w planie pracy na 2019 rok oscylują w granicach od 30 aż do 1500 kontrolerodni, natomiast w wypadku czasochłonności od 76 do 275 dni kalendarzowych. Średnia pracochłonność statystycznej kontroli planowej wynosi w 2019 roku 1032 kontrolerodni i jest wyższa o 54 kontrolerodni w porównaniu z rokiem ubiegłym.

### Kontrole według kategorii ISSAI

Międzynarodowe standardy dzielą kontrole na trzy kategorie:

- wykonania zadań,
- zgodności,
- finansową.

W dotychczasowej, wieloletniej praktyce NIK, kategorie te określają jednak tylko dominujący typ kontroli. W każdej bowiem, w mniejszym lub w większym stopniu, można wyróżnić wszystkie lub co najmniej dwie z wymienionych kategorii.

W wypadku kontroli wykonania zadań, badania Izby koncentrować się będą głównie na tym czy działania i założone programy są lub czy zostały zrealizowane, a także czy instytucje były zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności. Istotnym elementem tych kontroli związanych z tzw. wartością dodaną powinno też być wskazanie ewentualnych możliwości poprawy w wypadku występowania nieprawidłowości.

Przy kontroli zgodności, badania NIK skoncentrowane będą na badaniu obowiązujących norm, przede wszystkim prawnych. W szczególności: czy przedmiot kontroli jest zgodny z przepisami, z ustalonymi regulacjami, uchwałami budżetowymi, rodzajami polityki, kodeksami, umowami, a także uznanymi za odpowiednie zasadami.

Jeśli chodzi o kontrolę finansową, badania koncentrować się będą na analizie zasad rachunkowości i sprawozdawczości finansowej. Należy przede wszystkim ustalić czy dane finansowe jednostki

<sup>6</sup> Jest to liczba dni roboczych w których prowadzone były badania kontrolne przemnożona przez liczbę kontrolerów biorących udział w kontroli.

są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową.

Od wielu lat w działalności kontrolnej NIK dominują kontrole wykonania zadań. Ich udział w strukturze omawianego podziału stanowi prawie 2/3 i ulega tylko niewielkim wahaniom. Najmniejszy mają kontrole finansowe; ich udział po raz pierwszy przekroczył granicę 5%.

### Kontrole według klasyfikacji COFOG

Jednym z głównych narzędzi służących do opisu i analizy finansów sektora instytucji publicznych jest stosowana przez ONZ, OECD oraz Komisję Europejską jednolita klasyfikacja wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych według działów COFOG<sup>7</sup>. W 2019 roku, podobnie jak w latach poprzednich, plan pracy zakłada przeprowadzenie kontroli w ramach wszystkich 10 funkcji COFOG. Chodzi m.in. o sprawdzenie i ocenę, czy i w jaki sposób państwo wywiązuje się ze swoich powinności opisanych w poszczególnych funkcjach.

W 2019 roku w największym zakresie badana będzie realizacja powinności państwa w ramach funkcji „sprawy gospodarcze”, następnie funkcji „działalność ogólnopństwowa” i „zdrowie”. Poniżej, na rysunku 2, s. 56 przedstawiono porównanie struktury kontroli zaplanowanych przez NIK w latach 2017–2019. Wynika z niego, że mimo pewnych wahań, w tych latach utrzymuje się koncentracja kontroli NIK

w ramach wymienionych wyżej trzech funkcji COFOG. Zarówno w tych przypadkach, jak i pozostałych funkcji, ma to, po pierwsze, swoje uzasadnienie w corocznej analizie ryzyka, ale także wynika z uwzględnienia w kolejnych planach pracy NIK kontroli rozpoczętych i zakończonych w ramach danej funkcji.

### Plan pracy w układzie problemowym Kontrole dotyczące gospodarki

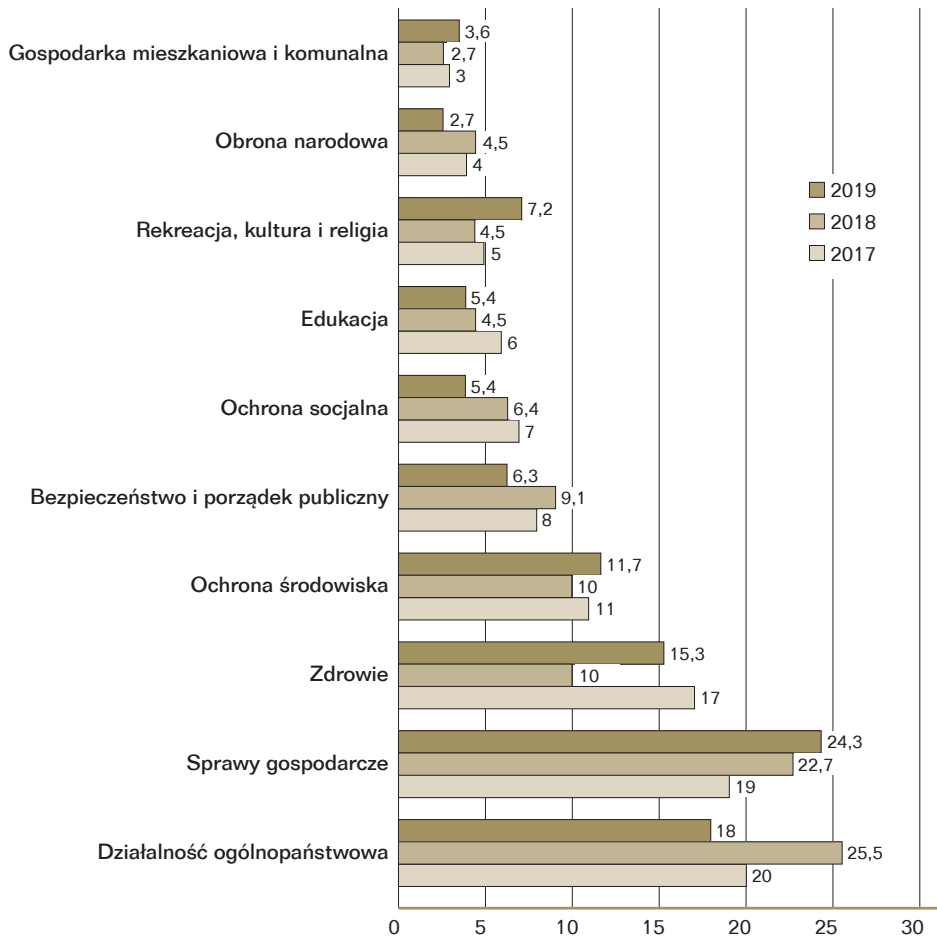
W tym obszarze Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzi ogółem 35 kontroli, z czego 8 z planu pracy na 2018 rok. Zbadane zostaną na przykład:

1. *Lokalne bezpieczeństwo energetyczne.* Na obszarach o niskim stopniu zurbanizowania, zamieszkiwanych przez blisko 15 mln obywateli (ok. 40% całego społeczeństwa Polski) występuje zjawisko zaspokajania potrzeb energetycznych tanimi, nieprzyjaznymi dla środowiska, wysokoemisyjnymi nośnikami. W znacznym stopniu jest to jednak skutek braku sieci elektroenergetycznej, ciepłowniczej lub gazowej albo złego stanu sieci dystrybucyjnych energii elektrycznej, co powoduje przerwy w dostawach energii. Mimo tak złej sytuacji zaledwie 26% gmin posiada założenia do planów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, chociaż termin ich przyjęcia minął już siedem lat temu – w marcu 2012 roku. Występuje więc ryzyko niespójnych działań i niezapewnienia lokalnego bezpieczeństwa energetycznego.

<sup>7</sup> Ang. *Classification of the Functions of Government.*



Rysunek 2. Porównanie struktury kontroli w planach pracy NIK na lata 2017–2019 (w %)



Źródło: Niepublikowane materiały analityczne do planu pracy NIK za lata: 2017, 2018 i 2019.

2. *Rozwój elektromobilności.* Plan rozwoju elektromobilności przyjęto w 2017 roku. Zgodnie z jego założeniami, do 2025 r. po polskich drogach ma jeździć 1 mln samochodów elektrycznych. Sukces realizacji tego przedsięwzięcia zależy jednak od stworzenia odpowiedniego otoczenia

regulacyjnego, wykreowania środowiska sprzyjającego inwestycjom, dostępu do finansowania, rozwoju infrastruktury do ładowania pojazdów, rozwoju sieci elektroenergetycznych, itp. Z przeprowadzonych analiz wynika, że dotychczasowa realizacja projektu napotyka na opóźnienia

nawet w tworzeniu niezbędnych regulacji. Dotychczas niska jest także opłacalność eksploatacji aut elektrycznych, którą można osiągnąć dopiero po przejechaniu 50 tys. km/rok.

3. *Rozwój sektora kosmicznego.* W listopadzie ubiegłego roku minęło 6 lat od przystąpienia Polski do Europejskiej Agencji Kosmicznej. Sektor kosmiczny jest jednym z najbardziej innowacyjnych i zaawansowanych technologicznie obszarów, mającym coraz większe znaczenie dla gospodarki europejskiej i światowej. Aplikacje oparte na technologiach kosmicznych i technikach satelitarnych znajdują zastosowanie w wielu dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, m.in.: transporcie, gospodarce przestrzennej, energetyce, ubezpieczeniach, bankowości, bezpieczeństwie i obronności. Technologie, które przed 2013 r. były domeną nauki, dziś stanowią dynamicznie rozwijającą się branżę przemysłu. Inwestycje tego rodzaju są istotnym motorem innowacyjności gospodarki, które mogą przynieść korzyści w krótkiej i długiej perspektywie.

4. *Realizacja programu likwidacji miejsc niebezpiecznych.* W 2017 r. na drogach publicznych zanotowano 33 tysiące wypadków, w których śmierć poniosło 2831 osób, a rannych zostało prawie 40 tysięcy. Mimo podejmowanych działań, na drogach krajowych nadal w wielu miejscach występują tzw. czarne punkty, czyli odcinki, na których częściej niż zwykle dochodzi do wypadków drogowych. W 2015 r. uruchomiono program likwidacji niebezpiecznych miejsc. Podejmowane działania przyczyniły się co prawda do spadku liczby wypadków, jednak analizy specjalistów do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego

i najnowsze pomiary na drogach krajowych wskazują na potrzebę intensyfikacji działań.

5. *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby państwowych jednostek organizacyjnych.* Z kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich wynika, że wiele instytucji publicznych wynajmuje powierzchniowo biurowe na rynku komercyjnym. W styczniu 2019 roku mijają 2 lata od czasu kiedy minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa przejął zadania z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa przeznaczonymi na potrzeby naczelnych organów państwa oraz obsługujących je jednostek; minął też rok od wyznaczonego terminu na opracowanie i przedłożenie RM polityki gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Brakuje informacji o wykonaniu tego obowiązku.

6. *Sprawowanie nadzoru nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa.* NIK od ponad 20 lat systematycznie zwracała uwagę na różnego rodzaju niedoskonałości w funkcjonowaniu nadzoru organów państwa nad podległymi mu spółkami. Od 2 lat obowiązuje nowy model nadzoru właścicielskiego nad mieniem państwowym, który miał doprowadzić do jego ujednoczenia i lepszej koordynacji. Niedawne kontrole Izby wykazały, że resorty pełniące nadzór nad spółkami nie podjęły żadnych nowych inicjatyw restrukturyzacyjnych, ani też nie zainicjowały wspólnych przedsięwzięć w tym obszarze. Istnieje więc wątpliwość, czy nowe zasady faktycznie wdrożono i czy przyniosły one spodziewane efekty.

7. *Rozwój śródlądowych dróg wodnych.* Transport rzeczny jest najbardziej ekologicznym rodzajem transportu. Unia Europejska w swojej strategii przyjęła, że do 2030 r. 30%, a do 2050 r. ponad 50% transportu wszystkich towarów na odległościach ponad 300 km powinno odbywać się koleją lub szlakami wodnymi. Polska posiada Strategię Rozwoju Transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. Zapisano w niej m.in. działania strategiczne w zakresie rewitalizacji i modernizacji śródlądowych dróg wodnych. W kontekście powyższego warto jednak zwrócić uwagę, że według dostępnych danych, w 2015 roku transportem drogowym przewieziono w Polsce 83,5%, kolejowym 12,4%, a wodnym zaledwie 0,7% ogółu towarów.

### **Kontrole dotyczące działalności ogólnopaństwowej**

W 2019 roku działalności ogólnopaństwowej będą dotyczyć ogółem 23 kontrole, w tym trzy z roku ubiegłego. NIK zbada między innymi:

1. *Przebieg realizacji procesu informatycznego dla zamówień publicznych.* Nowa dyrektywa klasyczna oraz dyrektywa sektorowa z 2014 r. w sprawie zamówień publicznych wprowadziły od 18 października 2018 r. obowiązek stosowania przez zamawiających pełnej komunikacji elektronicznej w procedurze udzielenia zamówień publicznych. Istnieje jednak duże ryzyko nieprzygotowania odpowiednich rozwiązań w przewidzianym prawem terminie. Podstawowym narzędziem informatyzacji zamówień publicznych powinny być platformy zamówień elektronicznych. Każdy zamawiający jest zobowiązany do ich przygotowania we własnym zakresie.

2. *Wdrażanie regulacji dotyczących ochrony danych osobowych po wejściu w życie RODO.* 25 maja 2018 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnego ich przepływu. Nakłada ono na organy administracji publicznej wiele obowiązków, polegających m.in. na: zmianie zasad i sposobu ochrony przetwarzanych danych osobowych; informowaniu osób fizycznych o zakresie i celach przetwarzanych danych oraz rozpatrywaniu żądań takich osób dotyczących ich danych; informowaniu organu ochrony danych bez zbędnej zwłoki o stwierdzonych naruszeniach. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że administracja publiczna jest słabo przygotowana do ochrony danych osobowych. Wiąże się z tym ryzyko ujawnienia (wycieku) chronionych danych, nieprawidłowego ich przetwarzania oraz kar finansowych.

3. *Tworzenie warunków dla innowacji na rynku finansowym.* W ostatnich latach innowacje w usługach finansowych bazujące na nowych rozwiązaniach technologicznych, określane pojęciem FinTech, stały się czynnikiem postrzeganym jako mogący spowodować istotną transformację sektora finansowego. Innowacje te mają zmienić zasady prowadzenia działalności zarówno przez funkcjonujące już instytucje finansowe, jak i nowo powstające podmioty. Mogą też mieć istotne znaczenie dla rozwoju całej gospodarki, porównywalne do skutków rewolucji internetowej. W obszarze tym następują bardzo szybkie zmiany, dlatego powinno to stanowić istotne wyzwanie dla regulatorów i organów nadzoru nad tym rynkiem.

4. *Zarządzanie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.* Chociaż relacja poskiego długu publicznego do PKB w porównaniu z większością krajów UE jest niska, systematycznie zbliża się do wartości referencyjnej 60% PKB. Przez zmianę przepisów prawa łatwo można uniknąć konsekwencji przekroczenia progów ostrożnościowych na niższych poziomach. Takie działania zostały podjęte, gdy dług publiczny przekroczył 50% PKB. Próg 60% został jednak określony w Konstytucji RP i jego przekroczenie nie jest możliwe bez konsekwencji prawnych. Dlatego istnieje ryzyko, że narastanie długu będzie stwarzało presję do stosowania rozwiązań, które pozwolą obejść dotychczasowe regulacje prawne.

5. *Budowę Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach.* Związany z tym obowiązek określono w ustawie – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zadaniem systemu jest integracja informacji o nieruchomościach. Ma on umożliwić m.in.: prowadzenie centralnego repozytorium kopii zbiorów danych ewidencji gruntów i budynków (EGiB); monitorowanie spójności i jakości zbiorów danych EGiB; wymianę danych w formie dokumentów elektronicznych między EGiB a innymi rejestrami publicznymi; weryfikację zgodności danych EGiB z tymi zawartymi w księgach wieczystych, systemach PESEL, REGON oraz TERYT, a także pozyskiwanie danych zawartych w tych rejestrach na potrzeby EGiB. Na niezakończoną do tej pory budowę systemu w okresie 18 lat wydatkowano znaczne kwoty, a efekty są niezadawalające.

6. *Organizację i warunki obsługi podróżnych na przejściach granicznych wschodniej granicy RP.* Wschodnia granica

RP jest jednocześnie zewnętrzną granicą UE i codziennością jest tam wielogodzinne oczekiwanie na jej przekroczenie. Warunki, w jakich się to odbywa w wielu miejscach urągają godności człowieka i wymogom cywilizacyjnym. Oczekiwane zmiany nie zachodzą w dostatecznie szybkim tempie.

7. *Nadzór wojewodów nad stanowaniem prawa przez organy jednostek samorządu terytorialnego.* Akty prawa miejscowego wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego są prawem obowiązującym na obszarze działania poszczególnych JST. Wojewowie posiadają ustawowe uprawnienia pozwalające na badanie zgodności tych aktów z prawem i mogą, w ściśle określonych przypadkach, ingerować w działalność samorządu terytorialnego, podejmując czynności w ramach katalogu możliwych do zastosowania środków nadzoru, w tym polegających na wydaniu postanowienia o wstrzymaniu wykonania danego aktu lub stwierdzeniu jego nieważności, a także wydaniu zarządzenia zastępczego. Rokrocznie do poszczególnych wojewodów wpływa kilka tysięcy aktów wydawanych przez wymienione organy. Liczba wydanych w ciągu roku rozstrzygnięć nadzorczych stwierdzających nieważność uchwał waha się od kilkudziesięciu do nawet kilkuset, przy czym nierzadko istnieją istotne różnice w podejściu wojewodów do rozstrzygnięć dotyczących tego samego problemu.

#### **Kontrole w obszarze zdrowia**

W obszarze zdrowia zaplanowano przeprowadzenie 17 kontroli. Zbadane zostaną między innymi:

1. *Dostępność opieki długoterminowej.* Opieka długoterminowa powinna dostarczać usługi medyczne i pozamedyczne wszystkim osobom, które nie są w stanie samodzielnie funkcjonować, niezależnie od wieku. W warunkach europejskich, w tym także w Polsce, następuje wzrost zapotrzebowania na tę formę opieki, ponieważ przeciętna długość życia ludzi rośnie. Analizy w tym obszarze wskazują na liczne nieprawidłowości, w tym m.in.: udzielanie świadczeń w sposób i w warunkach nieodpowiadających wymogom określonym w przepisach.

2. *Lecznictwo psychiatryczne dla dzieci i młodzieży.* Stan opieki psychiatrycznej nad dziećmi i młodzieżą jest niezadowalający. Problematyką psychiatrii dzieci i młodzieży zajmuje się wiele instytucji, ale niestety ich działania są nieskoordynowane i mało skuteczne. Brakuje specjalistów, niepokojąco przedstawia się również struktura wiekowa lekarzy psychiatrów. W 2017 roku z ogólnej liczby 360 psychiatrów dziecięcych aż 169 było w wieku powyżej 51 roku życia. Istnieje też duże zróżnicowanie regionalne w rozmieszczeniu kadry lekarskiej, które dotyczy także osób będących w trakcie specjalizacji. Z danych, jakie posiada NIK wynika, że w 2017 roku aż w 10 województwach żaden z lekarzy nie podjął szkolenia specjalizacyjnego z psychiatrii dziecięcej w ramach rezydentury. W efekcie w wielu miejscach dostęp do opieki psychiatrycznej dla najmłodszych jest bardzo ograniczony.

3. *Dostępność i jakość diagnostyki patomorfologicznej.* Patomorfologia zabezpiecza diagnostykę z całego zakresu medycyny klinicznej. Diagnostyka w tej dziedzinie

jest kluczowa, m.in. w rozpoznawaniu nowotworów. Głównym problemem jest jednak brak odrębnego finansowania badań patomorfologicznych oraz długi okres oczekiwania na wynik, co wydłuża postawienie diagnozy i rozpoczęcie leczenia pacjenta. W dalszym ciągu za małą jest liczba lekarzy patomorfologów, nierównomierne rozmieszczenie zakładów patomorfologii i pracowni histopatologicznych oraz *outsourcing* badań patomorfologicznych. W ostatnim dziesięcioleciu nastąpił, co prawda, rozwój komercyjnych firm świadczących usługi z tego obszaru, z których korzystają także liczne podmioty lecznicze, jednak nierozwiązany problem pozostaje jakość badań patomorfologicznych. Dopiero w 2018 r. unormowano standardy organizacyjne mające zapewnić właściwą jakość czynności tej diagnostyki.

4. *Zapewnienie opiekunom pacjentów niesamodzielnych odpowiednich warunków pobytu w szpitalu.* W dyskusji publicznej pojawiają się liczne sygnały wskazujące na niezapewnienie w szpitalach warunków pobytu opiekunom pacjentów niesamodzielnych. Pomieszczenia placówek są często nieprzystosowane do ich pobytu. Utrudnia to, a niekiedy wręcz uniemożliwia udzielanie takim pacjentom pomocy przez osoby bliskie, bardzo potrzebnej w trudnym okresie leczenia szpitalnego. Konieczność opieki osób bliskich nad pacjentem niekiedy może też wynikać z niezapewnienia jej w wymaganym zakresie przez szpital. Część placówek stosuje ponadto zróżnicowane i niezrozumiałe dla opiekunów opłaty za ich pobyt w szpitalu.

5. *Monitorowanie niepożądanych działań leków.* Każdy produkt leczniczy pozostający w obrocie może potencjalnie wywołać

działania niepożądane. Do Europejskiej Agencji Leków w 2016 r. zgłoszono ponad 1,2 mln przypadków niepożądanych działań produktów leczniczych. W Polsce w 2016 roku zgłoszono takich przypadków 19 tys., a liczba zgłoszeń systematycznie wzrasta. W 2013 r. wynosiła ona 9 tys., w 2014 r. – 12 tys., a w 2015 r. 16 tys. i w 2016 roku 19 tys. Stosunkowo mała liczba zgłoszeń niepożądanych działań leków w Polsce na tle całej UE może wynikać m.in. z niedopełniania obowiązku przesłania odpowiednich informacji do Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych (dalej URPL). Wyniki wcześniejszych kontroli jednoznacznie wskazują, że pomimo wystąpienia działań niepożądanych zgłoszenia o nich często nie były przekazywane przez personel medyczny do URPL.

6. *Rejestry czasu oczekiwania na świadczenia opieki zdrowotnej.* W Polsce działa system rejestracji czasu oczekiwania na świadczenia zdrowotne, który powinien zapewnić pacjentom dostęp do rzetelnej informacji na temat przewidywanych terminów świadczeń medycznych. W praktyce pojawia się jednak wiele zagrożeń, które mogą wpływać na rzetelność dostępu do bezpłatnych świadczeń zdrowotnych, jak też ograniczać możliwość wykorzystania posiadanych danych do właściwego kreowania polityki zdrowotnej na szczeblu wojewódzkim i ogólnopolskim. Nieprawidłowe działanie tego systemu w skrajnych przypadkach może doprowadzić do ograniczenia konstytucyjnego prawa obywateli do równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych.

7. *Profilaktyka wad postaw u dzieci i młodzieży.* Profilaktyka wad postawy u dzieci i młodzieży realizowana jest przez: codzienną dbałość o utrzymanie prawidłowej postawy ciała; eliminację czynników stanowiących zagrożenie wystąpieniem wady; zapewnienie dziecku odpowiedniej ilości ruchu, umożliwiającej wszechstronny i harmonijny rozwój fizyczny oraz regularną kontrolę stanu zdrowia. Zagrożenia dla jakości postawy występują podczas tzw. skoków wzrostowych, przypadających na okres 6-7 i 12-16 lat, gdy dziecko jest najbardziej podatne na wpływ rozmaitych czynników zewnętrznych, a rozwój układu mięśniowego nie nadąża za szybkim wzrostem kości. Występowanie wad postawy u dzieci w wieku rozwojowym ocenia się w przybliżeniu na 50-60% populacji i z reguły chodzi o postawy nawykowe. Wymagają one korekcji oraz włączenia jej do zajęć prowadzonych przez nauczycieli wychowania fizycznego. Nieprawidłowości dotyczące wad postawy nie są wyłącznie defektem kosmetycznym, ale mogą w przyszłości wywoływać poważne skutki zdrowotne w postaci zaburzeń krążeniowo-oddechowych, upośledzenia sprawności i wydolności ogólnej, zespołów bólowych kręgosłupa, problemów ginekologicznych.

### **Kontrole ochrony środowiska**

Ochrony środowiska dotyczyć będzie 13 kontroli, zbadane zostaną między innymi:

1. *Skuteczność zapobiegania emisji substancji szkodliwych w transporcie drogowym.* W „Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju – Polska 2030”, jednym ze strategicznych celów jest: „skuteczne ograniczanie

zanieczyszczenia powietrza”, a w „Strategii Rozwoju Transportu do 2020 roku” jednym z celów szczegółowych: „ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko”. Wskutek zanieczyszczenia powietrza umiera w Polsce blisko 15 razy więcej osób niż w wypadkach drogowych. W dużych miastach na liczbę przedwczesnych zgonów mają wpływ przede wszystkim toksyczne spaliny. Co prawda, w skali kraju ruch pojazdów odpowiada tylko za ok. 10% przekroczeń dopuszczalnego poziomu zanieczyszczenia powietrza, niemniej w centrach dużych miast może on powodować może nawet 80% ogółu przekroczeń.

2. *Szacowanie szkód łowieckich w uprawach rolnych.* Szkody wyrządzone przez zwierzę łowną w uprawach i płodach rolnych od dawna były przyczyną konfliktów pomiędzy rolnikami, a zarządcami lub dzierżawcami obwodów łowieckich. Ustawa z 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo łowieckie zmieniła system szacowania szkód wyrządzonych przez niektóre zwierzęta łowne w uprawach i płodach rolnych. Polegały one m.in. na tym, że szacowania szkód miał dokonywać zespół złożony z przedstawicieli organu wykonawczego gminy lub jednostki pomocniczej gminy, dzierżawcy lub zarządcy obwodu łowieckiego oraz poszkodowanego właściciela lub posiadacza upraw. Po kilku miesiącach do zmiany tej wprowadzono kolejną – przedstawiciela gminy zastąpił przedstawiciel wojewódzkiego ośrodka doradztwa rolniczego, a dzierżawcy i zarządcy obwodów łowieckich zostali zobowiązani do przyjmowania wniosków o szacowanie szkód oraz informowania rolników i wojewódzkich ośrodków doradztwa

rolniczego o terminach oględzin i ostatecznego szacowania szkód. Kontrola NIK powinna wykazać czy nowe przepisy zostały wdrożone i sprzyjają rzetelnej wycenie szkód oraz wypłacie odszkodowań.

3. *Postępowanie z odpadami komunalnymi.* Do regionalnych instalacji mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów powinna trafiać większość odpadów komunalnych, a te po przesortowaniu być przekazywane do recyklingu. Pozostałe należy zagospodarować zgodnie z planami gospodarki odpadami. Przepisy unijne zobowiązują nas jako państwo członkowskie do osiągnięcia celu już w 2020 roku w postaci 50% recyklingu w czterech frakcjach odpadów komunalnych (papier, szkło, plastik, metal) oraz ograniczania składowania odpadów. W kwietniu 2018 r. Parlament Europejski zastrzył jeszcze te wymogi – w 2025 roku celem jest osiągnięcie 55% recyklingu w stosunku do wszystkich wytworzonych odpadów komunalnych. Dane statystyczne GUS za 2016 r. wskazują na zagrożenie osiągnięcia tych celów przez Polskę, bowiem zaledwie 27,7% wytworzonych odpadów komunalnych poddano recyklingowi w tym okresie, a prawie 37% odpadów trafiło do składowania.

4. *Zapobieganie rozprzestrzenianiu się barszczy kaukaskich w Polsce.* Barszcz Sosnowskiego i barszcz Mantegazziego są pochodzącymi z rejonu Kaukazu roślinami inwazyjnymi, niezwykle trudnymi do zwalczania, łatwo zajmującymi nowe tereny i powodującymi degradację środowiska przyrodniczego. Stwarzają niebezpieczeństwo zarówno dla ludzi, jak i zwierząt. Działania służące zwalczaniu tych roślin nie były skoordynowane, ograniczono

je do pojedynczych projektów finansowanych z wielu źródeł (np. NFOŚiGW, WFOŚiGW, Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Norweski Mechanizm Finansowy, środki UE). Z monitoringu prowadzonego przez ośrodki naukowe i organizacje pozarządowe wynika, że efektywność dotychczasowych działań jest bardzo ograniczona; rośliny nadal rozprzestrzeniają się na terenie całej Polski.

5. *Skuteczność działań ograniczających ilość odpadów z tworzyw sztucznych i ich recyklingu.* Świadomość społeczeństwa o zagrożeniu, jakie powodują tworzywa sztuczne dla środowiska i zdrowia człowieka jest wciąż zbyt niska. Około 75% tworzyw wprowadzonych na polski rynek (od momentu masowej produkcji wyrobów z tego materiału) stało się już odpadem. Szacuje się, że jest ich ogółem ok. 6,3 mld ton. Tylko niespełna 10% tej masy odpadów poddano recyklingowi, a 12% odzyskowi energetycznemu. Oznacza to, że co najmniej 5 mld ton nadal zalega w różnych miejscach. Najczęściej są to akwenty wodne, lasy, plaże i nielegalne wysypiska śmieci. Rok temu KE przedstawiła strategię dotyczącą postępowania z tworzywami sztucznymi. Do 2030 roku wszystkie opakowania z tworzyw na terenie UE mają podlegać recyklingowi.

### **Kontrole bezpieczeństwa i porządku publicznego**

W ramach funkcji COFOG obejmującej bezpieczeństwo i porządek publiczny NIK zaplanowała na 2019 rok 7 kontroli. Realizowane będą też cztery kontrole z roku ubiegłego, ujęte w planie w 2018 roku. NIK skontroluje na przykład:

1. *Projekty informatyczne służące usprawnieniu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości.* Jednym z istotnych czynników wpływających na funkcjonowanie państwa w dziedzinie bezpieczeństwa jest zapewnienie sprawnego wymiaru sprawiedliwości. Bezpieczeństwo powinno być zapewnione m.in. przez odpowiednie narzędzia informatyczne. Obecnie wdrażanych jest wiele projektów informatycznych służących usprawnieniu przebiegu procesów sądowych. Doniesienia prasowe, skargi kierowane do NIK, rozpoznanie przedkontrolne, wskazuje na istotne ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w realizacji tych projektów.

2. *Doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA.* Poziom przygotowania zawodowego funkcjonariuszy służb podległych MSWiA oceniany jest jako stosunkowo niski. Potwierdza to w szczególności sposób realizacji podstawowych zadań przez Policję, czy też Służbę Ochrony Państwa. Na problemy wskazują np. liczne doniesienia medialne, a także właściwe komisje sejmowe. Jako przyczyny tego stanu rzeczy wskazuje się dużą rotację kadr, zmiany zachodzące w przepisach i wyposażeniu funkcjonariuszy, a przede wszystkim nieefektywny system szkolenia i doskonalenia zawodowego.

3. *Przesyłki kurierskie i pocztowe o niskich wartościach.* Brak kontroli zwolnień celnych w odniesieniu do przesyłek o niskich wartościach prowadzi do poważnych strat w budżecie państwa, może także zagrażać bezpieczeństwu publicznemu. Na ten problem zwróciło też uwagę ETO w sprawozdaniu za 2017 rok. Przesyłki z zadeklarowaną przez nadawcę niską



wartością, przy spełnieniu dodatkowych warunków, są zwolnione z należności celno-podatkowych. Nagminnie zdarzają się przypadki unikania lub zaniżania należności z wykorzystaniem tych przepisów. Niektórzy, wysyłając do Polski przesyłki z kraju trzeciego, deklarują ich wartość do kwoty umożliwiającej zwolnienie z należności, niezależnie od jej rzeczywistej wartości. Paczki, ze względu na ich znaczą liczbę, przechodzą celną rewizję losowo. Większość jest odprawiana bez weryfikacji, na podstawie dokumentów dołączanych przez nadawcę. Narzą to Skarb Państwa na szkodę, a dla przedsiębiorców prowadzących legalny obrót takimi towarami stanowi nieuczciwą konkurencję. Powstaje także przestrzeń do nielegalnego handlu i przestępczości. Tą drogą mogą być wwożone na teren Polski: narkotyki, tytoń, towary podrobione, substancje chemiczne, broń, amunicja.

**4. Urządzanie i utrzymanie pasów przeciwpożarowych przy liniach kolejowych.** Nieodłączne ryzyko w ruchu kolejowym (obok wypadków) związane jest też z zagrożeniem pożarowym terenów sąsiednich, takich jak: lasy i pola uprawne, np. od iskry z urządzeń hamulcowych. Skutki wystąpienia takiego ryzyka pokazuje pożar przy linii kolejowej w Kuźni Raciborskiej w 1992 roku, który pochłonął ponad 9 tys. ha lasów. W ostatnim czasie pojawiały się w mediach informacje na temat zaprzestania urządzania tzw. pasów przeciwpożarowych (goła ziemia między linią kolejową a terenami sąsiadującymi) wokół terenów, przez które przebiegają linie kolejowe. Tymczasem minimalizują one nie tylko prawdopodobieństwo powstania pożarów,

ale także umożliwiają ich szybsze wygaszanie.

### Kontrole ochrony socjalnej

Ochrony socjalnej w 2019 roku dotyczy będzie 8 kontroli, w tym dwie z planu roku poprzedniego. NIK zajmie się m.in.:

1. *Opieką nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych.* W Polsce funkcje pogotowia opiekuńczego pełni ok. 200 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego, natomiast pogotowia rodzinnego ok. 500 zawodowych rodzin zastępczych. Sprawują one doraźną opiekę nad dzieckiem w czasie trwania sytuacji kryzysowych. Problem jest istotny, bowiem dotyczy rocznie ogółem ok. 3000 dzieci. Liczba miejsc w obu tych pogotowiach jest niewystarczająca w stosunku do potrzeb, a trafiające do nich dzieci nie mają zapewnionej należytej opieki, zwłaszcza że padają ofiarami przemocy ze strony innych wychowanków. Ich pobyt, który z założenia ma mieć charakter tymczasowy, trwa nierzadko wiele miesięcy a nawet lat. Z rozeznania NIK wynika, że działania na rzecz unormowania ich sytuacji podejmowane przez właściwe osoby lub instytucje nie są wystarczające.

2. *Pomoc dla osób żyjących w ubóstwie.* Ustawowa granica ubóstwa określana jest kwotą uprawniającą daną osobę do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej. Zadania z tego zakresu na poziomie gmin wykonują ośrodki pomocy społecznej. W 2016 r. z powodu ubóstwa przyznano pomoc 1,6 mln osób. Najwięcej takich osób żyje w rodzinach niepełnych, składających się z samotnej osoby dorosłej z dziećmi na utrzymaniu (ok. 47%)

i w rodzinach wielodzietnych, złożonych z dwóch osób dorosłych z przynajmniej trojgiem dzieci na utrzymaniu (ok. 35%). Pierwszym i podstawowym zadaniem gminy w tym obszarze jest rzetelna identyfikacja osób zagrożonych ubóstwem, a następnie podejmowanie skutecznych działań pomocowych przeciwdziałających i ograniczających to zjawisko. Ze wstępnego rozpoznania problemu wynika, że działania gmin ograniczają się głównie do przyznawania doraźnej pomocy na podstawie kryterium dochodowego, natomiast nie są opracowywane i realizowane projekty socjalne bądź też mają one jedynie charakter formalny.

3. *Wsparcie dla matek lub kobiet w ciąży potrzebujących schronienia.* Na brak odpowiedniego wsparcia dla matek i kobiet w ciąży zwróciła uwagę sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, występując z sugestią przeprowadzenia kontroli przez NIK. Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej matka z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży dotknięte przemocą lub znajdujące się w innej sytuacji kryzysowej mogą w ramach interwencji kryzysowej znaleźć schronienie i wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Prowadzenie takich domów należy do zadań własnych powiatu. Organy administracji samorządowej mogą też zlecić je organizacjom pozarządowym oraz podmiotom działającym w zakresie pomocy społecznej. Z doniesień prasowych i korespondencji RPO z MRPiPS wynika jednak, że liczba takich domów jest niewystarczająca. Na koniec 2016 roku było ich zaledwie 26 w skali całego kraju. Sytuacja ta powoduje, że kobiety z dziećmi przebywają

w schroniskach dla bezdomnych, w których nie mają odpowiednich warunków oraz wsparcia specjalistycznego.

### Kontrole obronności

Zagadnień związanych z obroną narodową dotyczyć będzie w 2019 roku pięć kontroli, w tym dwie z roku 2018. Jedną z kontroli, którą NIK przeprowadzi w 2019 roku dotyczyć będzie wykonania budżetów przez Wielonarodowy Korpus Północno-Wschodni w ramach kontrybucji Frame Nations Budget i Shared Multinational Budget. Wyniki mają dać odpowiedź na pytanie czy dane zawarte w sprawozdaniach z wykonania tych budżetów prezentują prawdziwy i rzetelny obraz sytuacji finansowej Korpusu, a także czy wykonywane operacje były legalne i prawidłowe.

### Kontrole dotyczące edukacji

Sprawy związane z edukacją będą badane w ramach sześciu kontroli zaplanowanych na rok 2019. Izba zbada m.in.:

1. *Wspieranie w przygotowaniu do samodzielnego funkcjonowania osób z autyzmem i zespołem Aspergera.* ONZ uznała autyzm za jeden z najpoważniejszych problemów zdrowotnych XXI wieku. W ostatnich dwudziestu latach występowanie tej choroby w skali świata zwiększyło się aż dziesięciokrotnie. Edukację uczniów i studentów autystycznych definiuje się jako wspieranie pozyskiwania umiejętności i wiedzy, nie tylko z zakresu akademickiego uczenia się, ale również z socjalizacji, umiejętności adaptacyjnych, języka i komunikacji oraz redukcji problemów z zachowaniem, a także jako pomoc w zdobywaniu niezależności i własnej odpowiedzialności. Wprowadzone w Polsce rozwiązania

nie zawsze są spójne i skuteczne, a dorosłe osoby z autyzmem nie otrzymują właściwego wsparcia, ponieważ po osiągnięciu pełnoletności przestają istnieć dla systemu. Ich alienacja, dyskryminacja i stygmatyzacja są dość powszechne. Większość sprawnych intelektualnie osób z autyzmem i z zespołem Aspergera jest bezrobotna.

2. *Realizację Programu Ogólnopolskiej Sieci Edukacyjnej.* Celem programu jest stworzenie do 2020 r. takiej sieci, która połączyłaby za pomocą szybkiego Internetu wszystkie szkoły w Polsce. Nadrzedną wartością ma być natomiast wyrównanie szans edukacyjnych wszystkich uczniów w Polsce. Program znajduje się obecnie w fazie realizacji, obciążonej jednak zwiększonym ryzykiem, co uzasadnia podjęcie kontroli. Ryzyko wynika także stąd, że jeszcze w 2017 r. tylko 10% szkół w Polsce posiadało dostęp do Internetu o parametrach umożliwiających wykorzystywanie go do procesów dydaktycznych, tj. o przepustowości 100 Mb/s.

3. *Organizację pracy nauczycieli.* Zagadnienie czasu pracy nauczycieli od lat budzi liczne kontrowersje. Specyfika dotyczy nie tylko samego charakteru pracy, ale również czasu jaki jest na nią przeznaczany. Ewidencjonowany czas pracy nauczycieli, czyli tzw. pensum wynosi najczęściej 18 godzin. Nie obejmuje ono licznych dodatkowych zadań, np. sprawdzania prac klasowych, uczestniczenia w posiedzeniach rad pedagogicznych, prowadzenia zebrań z rodzicami, indywidualnej pracy z uczniem, prowadzenia kółek zainteresowań, przygotowywania do lekcji bądź uroczystości szkolnych. Złożoność tego zjawiska powoduje,

że nauczyciele narzekają na zwiększający się zakres obciążeń wykraczających poza zajęcia *stricto* dydaktyczno-wychowawcze. Z drugiej zaś strony często w dyskursie publicznym – jako czas pracy – przyjmuje się tylko czas ewidencjonowany (owe 18 godzin) i podkreśla przywileje w postaci długich wakacji i okolicznościowych ferii. Dodatkowo emocje środowiska budzą zmiany w ustawie – Karta Nauczyciela, w tym m.in. najpierw wprowadzenie, a później likwidacja tzw. godzin karcianych, skutkujące zmianami w organizacji pracy nauczycieli.

#### **Kontrole w obszarze rekreacja, kultura i religia**

W ramach tej funkcji Najwyższa Izba Kontroli zaplanowała na 2019 rok osiem kontroli. Badania dotyczyć będą na przykład:

1. *Ochrony materialnego dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych.* Zgodnie z Konstytucją RP państwo powinno strzec dziedzictwa narodowego oraz stwarzać warunki do upowszechnienia i równego dostępu do dóbr kultury. Polska w okresie międzywojennym była krajem wielonarodowym. Po drugiej wojnie światowej doszło do zmian granic i przesiedleń, co doprowadziło do modyfikacji struktury mniejszości narodowych, a co za tym idzie przejścia wielu zabytków na terenach ziem zachodnich i północnych należących do tych mniejszości. Mimo wielu inicjatyw dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego mniejszości narodowych zarówno na szczeblu lokalnym, jak i centralnym, pozostaje otwarte pytanie, czy działania te mają charakter systemowy i adekwatny do potrzeb.

2. *Rozwoju aktywności fizycznej dzieci i młodzieży.* Mimo realizowania wielu programów, a także coraz wyższych kwot dotacji przeznaczanych na aktywność fizyczną dzieci i młodzieży, wyniki są co najmniej niezadowolające. Nie realizuje się podstawowych zaleceń WHO dotyczących minimalnego poziomu aktywności dla tej grupy społecznej. Według danych za 2015 rok, aktywność fizyczną na poziomie co najmniej 60 minut przez 7 dni w tygodniu osiągało zaledwie 24,2% młodzieży w wieku 11-15 lat. Około 30% dzieci i młodzieży nie tylko nie ma chęci, ale nie dostrzega żadnych korzyści dla własnego zdrowia w związku z aktywnością fizyczną.

#### **Kontrole w gospodarce mieszkaniowej i komunalnej**

Zagadnienia dotyczące gospodarki mieszkaniowej i komunalnej będą badane przez NIK w ramach czterech kontroli planowych, w tym m.in. Izba skupi się na sprawdzeniu czy i w jaki sposób

zaspakajane są potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych w istotnym stopniu determinuje jakość życia i rozwój każdego człowieka, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak również w szeroko rozumianym kontekście społecznym. Od wielu lat utrzymuje się stały deficyt mieszkań dostępnych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Według szacunków gmin, na mieszkanie komunalne oczekuje ponad 165 tys. gospodarstw domowych.

Dotychczasowe działania JST realizowane w ramach zadań własnych, jak również pomoc finansowa z budżetu państwa na budownictwo komunalne nie przyniosły oczekiwanych efektów.

oprac. RYSZARD SZYC  
radca prezesa NIK,  
członek Zespołu ds. Planowania

**Słowa kluczowe:** plan pracy, Najwyższa Izba Kontroli, kontrole NIK, tematy kontroli, kontrole planowe, kontrole doraźne

**Key words:** work plan, Supreme Audit Office, NIK audits, audit subjects, planned audits, *ad hoc* audits