

Wpływ kontroli NIK na administrację publiczną

Artykuł 28 ust. 1 i art. 53 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ stanowią, że podstawowym zadaniem kontroli jest zbadanie stanu faktycznego, rzetelne udokumentowanie ustaleń, ocena działalności, a w wypadku stwierdzonych nieprawidłowości sformułowanie uwag i wniosków w celu ich usunięcia. Niewątpliwie realizacja części z nich przyczynia się do usprawnienia funkcjonowania państwa. Artykuł pokazuje wpływ ważniejszych kontroli przeprowadzanych z udziałem Departamentu Administracji Publicznej na poprawę działania administracji.

**BOGDAN SKWARKA, MARIA KOBIERSKA,
DARIUSZ ŁUBIAN, DARIUSZ ZIELECKI**

Departament Administracji Publicznej (dalej DAP) jest jedną z największych pod względem przedmiotowego zakresu

działania², jak i liczby kontrolerów, kontrolną jednostką organizacyjną NIK. Od utworzenia Departament przeprowadził kilkakrotnie kontroli dotyczących wykonania budżetu państwa³ i zrealizował 150 tematów innych kontroli koordynowanych,

¹ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

² Do zakresu działania DAP należą obecnie sprawy związane z: administracją publiczną, członkostwem Polski w Unii Europejskiej, rozwojem regionalnym, wyznaczeniami religijnymi, mniejszościami narodowymi i etnicznymi, informatyzacją kraju, sprawami zagranicznymi, działaniami ministra właściwego do spraw administracji; działalnością Głównego Urzędu Statystycznego, Urzędu Zamówień Publicznych, Rządowego Centrum Legislacji, regionalnych izb obrachunkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych; powiązaniem budżetu jednostek samorządu terytorialnego z budżetem państwa; realizacją zadań audytu wewnętrznego oraz kontrolą gospodarki finansowej i majątkowej Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Konstytucyjnego.

³ DAP corocznie kontroluje wykonanie budżetu państwa w częściach dotyczących: Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego, Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, administracji publicznej, członkostwa Polski w Unii Europejskiej, informatyzacji, rozwoju regionalnego, wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych, spraw zagranicznych, Urzędu Zamówień Publicznych, Głównego Urzędu

zakończonych opracowaniem informacji o wynikach kontroli⁴. Kontrole wykonania budżetu DAP prowadzi z zasady bez udziału innych jednostek kontrolnych NIK, w odróżnieniu od kontroli planowych. W tym ostatnim wypadku DAP występuje w podwójnej roli. Z jednej strony bierze bezpośredni udział w kontroli, a z drugiej koordynuje te podejmowane przez inne jednostki NIK i przygotowuje końcowy dokument, tj. informację o wynikach kontroli. W związku z tym bardziej odpowiednie będzie używanie określenia kontrole NIK lub kontrole koordynowane przez DAP, nie zaś kontrole DAP.

W naszych badaniach kontrolnych nie koncentrujemy się tylko na stwierdzaniu nieprawidłowości i formułowaniu uwag lub wniosków, ale w zależności od ustaleń kontroli pokazujemy tzw. dobre praktyki. Są to stwierdzone w toku kontroli przykłady niestandardowych działań i rozwiązań usprawniających działalność kontrolowanych jednostek, które wynikają z ich inicjatywy. Stanowią one przysłowiowy „wzór do naśladowania” dla innych podmiotów.

Przez upublicznienie wyników kontroli jednostki niekontrolowane mogą dowiedzieć się o stwierdzonych nieprawidłowościach, i dzięki temu wyeliminować podobne u siebie, albo poznać dobre praktyki innych podmiotów. Trzeba pamiętać, że niektóre wnioski sformułowane po kontrolach NIK nie zostały wdrożone. Nie traktujemy tego jednak

jak porażki. Wnioski pokontrolne formułowane są z przekonaniem, że będą przydatne dla poprawy funkcjonowania jednostki. Ich realizacja nie jest obligatoryjna i to kierownik podmiotu kontrolowanego decyduje, które wnioski i jak należy wdrożyć, musi jednak powiadomić Izbę o sposobie ich realizacji. Dowodem na to, że kontrolowani chętnie korzystają z uwag NIK są otrzymane od nich o informacje o realizacji wniosków, bądź wprowadzeniu zmian w przepisach prawnych. Trzeba podkreślić, że niekiedy nie formułujemy wniosków pokontrolnych, bowiem stwierdzone nieprawidłowości są usuwane już w trakcie kontroli. Często, szczególnie w wypadkach, gdy wnioski dotyczą szerszych spraw wynikających z kontroli, w trybie art. 62a ustawy o NIK, powiadamiamy o nich pisemnie kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwy organ państwowy lub samorządowy. Szczególne znaczenie mają tzw. wnioski *de lege ferenda*, dotyczące zmiany obowiązującego prawa lub uregulowania w przyszłości spraw, które NIK w toku kontroli uzna za konieczne. Mogą one dotyczyć konkretnych aktów prawnych, bądź całego systemu prawnego.

Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na omówienie wszystkich istotnych kontroli koordynowanych przez DAP, więc poprzestaniemy na przybliżeniu wybranych dotyczących niezwykle ważnych z punktu widzenia państwa obszarów jego działalności.

Statystycznego, Rządowego Centrum Legislacji, regionalnych izb obrachunkowych, samorządowych kolegiów odwoławczych, subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, środków własnych Unii Europejskiej.

⁴ W tym sześć tematów kontroli koordynowanych podjętych przez Departament Samorządu Terytorialnego.

Należy tu wymienić:

- przygotowania Polski do wejścia do Unii Europejskiej,
- wykorzystanie funduszy europejskich,
- informatyzację kraju,
- funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Postaramy się pokazać jakie nieprawidłowości stwierdzaliśmy w kontrolach i które wnioski mające na celu ich usunięcie lub dotyczące szerszej problematyki zostały przyjęte do realizacji, a tym samym przyczyniły się do usprawnienia funkcjonowania administracji publicznej.

Droga do Unii Europejskiej

Nie ulega wątpliwości, że jednym z najważniejszych wydarzeń w powojennej historii Polski było przystąpienie w 2004 r. do Unii Europejskiej (UE). Nie doszłoby do niego bez właściwego przygotowania Polski do wymogów członkostwa w UE. Przed przystąpieniem należało w szczególności: dostosować do standardów unijnych polski system prawny, zbudować nowe struktury organizacyjne lub dostosować istniejące, w tym utworzyć skuteczny system finansowej kontroli wewnętrznej, zapewnić prawidłowe zarządzanie i kontrolę wykorzystania funduszy europejskich oraz podjąć szereg działań promocyjnych i informacyjnych budujących w świadomości Polaków rzeczywisty obraz UE, co było niezwykle istotne z racji przyszłego referendum, które decydowało o akcesji. Z tych powodów kontrole NIK miały fundamentalne znaczenie dla prawidłowego

przygotowania, a tym samym do sukcesu akcesji Polski do UE. Dostarczaliśmy niezależnych, obiektywnych informacji o postępach i problemach z tym związanych, wskazywaliśmy na nieprawidłowości oraz formułowaliśmy uwagi i wnioski celem ich usunięcia.

Niekiedy przez spojrzenie na dany problem „z zewnątrz” łatwiej jest dostrzec nieprawidłowości. Dzięki upowszechnieniu wyników badań NIK, społeczeństwo i parlamentarzyści mogli ponadto śledzić postęp prac dostosowawczych. Wymaga podkreślenia, że informacje o wynikach kontroli były chętnie wykorzystywane przez posłów, rząd, a nawet Komisję Europejską.

Dostosowanie prawa

Jedną z wielu takich kontroli było przeprowadzone w 2000 r. badanie „Realizacji zadań administracji rządowej w zakresie dostosowania prawa polskiego do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej oraz stanu organizacyjnego komórek odpowiedzialnych za integrację w poszczególnych resortach”⁵.

Wykazano szereg zagrożeń w tym obszarze, zwłaszcza w kontekście deklaracji Prezesa Rady Ministrów, że Polska ma osiągnąć gotowość do członkostwa w UE z początkiem 2003 r. Ujawniliśmy, że dokumenty programowe stanowiące podstawę koordynacji prac dostosowawczych, w tym wykaz ustaw niezbędnych do uchwalenia w związku z przystąpieniem Polski do UE, są niekompletne i niespójne

⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. P/147/2001/DAE, lipiec 2001 r.

co do terminów zakończenia kolejnych etapów prac legislacyjnych. Brakowało także koncepcji przygotowania kadr zajmujących się sprawami integracji, co uniemożliwiało stwierdzenie, czy administracja rządowa jest odpowiednio przygotowana. W efekcie, znaczna część zaplanowanych wówczas zadań dostosowawczych nałożonych na ministerstwa i urzędy centralne nie została wykonana lub została wykonana nierzetelnie.

Po kontroli objęte nią podmioty podjęły działania mające na celu wyeliminowanie wskazanych przez NIK nieprawidłowości i realizację wniosków pokontrolnych, w szczególności dotyczących przyśpieszenia prac nad przygotowaniem Polski do integracji z UE. Zapewniono też dodatkowe środki na tłumaczenie aktów prawnych UE (tzw. *acquis communautaire*) oraz na szkolenie kadr administracji publicznej, usprawniono organizację prac przygotowawczych i nadzór nad ich realizacją.

W ramach przeprowadzonej w 2003 r. kontroli „Przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania środków z funduszy strukturalnych”⁶ zwróciliśmy uwagę na opóźnienia w realizacji niezbędnych działań instytucjonalnych i legislacyjnych oraz na zagrożenie, że wdrożenie systemu zarządzania funduszami strukturalnymi nie zostanie zakończone przed przystąpieniem Polski do UE w maju 2004 r. Opóźniony był

proces negocjacji z Komisją Europejską dokumentów programowych dotyczących wdrażania funduszy strukturalnych na lata 2004–2006. Wskazaliśmy także na opóźnienia w opracowaniach niezbędnych aktów prawnych oraz budowy i wdrożenia systemu monitorowania a także kontroli funduszy strukturalnych. NIK zwróciła również uwagę na scentralizowanie systemu zarządzania funduszami strukturalnymi, które w założeniach miało służyć lepszej koordynacji przygotowań i procesu wykorzystania środków, a okazało się zbyt dużym obciążeniem dla administracji rządowej. Z odpowiedzi uzyskanych po kontroli od odpowiedzialnych ministrów wynikało, że działania administracji publicznej w tym zakresie zostały zintensyfikowane, a niektóre pomyślnie zakończone.

Środki przedakcesyjne

Przedmiotem wielu kontroli DAP było również wykorzystanie unijnych środków przedakcesyjnych. Na początku lat dziewięćdziesiątych Komisja Europejska przekazywała Polsce środki pomocowe w ramach różnych funduszy przedakcesyjnych, takich jak PHARE, ISPA czy SAPARD⁷. Już w 1998 r. po kontroli „Wykorzystania pomocy Unii Europejskiej dla Polski, realizowanej ze środków PHARE”⁸ NIK ostrzegęła, że polska administracja nie radziła sobie z monitorowaniem i oceną efektywności ich wykorzystywania. Izba wnosiła do właściwych organów

⁶ Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 12/2004/P/03/005/KAP, marzec 2004 r.

⁷ Fundusze przedakcesyjne: PHARE (Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies), ISPA (Structural Instrument for Pre-Accession) oraz SAPARD (Support for Pre-Accession Measure for Agriculture and Rural Development).

⁸ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 207/98/P97067/DGI, listopad 1998 r.

(m.in. Komitetu Integracji Europejskiej i Ministra Finansów) o prowadzenie monitoringu wykorzystania środków PHARE, o systematyczne analizy oraz oceny efektów projektów, a także o nadanie właściwej rangi nadzorowi nad ich wdrażaniem. Po działaniach podjętych przez kontrolowane podmioty można postawić tezę, że formułowane po kontrolach – często bardzo krytyczne – uwagi i wnioski odniosły swój pozytywny skutek. W latach 1998–1999 polskiej administracji udało się znacząco zmniejszyć opóźnienia w realizacji projektów PHARE (średnio do trzech miesięcy wobec kilkunastu w latach wcześniejszych) oraz poprawić wykorzystanie dostępnych środków (z 93% do ponad 98% w badanych projektach), dzięki czemu Polska mogła zacząć w większym stopniu sama zarządzać funduszami z UE.

Niestety, niekiedy nasze kontrole wskazywały na poważne nieprawidłowości w wydatkowaniu środków z unijnej pomocy. Dotyczyło to przeprowadzonej w 2001 r. kontroli „Wykorzystania pomocy z funduszy partnerskich Unii Europejskiej tzw. CPF PHARE”⁹, tj. środków uzyskanych ze sprzedaży pomocy rzeczowej przekazanej Polsce przez Komisję Europejską w 1990 r. w ramach programu PHARE¹⁰. Przykładowo, ówczesny Urząd Komitetu Integracji Europejskiej – największy beneficjent CPF PHARE – niezgodnie z przeznaczeniem wydatkował prawie 8 mln zł, tj. aż 39,3% otrzymanych środków. Sfinansowano m.in. zakup luksusowych

samochodów osobowych oraz niedozwolone usługi i wynagrodzenia. Swoboda dokonywania wydatków, a także to, że podmioty odpowiedzialne za kontrolę były równocześnie największymi beneficjentami pomocy, nie sprzyjały prawidłowości i efektywności wykorzystania środków. NIK wnioskowała o zaprzestanie takich wydatków oraz zdefiniowanie kierunków wydatkowania pozostałych funduszy. Wystąpiła także o poszerzenie katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych o czyny polegające na niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniu środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi. Większość wniosków Izby została zrealizowana.

Finansowa kontrola wewnętrzna

NIK, jako naczelny organ kontroli państwowej, jest szczególnie zainteresowana sprawnie funkcjonującym systemem finansowej kontroli wewnętrznej, bez którego utrudnione jest wykrywanie błędów i nieprawidłowości w dysponowaniu środkami publicznymi. Kwestia ta nabrała szczególnego znaczenia w aspekcie procesu integracji europejskiej i stanowiła warunek, bez spełnienia którego Komisja Europejska nie zgodziłaby się na zamknięcie negocjacji i na zwiększenie pomocy z budżetu UE dla Polski. W związku z tym NIK kilkakrotnie podejmowała kontrole dotyczące prawidłowości ustanowienia i funkcjonowania kontroli wewnętrznej w zakresie środków unijnych.

⁹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 32/2002/P/01/004/KAP.

¹⁰ W przeciwieństwie do innych ówczesnych środków pomocowych, o wydatkowaniu środków CPF PHARE na konkretne przedsięwzięcia decydowała samodzielnie strona polska.

W 2001 r. Izba zbadała „Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej”¹¹ i oceniła ją krytycznie. Ustalono, że krajowe jednostki zarządzające funduszami unijnymi nie wypracowały właściwych procedur i często nie posiadały komórek kontroli audytu wewnętrznego. Komisja Europejska uznawała istnienie audytu i kontroli finansowej za niezbędny element zapobiegania niegospodarności oraz korupcji. NIK wnioskowała więc o przyspieszenie prac legislacyjnych w sprawie funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej i audytu wewnętrznego oraz o ustalenie podziału zadań i zasad współpracy pomiędzy rządowymi podmiotami kluczowymi dla zapewnienia kontroli prawidłowości wykorzystania środków pomocowych. Zgodnie z wnioskami NIK, Minister Finansów, Główny Inspektor Kontroli Skarbowej i Szef Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej wprowadzili wówczas szczegółowe procedury kontroli wydatków i raportowania o wydatkach oraz zmiany instytucjonalne i standardy zatrudniania osób odpowiedzialnych za wykorzystanie środków pomocowych.

Kampania informacyjna

Ważnym aspektem przygotowania do akcesji była akcja informacyjna dla społeczeństwa o kosztach i korzyściach tego procesu. Przed referendum w tej sprawie¹² niezbędne było jak najszersze poinformowanie obywateli o wszystkich aspektach funkcjonowania Unii. NIK

w 2002 r. uznała więc za konieczne przeprowadzenie kontroli w tym obszarze. W wyniku kontroli „Działania informacyjne i edukacyjne e-administracji rządowej w zakresie integracji Polski z Unią Europejską”¹³ NIK stwierdziła, że realizowano je przede wszystkim w ramach Programu Informowania Społeczeństwa, koordynowanego przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE). Urząd ten nie opracowywał jednak zasad finansowego wspierania tych działań, a także nie upublicznił informacji na temat możliwości ubiegania się o dofinansowanie ich realizacji. Brak kryteriów udzielania dotacji oraz nierówny dostęp do informacji o możliwości ich uzyskania NIK uznała za sprzeczne z zasadami jawności i przejrzystości działania administracji publicznej. W związku z przygotowaniami do referendum akcesyjnego Izba postulowała dokonanie analizy dotychczasowej rządowej działalności informacyjnej i promocyjnej związanej z integracją Polski z UE. Po kontroli NIK na stronie internetowej UKIE zamieszczono szczegółowe informacje dotyczące trybu i zasad udzielania dotacji celowych na realizację zadań zleconych jednostkom niepaństwowym oraz kryteriów oceny projektów. Można stwierdzić, że wnioski sformułowane w ramach tej kontroli przyczyniły się do dokonania zmian prowadzących do lepszego informowania społeczeństwa o sprawach związanych z UE.

¹¹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 37/2002/P/01/003/KAP, maj 2002 r.

¹² Referendum w tej sprawie odbyło się 8.6.2003.

¹³ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 21/2003/P/02/001/KAP, kwiecień 2003 r.

Jeżeli podsumujemy rezultaty kontroli dotyczących dostosowania Polski do członkostwa w Unii Europejskiej i liczbę wniosków zrealizowanych przez podmioty kontrolowane, nie ma wątpliwości, że badania NIK miały pozytywny wpływ na przygotowanie Polski do przystąpienia do UE.

Wykorzystanie funduszy europejskich

Po wejściu do UE Polska zaczęła korzystać ze środków unijnych jako jej pełnoprawny członek. Ponadto, nasz kraj mógł odtąd otrzymywać wsparcie finansowe oferowane słabiej rozwiniętym państwom członkowskim UE, m.in. przez Szwajcarię¹⁴ lub Norwegię¹⁵. Środki europejskie stały się i wciąż są istotnym elementem przyspieszenia rozwoju naszego kraju, służąc wyrównywaniu różnic rozwojowych pomiędzy Polską a „starymi” członkami UE, m.in. przez finansowanie niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych, wsparcie działań na rzecz zwalczania bezrobocia, zwiększenia konkurencyjności gospodarki, ochrony środowiska, rozwoju innowacyjnej i nowoczesnej gospodarki. Niemal wszędzie realizowano inwestycje z udziałem środków z UE, środków pomocy szwajcarskiej albo norweskiej. Biorąc pod uwagę znaczenie oraz wielkość pomocy europejskiej dla rozwoju gospodarczego Polski, właściwe przygotowanie odpowiednich

organów do absorpcji tych środków, a także prawidłowość ich wydawania pozostają przedmiotem wielu kontroli NIK. O pomoc w realizacji tego rodzaju kontroli zwracał się do nas także Europejski Trybunał Obrachunkowy. Od początku przynależności Polski do Unii Europejskiej NIK stała się niezależnym audytorem przygotowania podmiotów publicznych do wydatkowania środków europejskich oraz prawidłowości zarządzania i kontroli ich wykorzystania, także przez beneficjentów.

W pierwszej perspektywie finansowej obejmującej okres 2004–2006 Polska otrzymała z budżetu UE 12,8 mld euro; wdrażano je w ramach Narodowego Planu Rozwoju, a przeznaczono na rozwój konkurencyjnej gospodarki oraz kapitału ludzkiego, wzrost zatrudnienia, zwiększenie spójności z Unią na poziomie krajowym i regionalnym, rozwój transportu, restrukturyzację i modernizację sektora żywnościowego, a także obszarów wiejskich itp.

Druga perspektywa finansowa obejmowała lata 2007–2013. W tym okresie Polska otrzymała 67,3 mld euro na realizację programów operacyjnych w ramach polityki spójności oraz 13,2 mld euro na Wspólną Politykę Rolną i Rybacką. Środki służyły: poprawie funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowie mechanizmów

¹⁴ W ramach Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy Polska otrzymała 489 mln franków szwajcarskich, tj. 49% wszystkich środków pomocowych ze Szwajcarii. Obok Polski beneficjentami środków szwajcarskich było 9 państw: Czechy, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Malta, Słowenia, Słowacja i Węgry. Prawidłowość wydatkowania środków szwajcarskich była przedmiotem kontroli NIK. Była to kontrola: *Realizacja szwajcarsko-polskiego programu współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury*, Informacja o wynikach kontroli z czerwca 2017 r., nr ewid. 4/2017/P/16/005/KAP.

¹⁵ W ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2004–2009 na realizację przedsięwzięć przyznano Polsce 533 mln euro.

partnerstwa, poprawie jakości kapitału ludzkiego, budowie i modernizacji infrastruktury technicznej i społecznej dla wzrostu konkurencyjności Polski, wspieraniu innowacyjności, wyrównywaniu szans rozwojowych oraz wspomaganiu zmian strukturalnych na obszarach wiejskich.

Trzecią, obecnie trwającą perspektywę, przewidziano na lata 2014–2020. Polska ma otrzymać 82,5 mld euro, z czego 60% będzie przeznaczony na krajowe programy operacyjne a 40% na programy regionalne. Środki mają być wykorzystane na: wsparcie gospodarki niskoemisyjnej, ochronę środowiska, rozwój infrastruktury technicznej, wspieranie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, rozwój edukacji, poprawę sytuacji na rynku pracy, stworzenie przyjaznej dla społeczeństwa e-administracji, zwiększenie dostępności do Internetu.

Wewnętrzna kontrola funduszy UE

Po przeprowadzonej w 2005 r. kontroli „Funkcjonowania systemu wewnętrznej kontroli finansowej funduszy strukturalnych”¹⁶ NIK uznała, że system zarządzania i kontroli funduszy strukturalnych w Polsce spełnia wymogi określone przez Komisję Europejską i na ogół zapewnia wykrywanie nieprawidłowości w wykorzystaniu środków. Uchybienia i nieprawidłowości występujące na wstępnym etapie wdrażania zostały wyeliminowane. Pojawił się natomiast problem przeregulowania działalności, tj. nadmierne rozbudowanie procedur, w tym wprowadzenie obowiązków niewymaganych przepisami prawa wspólnotowego,

a także nieprzejrzystość niektórych procedur i wytycznych, zwłaszcza dotyczących rozliczania projektów przez beneficjentów. NIK negatywnie oceniła również nadmierne skomplikowanie systemu informowania o nieprawidłowościach. Izba uznała za konieczne m.in. uproszczenie i ujednoczenie procedur w celu wyeliminowania opóźnień we wdrażaniu programów operacyjnych, a także podjęcie działań na rzecz poprawy koordynacji zarządzania tymi programami aby uniknąć utraty części środków. NIK wniosowała także o pełne wdrożenie przez Ministerstwo Finansów systemu informatycznego monitoringu i kontroli finansowej (tzw. SIMIK). Postulaty Izby przyczyniły się do podjęcia konkretnych działań. Przykładowo, Minister Rozwoju Regionalnego powołał zespoły, których zadaniem było wypracowanie rozwiązań udoskonalających wdrażanie programów w celu usprawnienia i przyspieszenia weryfikacji wniosków beneficjentów o refundację. Minister Gospodarki utworzył grupę roboczą ds. uproszczeń i wprowadzania nowych procedur wdrażania programów operacyjnych. Minister Finansów wyraził zgodę na ułatwienie procedur w zakresie weryfikacji i dokonywania płatności na rzecz beneficjentów oraz wprowadził szereg udogodnień i rozwiązań, aby przyspieszyć wdrożenie SIMIK.

Środki na lata 2004–2006

Odpowiedź na pytanie, jak ostatecznie wykorzystano środki z budżetu UE na lata 2004–2006, dała przeprowadzona

¹⁶ Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 54/2006/P/05/002/KAP, maj 2006 r.

w 2009 r. kontrola dotycząca „Realizacji zamknięcia pomocy finansowej funduszy strukturalnych w perspektywie budżetowej 2004–2006”¹⁷. NIK oceniła pozytywnie, pomimo stwierdzenia nieprawidłowości, realizację prowadzonego po raz pierwszy przez polską administrację zadania przygotowania zamknięcia pomocy, polegającego m.in. na ostatecznej weryfikacji wydatków i rozliczeniu się ze środków otrzymanych na realizację programów operacyjnych na lata 2004–2006.

Z ustaleń kontroli wynikało, że poziom wykorzystania przyznanej alokacji był wysoki, bliski 100%, terminowo rozliczono też projekty. Izba wnioskuje m.in. o zintensyfikowanie działań na rzecz odzyskiwania od beneficjentów środków nieprawidłowo wydatkowanych lub niewydatkowanych i niezwróconych w terminie, a także o dalsze przechowywanie przez beneficjentów dokumentacji realizacji projektu przez okres wymagany w przepisach unijnych, co miałyby zapewnić instytucje zarządzające. Działania te podjęto. Programy operacyjne na lata 2004–2006 zostały ostatecznie zamknięte przez Komisję Europejską w latach 2011–2012¹⁸.

Fundusze na lata 2007–2013

Przed rozpoczęciem korzystania z funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 Polska musiała

uwzględnić wiele warunków prawnych, organizacyjnych i technicznych, bez spełnienia których wydatkowanie środków unijnych byłoby niemożliwe, należało więc sprawdzić, jak jest wypełniany ten wymóg.

Oceny przygotowania administracji do absorpcji funduszy na lata 2007–2013 Izba dokonała m.in. w ramach kontroli „Zdolności administracji publicznej do wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013”¹⁹ (POKL), przeprowadzonej w 2008 r., tj. w początkowej fazie wdrażania funduszy strukturalnych 2007–2013. Był to największy w historii UE program współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, kumulujący 14% całości środków przeznaczonych wówczas dla Polski. Obawy NIK budził niski poziom wykorzystania pomocy. Na koniec 2008 r. poziom kwalifikowalnych wydatków wyniósł 1,9% dostępnej w POKL alokacji. Wystąpiły także istotne opóźnienia, przede wszystkim w przygotowaniu i realizacji dużych projektów systemowych, dotyczących między innymi szkolenia kadr administracji publicznej. Wnioski NIK dotyczyły na przykład zapewnienia terminowej weryfikacji wniosków beneficjentów o płatność oraz sporządzania sprawozdań zbiorczych. Po kontroli Minister Rozwoju Regionalnego poinformował m.in., że wprowadzono modyfikacje w celu zapewnienia terminowego

¹⁷ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 36/2010/P/09/004/KAP, kwiecień 2010 r.

¹⁸ *Sprawozdanie końcowe z realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, maj 2013 r. <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Sprawozdania/Documents/Sprawozdanie_koncowe_z_realizacji_NPR_2004_2006_071013.pdf>.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 34/2009/P/08/004/KAP, kwiecień 2009 r.

sprawdzania i zatwierdzania wniosków beneficjentów oraz zmiany w sprawozdawczości.

Warto zaznaczyć, że w perspektywie finansowej 2007–2013 zdecentralizowano zarządzanie funduszami, przygotowując 16 regionalnych programów operacyjnych (w miejsce jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego w perspektywie finansowej 2004–2006). Proces decyzyjny przeniesiono ze szczebla ministerstwa na poziom województw samorządowych. Tym samym spełniły się wcześniej formułowane postulaty Izby, takie jak po kontroli „Wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego” z 2005 r. oraz po kontroli „Realizacji projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach kontraktów wojewódzkich” z 2006 roku²⁰.

W przeprowadzonej w 2010 r. kontroli „Realizacji przez zarządy województw wybranych zadań instytucji zarządzających Regionalnymi Programami Operacyjnymi”²¹, NIK wydała opinię o wykonywaniu zadań dotyczących oceny i wyboru projektów oraz skuteczności wdrażania poszczególnych RPO. Osąd był pozytywny, co potwierdziło słuszność koncepcji decentralizacji zarządzania środkami UE w Polsce.

Kontrola „Upraszczenie zasad wdrażania funduszy strukturalnych”²² z 2012 r.

wykazała znaczący postęp w ułatwieniach przepisów i procedur. Umożliwiono m.in. ryczałtowe rozliczanie kosztów, uproszczono wzory wniosków i sprawozdań dla beneficjentów, zrezygnowano z części załączników do wniosków i sprawozdań, ułatwiono procedury wypłaty zaliczek dla beneficjentów oraz zmieniono zasady udzielania gwarancji. Wdrożono mniej skomplikowane procedury wynikające ze zmienionych przepisów unijnych, w związku z tym Izba nie formułowała wniosków pokontrolnych.

Komisja Europejska, poczynawszy od perspektywy finansowej 2007–2013, kładzie coraz większy nacisk na efektywność wydatkowania środków z budżetu UE i osiągnięcie zakładanych celów projektów, a także zapewnienie trwałości osiągniętych efektów w dłuższym czasie (w uproszczeniu, zasada trwałości oznacza, że beneficjent powinien utrzymać deklarowane osiągnięte rezultaty realizacji projektu współfinansowanego ze środków unijnych przez okres 5 lat od zakończenia realizacji projektu lub 3 lat w wypadku małych i średnich przedsiębiorstw).

Kontrola „Trwałości projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych na przykładzie wybranych Regionalnych Programów Operacyjnych”²³ z 2014 r. wykazała, że prowadzony przez instytucje zarządzające i pośredniczące monitoring i kontrola były na ogół skuteczne i zapewniały wykrywanie nieprawidłowości.

²⁰ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 34/2007/P/06/003/KAP, kwiecień 2007 r.

²¹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 184/2010/P/10/001/KAP, luty 2011 r.

²² Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 24/2013/P12/019/KAP, czerwiec 2013 r.

²³ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 35/2014/P/13/196/KAP, czerwiec 2014 r.

Ustalono, że duża liczba wymogów dotyczących zachowania trwałości projektu sprawiała trudność beneficjentom. W związku z tym NIK wnioskowała do zarządów województw, jako instytucji zarządzających regionalnymi programami operacyjnymi, o doprecyzowanie w umowach zawieranych z beneficjentami w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 wymagań dotyczących zachowania trwałości projektu tak, aby na podstawie umowy mogli oni poznać swoje obowiązki. Postulat został uwzględniony przy zawieraniu umów w ramach perspektywy 2014–2020.

Fundusze polityki spójności na lata 2014–2020

Ze względu na wysokość funduszy polityki spójności UE przyznanych dla Polski na lata 2014–2020 i ich znaczenie dla rozwoju kraju, NIK przeprowadziła szereg kontroli dotyczących zarządzania i wykorzystania tych środków. W informacji o wynikach kontroli „Przygotowania systemu wdrażania polityki strukturalnej na lata 2014–2020”²⁴ Izba oceniła, że zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym, podjęto należyte i skuteczne działania przygotowawcze. Umożliwiły one terminowe przygotowanie i przekazanie Komisji Europejskiej projektu umowy partnerstwa oraz projektów krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Umowa partnerstwa została zaakceptowana przez Komisję Europejską w maju 2014 r. Przed Polską takie umowy z Komisją Europejską zawarły

tylko dwa państwa członkowskie: Dania i Niemcy. Po kontroli zintensyfikowano prace nad opracowaniem projektów wytycznych i procedur dotyczących nowej perspektywy, a także zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Zakończono proces wypełniania warunków *ex-ante*, od czego była uzależniona możliwość wydatkowania środków unijnych w niektórych obszarach.

W kolejnych latach Izba stale obserwowała poziom wykorzystania środków unijnych, gdyż niepełne lub nieprawidłowe ich wydatkowanie oraz nieosiągnięcie uzgodnionych rezultatów może spowodować utratę części pomocy. Jak wykazała kontrola „Zarządzanie wykorzystaniem środków UE na lata 2014–2020 w ramach Polityki Spójności”²⁵, zaawansowanie realizacji programów operacyjnych na lata 2014–2020 w połowie 2017 r. nie było w pełni zadowalające. Według stanu na 30 czerwca 2017 r. wysokość wydatków na realizację projektów wyliczana na podstawie wniosków beneficjentów o płatność wzrosła jedynie z 1,8% do 7,5% dostępnej alokacji funduszy UE, a jeszcze niższy był wzrost poziomu wydatków certyfikowanych. W razie stwierdzenia poważnego niepowodzenia w realizacji celów Komisja Europejska może zastosować sankcje finansowe. Wnioski NIK dotyczyły na przykład: intensyfikacji działań na rzecz wydatkowania i certyfikacji środków w tych osiach lub przyspieszenia kontraktacji zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Instytucje zarządzające

²⁴ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 151/2014/P/14/003/KAP, sierpień 2014 r.

²⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 159/2017/P/17/005/KAP, grudzień 2017 r.

programami poinformowały o: wprowadzeniu zmian organizacyjnych i zmian harmonogramów naboru wniosków o dofinansowanie; zwiększeniu puli środków w rozstrzyganych konkursach, aby więcej projektów mogło uzyskać wsparcie; zaangażowaniu dodatkowych osób do oceny wniosków o dofinansowanie; podjęciu decyzji o certyfikowaniu wydatków na zaliczki wypłacane beneficjentom.

Informatyzacja kraju

NIK od kilkunastu lat przywiązuje dużą wagę do kontroli informatyzacji kraju, w szczególności do zadań administracji publicznej w tej dziedzinie, ponieważ informatyzacja wkroczyła do wszystkich sfer naszego życia, stajemy się społeczeństwem cyfrowym. Bez systemów informatycznych i Internetu nie byłoby już chyba możliwe prawidłowe funkcjonowanie państwa.

Izba przeprowadziła kilkanaście kontroli na ten temat. Były trudne, wymagały dobrego przygotowania i specjalistycznej wiedzy z zakresu informatyki oraz zarządzania projektami w tej dziedzinie. Dlatego korzystaliśmy z pomocy ekspertów i specjalistów.

NIK zawsze starała się kontrolować informatyzację, na etapie przygotowania i realizacji projektów informatycznych lub systemy informatyczne w początkowej fazie wdrażania, ponieważ wtedy istnieje duże ryzyko popełnienia błędów. Izba wielokrotnie wskazywała na nieprawidłowości i zagrożenia w realizacji danego projektu.

System dla ZUS

Jednymi z pierwszych kontroli NIK w tym obszarze były przeprowadzone w latach 1999–2000 badania dotyczące przygotowania i wdrażania kompleksowego systemu informatycznego w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych²⁶, znanego jako KSI ZUS. Wzbudziły szerokie zainteresowanie społeczne także ze względu na wprowadzaną wówczas reformę systemu ubezpieczeń społecznych.

Ustalenia kontroli wykazały, że w przygotowaniach ZUS do wdrożenia reformy ubezpieczeń społecznych popełniono wiele błędów. NIK oceniła negatywnie – jako niecelowe, niegospodarne i nierzetelne – wszczęcie postępowania o zamówienie publiczne na zaprojektowanie i wdrożenie Kompleksowego Systemu Informatycznego ZUS, w sytuacji, gdy nie istniała koncepcja całego systemu oraz nie było decyzji co do zapewnienia finansowania. Przygotowanie organizacyjne było niewystarczające, co w powiązaniu z nieterminowym wdrażaniem KSI spowodowało niemożność prawidłowego działania ZUS w początkowej fazie funkcjonowania reformy ubezpieczeń społecznych. Po kontroli NIK podjęto działania mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych przez Izbę nieprawidłowości. Mimo tego, w związku z opóźnieniami we wdrażaniu KSI, w pierwszych latach powstały zaległości w księgowaniu składek i odprowadzaniu ich do OFE, a ich usuwanie i wyjaśnianie błędów w dokumentach od płatników trwało w ZUS jeszcze wiele lat.

²⁶ Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 176/2000/1/00/001/DAE.

Księgi wieczyste

Z badań NIK wynika ogólny wniosek, że w większości przypadków procesy informatyzacji kraju nie były przygotowane i przeprowadzane prawidłowo. Często przesuwano kolejne terminy zakończenia przedsięwzięć i wciąż rosły ich koszty. Niekiedy początkowy okres wprowadzania rozwiązań informatycznych prowadził do dużego zamieszania. Poprawnie realizowane projekty informatyczne należały do wyjątków. Na przykład NIK, po kontroli realizacji projektu Nowa Księga Wieczysta²⁷, pozytywnie oceniła jego wykonanie, pomimo stwierdzonych uchybień. Izba wniosowała do Ministra Sprawiedliwości, m.in. o usprawnienie zarządzania projektem, dokonanie analizy wydajności pracy wydziałów ksiąg wieczystych oraz ich zasobów kadrowych w celu umożliwienia likwidacji zaległości w pracach tych wydziałów, a także o poprawę funkcjonowania systemu pod kątem ograniczenia awarii. Po kontroli NIK usprawniono zarządzanie projektem i funkcjonowanie systemu.

Strony www dostępne dla wszystkich

Szczególną wagę NIK przykładła do kontroli przedsięwzięć informatycznych, które mają na celu usprawnienie pracy urzędów, poprawę obsługi obywateli, umożliwienie załatwiania spraw przez Internet

i zapewnienie dostępności osobom niepełnosprawnym. Izba zwróciła uwagę na przykład na problemy z dostosowaniem stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych. Od czerwca 2015 r., po upływie trzyletniego okresu dostosowawczego, powinny już spełniać ten wymóg. W związku z tym, w 2015 r. Izba szczegółowo skontrolowała „Realizację przez podmioty wykonujące zadania publiczne obowiązku dostosowania ich stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych”²⁸. NIK podjęła współpracę z Fundacją Integracja, zajmującą się problemami osób niepełnosprawnych, w szczególności przy prowadzeniu badań zasięgnięto opinii ekspertów i użytkowników z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Działania skontrolowanych urzędów, pomimo pewnych starań i trzyletniego okresu przejściowego, nie doprowadziły do zapewnienia wymaganej dostępności ich serwisów dla wszystkich odbiorców. Odpowiednio przygotowane były tylko dwa z 23 zbadanych. Izba wniosowała o podjęcie stosownych działań i niektóre nieprawidłowości zostały usunięte jeszcze w trakcie kontroli. Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o przystąpieniu do realizacji wniosków pokontrolnych. Ustalenia Izby były prezentowane na wielu konferencjach i posiedzeniach komisji sejmowych, aby podkreślić wagę problemu.

²⁷ Informacja o wynikach kontroli: *Rozpoznawanie przez sądy spraw wieczystoksięgowych oraz realizacja projektu Nowa Księga Wieczysta*, nr ewid. 27/2009/P/08/002/KAP, kwiecień 2009 r.

²⁸ Informacja o wynikach kontroli nr ewid. 205/2015/D/15/505/KAP, styczeń 2016 r. Kwestie dostosowania stron internetowych do potrzeb osób niepełnosprawnych były także uwzględniane w ramach innych kontroli, zob. np. Informacja o wynikach kontroli: *Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu*, nr ewid. 205/2014/P/14/004/KAP, luty 2015 r.

Usługi elektroniczne

NIK w ostatnich latach prowadziła kontrole dotyczące budowy i funkcjonowania najważniejszych dla obywateli systemów informatycznych administracji publicznej, a także udostępniania im usług elektronicznych. Nie ulega wątpliwości, że informatyzacja wpływa na jakość i szybkość obsługi obywateli, a tym samym ma duże znaczenie przy ocenie sprawności funkcjonowania administracji publicznej.

W 2015 r. Izba przeprowadziła kontrolę „Świadczenie usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego”²⁹. Wyniki wykazały, że pomimo udostępnienia w kontrolowanych urzędach jednostek samorządu terytorialnego różnych usług publicznych w formie elektronicznej, ich wykorzystanie było niewielkie. Na przykład, w jednym z kontrolowanych urzędów, poza Elektroniczną Skrzynką Podawczą, udostępniono 302 usługi elektroniczne, natomiast obywatele korzystali jedynie z pięciu, a najczęściej z jednej, tj. Elektronicznej Skrzynki Podawczej umożliwiającej załatwienie sprawy dzięki złożeniu tzw. pisma ogólnego. Niewielkie zainteresowanie elektroniczną formą realizacji spraw wiązało się m.in. z istniejącymi barierami technicznymi i prawnymi. W sierpniu 2015 r. uruchomiono, z prawie dwuletnim opóźnieniem, zmodernizowaną platformę ePUAP2, przy budowie której wystąpiło wiele nieprawidłowości. Pozytywnym skutkiem

uruchomienia nowej platformy ePUAP2 była możliwość centralnego udostępniania kolejnych e-usług administracji publicznej. NIK wniosowała m.in. o rozpozsechnienie bezpłatnego profilu zaufanego ePUAP. W wyniku działań podjętych wówczas przez Ministerstwo Cyfryzacji, liczba osób, które korzystały z profilu zaufanego, zbliżyła się w 2017 r. do miliona. W 2018 r. odsetek osób pobierających formularze elektroniczne wzrósł w stosunku do 2015 r. o 5,3 pkt. proc.

System Rejestrów Państwowych

Jednym z podstawowych elementów informatyzacji kraju było wprowadzenie informatycznego Systemu Rejestrów Państwowych (SRP). Ma on istotne znaczenie dla usprawnienia obsługi obywateli przez administrację publiczną, zmniejszenia czasu załatwiania spraw w urzędach, ograniczenie papierowej formy obiegu dokumentów, itp. Przeprowadzona w 2016 r. kontrola NIK dotycząca Systemu Rejestrów Państwowych³⁰ wykazała, że przygotowanie i udostępnienie ich przez ówczesne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (MSW) oraz Centralny Ośrodek Informatyki (COI) obarczone było wieloma błędami, zaś uruchomienie niedopracowanego SRP nastąpiło z dwumiesięcznym opóźnieniem. Po uruchomieniu SRP wystąpiły utrudnienia dla obywateli oraz urzędów, m.in. opóźnienia w wydawaniu odpisów aktów stanu cywilnego. Realizując wnioski pokontrolne NIK,

²⁹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 223/2015/P/15/003/KAP, marzec 2016 r.

³⁰ Informacja o wynikach kontroli: *System Rejestrów Państwowych – bezpieczeństwo, funkcjonowanie i użyteczność*, nr ewid. 208/2016/P/16/006/KAP, marzec 2017 r.

Minister Cyfryzacji oraz Dyrektor COI poinformowali o działaniach podjętych w celu wyeliminowania stwierdzonych błędów i wprowadzenia usprawnień oczekiwanych przez użytkowników, a także o przygotowaniu narzędzia informatycznego do przeprowadzenia masowej migracji do SRP aktów stanu cywilnego zgromadzonych w lokalnych bazach danych. Mimo stwierdzonych nieprawidłowości i początkowych niedogodności związanych z funkcjonowaniem rejestrów, udostępnienie SRP umożliwiło obywatelom wydawanie dowodów osobistych oraz aktów stanu cywilnego w dowolnym urzędzie gminy, niezależnie od miejsca zamieszkania.

CEPIK

Przykładem kontroli przedsięwzięcia informatycznego, którego termin zakończenia wielokrotnie przesuwano, a koszty znacznie wzrosły, była zrealizowana w II połowie 2017 r. kontrola „Wdrażania systemu Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców”³¹ (CEPiK 2.0). Wykazano, że System CEPiK 2.0 nie był prawidłowo przygotowywany, zarówno w okresie zarządzania projektem przez ówczesne MSW, jak i przez Ministerstwo Cyfryzacji. W rezultacie jego udostępnienie opóźniło się o ponad dwa lata, a koszty realizacji systemu wzrosły o 42 mln zł. NIK negatywnie oceniła sposób realizacji CEPiK 2.0 w latach 2013–2015 przez głównego wykonawcę – Centralny Ośrodek Informatyki (COI). Pomimo zmian wprowadzonych w 2016 r. przez Ministerstwo oraz COI,

nadal występowały nieprawidłowości. Po uruchomieniu w listopadzie 2017 r. części systemu CEPiK 2.0, ujawniło się wiele istotnych usterek i błędów w funkcjonowaniu systemu ewidencji pojazdów, takich jak: wydłużenie czasu obsługi sprawy, zmniejszenie liczby realizowanych spraw w porównaniu z okresem przed udostępnieniem systemu. W pierwszym okresie funkcjonowania CEPiK 2.0 często niemożliwe było załatwienie niektórych spraw, a w części urzędów czasowo nie było dostępu do systemu. Do opóźnień w realizacji CEPiK 2.0 przyczyniły się m.in.: częste zmiany koncepcji organizacji wytwarzania tego systemu w latach 2013–2016, duża rotacja kadr w COI, powierzenie kierowania pracami osobom o niewielkim doświadczeniu zawodowym, niewystarczający nadzór nad postępem prac. Ponadto, NIK zwróciła uwagę na niski stan zaawansowania realizacji dalszych etapów CEPiK 2.0. Na przykład zaawansowanie IV etapu – uruchomienie Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców było na poziomie 3%. Izba wniosowała do Ministra Cyfryzacji m.in. o podjęcie działań w celu przyśpieszenia prac i zapewnienia terminowego zakończenia kolejnych etapów związanych z jego uruchomieniem. W stanowisku do informacji o wynikach kontroli Minister Cyfryzacji zgodził się z większością sformułowanych przez NIK ocen i wniosków oraz poinformował, że wdrożony od stycznia 2018 r. plan naprawczy pozwolił na ustabilizowanie systemu. Wprowadzono też zmiany organizacyjne,

³¹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 3/2018/P/17/003/KAP, kwiecień 2018 r.

podjęto decyzję w sprawie modyfikacji ustawowych terminów wdrożenia kolejnych etapów CEPiK 2.0. Realizując wniosek NIK, zmieniono także sposób finansowania dalszych prac w celu lepszego powiązania nakładów z ich postępowaniem.

Ochrona danych w systemach informatycznych

Nie ulega wątpliwości, że nasze dane osobowe będące w posiadaniu urzędów państwowych muszą być należycie chronione. Nie można dopuścić do sytuacji, że dane obywateli dostaną się w niepowołane ręce i będą wykorzystywane do nielegalnych działań. Dlatego też NIK konsekwentnie zwraca uwagę na zapewnienie bezpieczeństwa tych systemów informatycznych administracji publicznej, w których są gromadzone i przetwarzane ważne dane o obywatelach. Na przykład, w wyniku przeprowadzonej w 2014 r. kontroli „Wdrażanie wybranych wymagań dotyczących systemów teleinformatycznych, wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz Krajowych Ram Interoperacyjności na przykładzie niektórych urzędów gmin miejskich i miast na prawach powiatu”³², nieprawidłowości stwierdzono w 87,5% skontrolowanych urzędów miast, w tym w sześciu urzędach stan bezpieczeństwa informacji oceniono negatywnie. Wszystkie wnioski pokontrolne zostały przyjęte do realizacji.

Jedną z kontroli NIK, w której badano kwestie bezpieczeństwa informatycznego,

była wskazana już wyżej kontrola dotycząca Systemu Rejestrów Państwowych, prowadzona w 2016 r. Ustalono, że zarządzanie bezpieczeństwem tego systemu, który zawiera bardzo istotne dane o obywatelach (takie jak: imię, nazwisko, nr PESEL, adres zameldowania czy stan cywilny) nie było kompleksowo zorganizowane i uregulowane. Kierownicy kontrolowanych urzędów na ogół nie przywiązywali dostatecznej wagi do zapewnienia bezpieczeństwa przetwarzania informacji z wykorzystaniem SRP. Brakowało szczegółowych rozwiązań do wdrożenia polityki bezpieczeństwa tego systemu. Audyty i testy bezpieczeństwa SRP przeprowadzono jedynie w trakcie jego wytwarzania i wdrażania i ani razu przez niemal półtora roku od uruchomienia systemu. W 62% skontrolowanych urzędów miast korzystających z SRP nie opracowano i nie wdrożono polityki bezpieczeństwa informacji. Po kontroli kierownicy kontrolowanych jednostek, na skutek wniosków NIK, poinformowali o podjęciu działań służących poprawie bezpieczeństwa przetwarzanych informacji.

Wyniki przeprowadzonych przez NIK kontroli wskazują, że ochrona naszych danych osobowych w wielu skontrolowanych podmiotach nie jest zadowalająca. Trzeba więc stale zwracać na to uwagę administracji publicznej. Kontynuację aktywności NIK w tej dziedzinie stanowi kontrola zarządzania bezpieczeństwem informacji w jednostkach samorządu terytorialnego³³.

³² Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 205/2014/P/14/004/KAP, luty 2015 r.

³³ W chwili oddawania niniejszego artykułu do druku informacja w wynikach kontroli była w trakcie opracowywania, jej opublikowanie nastąpi prawdopodobnie pod koniec I kwartału 2019 r.

Wyniki tego badania pokażą czy sytuacja się poprawiła.

Funkcjonowanie samorządu

Rezultaty oddziaływania NIK na poprawę funkcjonowania administracji można przedstawić na przykładach kilku przeprowadzonych w ostatnich latach kontroli. Dotyczyły one m.in. porządkowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości gmin po transformacji ustrojowej, wdrażania nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi oraz wspierania przedsiębiorczości przez gminy.

Stan prawny nieruchomości

Nie ulega wątpliwości, że Skarb Państwa i samorząd powinny wiedzieć jakie nieruchomości są w ich posiadaniu; bez uregulowanego ich stanu prawnego nie mogą być przedmiotem obrotu, a zatem nie można ich sprzedać, nie mogą stanowić zabezpieczenia kredytu, niemożliwe jest też prowadzenie w nich jakichkolwiek inwestycji. Przez wiele lat problem regulowania własności nieruchomości nie został rozwiązany, ale jego wagę doceniał ustawodawca uchwalając 7 września 2007 r. ustawę o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁴ (tzw. ustawa ujawniająca). Nakładała ona obowiązek kompleksowego zinventaryzowania nieruchomości, tj. ustalenia

rzeczywistego stanu posiadania mienia przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego (JST). Z tych m.in. powodów podjęliśmy w 2008 r. kontrolę dotyczącą „Aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne”³⁵. NIK negatywnie oceniła wówczas działania starostów i wójtów (burmistrzów, prezydentów) w zakresie objętym badaniem. Na skontrolowanych 108 JST, w 50 przypadkach sformułowano ocenę negatywną z powodu istotnych nieprawidłowości. NIK negatywnie oceniła także zaniechanie działań w zakresie regulowania stanu prawnego wspólnot gruntowych przez większość objętych kontrolą wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów. Izba sformułowała łącznie 404 wnioski pokontrolne, a także wnioski systemowe i *de lege ferenda*, dotyczące w szczególności: rozważenia przesunięcia terminów zakończenia prac wynikających z ustawy o ujawnieniu prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego; wprowadzenia prawnego obowiązku współpracy pomiędzy wójtami (burmistrzami, prezydentami) a starostami dotyczącej aktualizacji danych ewidencyjnych nieruchomości; doprowadzenia, na podstawie uregulowań prawnych, do zsynchronizowania zakresu danych ujmowanych w ewidencji

³⁴ Tekst jednolity – Dz.U. z 2012 r. poz. 1460.

³⁵ Informacja o wynikach kontroli: *Aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP, marzec 2009 r.

nieruchomości prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Ustawodawca wziął po uwagę wnioski systemowe i *de lege ferenda* NIK, uchwalając ustawę 28 czerwca 2012 r. o zmianie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego³⁶. Określiła ona m.in. nowy 66-miesięczny termin (liczony od dnia wejścia w życie ustawy z 7 września 2007 r., tj. od 19 listopada 2007 r.) na uzupełnienie dotychczasowych wykazów nieruchomości i przekazanie ich właściwym organom. Zobowiązała organy odpowiedzialne za sporządzanie wykazów nieruchomości do ich weryfikacji. Dla usprawnienia procesu uzupełniania wykazów nieruchomości w ustawie przewidziano obowiązek współpracy ze starostami: marszałków, wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz innych organów reprezentujących Skarb Państwa.

Jak wspomniano, NIK często nie poprzestaje na jednorazowym zbadaniu danego obszaru, ale przeprowadza kontrole systematycznie. Przede wszystkim sprawdza czy i w jaki sposób wnioski zostały zrealizowane, a jeśli nie, to dlaczego. Tak było na przełomie 2012 r. i 2013 r., kiedy sprawdzano „Wykonanie wniosków z kontroli działań organów administracji publicznej na rzecz uregulowania stanu faktycznego i prawnego nieruchomości

skarbu państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminny”³⁷. Wykazywano, że po upublicznieniu wyników kontroli NIK z 2008 r. starostowie podjęli skuteczne działania na rzecz uaktualnienia ewidencji gruntów i budynków oraz uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa. Nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym stanowiły w 2008 r. ponad 48% powierzchni wszystkich, którymi gospodarowali skontrolowani starostowie, a w 2012 r. ich powierzchnia zmniejszyła się ponaddwukrotnie i stanowiła 23%.

W wyniku kontroli z 2012 r. Izba skierowała do starostów i wójtów łącznie 38 wniosków pokontrolnych, a wszyscy w odpowiedzi poinformowali NIK o działaniach podjętych na rzecz ich realizacji. Izba sformułowała także cztery wnioski systemowe, wskazując m.in. na: konieczność kontynuowania przez wojewodów nadzoru i kontroli nad wykonywaniem przez starostów zadań wynikających z ustawy ujawniającej; rzetelnego i zgodnego z ustawowymi wymogami ewidencjonowania przez starostów i wójtów nieruchomości Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących gminne zasoby; przyspieszenia działań wójtów na rzecz zakończenia procesu komunalizacji mienia Skarbu Państwa oraz na potrzebę nowelizacji ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

NIK zdaje sobie sprawę, że proces ujawniania prawa własności będzie długotrwały wobec wieloletnich zaniedbań

³⁶ Tekst jednolity – Dz.U. z 2012 r. poz. 840.

³⁷ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 23/2013/P/12/016/KAP, kwiecień 2013 r.

w aktualizowaniu danych ewidencyjnych nieruchomości oraz konieczności prowadzenia działań na rzecz komunalizacji miasta przez podmioty inne niż starostowie (np. prezydentów, burmistrzów, wójtów lub wojewodów). Jednakże, ze wskazanych wyżej powodów uznano, że kontrole w tym obszarze trzeba kontynuować, mając nadzieję, że przyniosą pozytywny skutek.

W konsekwencji, w II połowie 2018 r. zrealizowano kontrolę „Działania organów administracji publicznej na rzecz ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości”³⁸. Jej celem była ocena działań organów samorządowych związanych z ujawnianiem w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości należących do Skarbu Państwa i nieruchomości stanowiących zasób gminy.

Gospodarowanie odpadami

Kolejnym przykładem pozytywnego oddziaływania NIK na poprawę funkcjonowania administracji publicznej są kontrole związane z gruntowną reformą gospodarowania w gminach odpadami komunalnymi. Prowadzenie racjonalnej gospodarki odpadami ma szczególne znaczenie nie tylko z powodu konieczności dostosowania systemu do wymogów unijnych, ale przede wszystkim ze względu na dbałość o poprawę czystości środowiska naturalnego i warunków życia obywateli. Reforma miała sprzyjać zlikwidowaniu nielegalnych wysypisk, zwiększyć odzyskiwanie surowców wtórnych i ograniczyć

składowanie odpadów, a także wpływać na zrationalizowanie gospodarowania odpadami przez mieszkańców dzięki segregacji odpadów. Kontrole z tego obszaru stanowią kolejny dobry przykład kontroli cyklicznych. Pierwszą kontrolę podjęto już w 2013 r. Dotyczyła „Przygotowania wybranych gmin do wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi”³⁹ w związku z nowelizacją ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁴⁰.

Wyniki wykazały, że gminy napotykały na problemy związane z prawidłową i terminową realizacją zadań dotyczących wprowadzenia nowego systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Skala i zakres stwierdzonych nieprawidłowości świadczą o tym, że skuteczne wcielenie w życie nowych rozwiązań w zakresie gospodarowania odpadami komunalnymi było zadaniem niełatwym. NIK wskazała m.in. na konieczność zintensyfikowania działań eliminujących nieprawidłowości w początkowym okresie wdrażania reformy, w tym konieczność zweryfikowania, czy przyjęte rozwiązania organizacyjne zapewnią prawidłowe funkcjonowanie systemu, zwłaszcza jeśli chodzi o częstotliwość odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości, selektywną zbiórkę odpadów i ich zagospodarowanie, a także wysokość ustalonych stawek opłat.

Obok 50 wniosków pokontrolnych skierowanych do podmiotów kontrolowanych (32 zostały zrealizowane),

³⁸ Nr ewid. 180/2018/P18/003, wyniki kontroli zostaną upublicznione w I kwartale 2019 r.

³⁹ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 180/2013/P13/018/KAP, grudzień 2013 r.

⁴⁰ Dz.U. z 2012 r. poz. 391, ze zm.

NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda*. Zwróciła się do Rady Ministrów m.in. o podjęcie inicjatywy ustawodawczej w celu: jednoznacznego doprecyzowania pojęcia „właściciela nieruchomości”, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; wskazania, że właściciel nieruchomości nie będzie zobowiązany do składania nowej deklaracji o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami w sytuacji, kiedy rada gminy w drodze uchwały dokona zmiany stawki opłaty.

Wnioski *de lege ferenda* skierowane do Rady Ministrów znalazły odzwierciedlenie w nowelizacji przepisów. W ustawie z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw⁴¹ doprecyzowano także formę i termin dokonywania corocznej analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi.

Warto też wspomnieć o dostrzeżonych przez NIK w toku tej kontroli przykładach dobrych praktyk, polegających na: wprowadzaniu ulg prorodzinnych dzięki zastosowaniu niższych stawek opłat dla rodzin wielodzietnych; zaangażowaniu szkół i pracowników placówek oświatowych do akcji informacyjnej o nowym systemie odbierania odpadów, czy na tworzeniu w gminach mobilnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych do czasu utworzenia stałych punktów.

W 2014 r. NIK przeprowadziła następną kontrolę dotyczącą „Wdrożenia w gminach nowego systemu gospodarki odpadami

komunalnymi”⁴². Jej celem była odpowiedź na pytanie, czy wprowadzony przez JST system funkcjonuje prawidłowo, zgodnie z wymogami znowelizowanej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. W ocenie NIK, pomimo trudności i popełnianych błędów, prawie wszystkie objęte kontrolą samorządy skutecznie wdrożyły w 2014 r. nowy system gospodarowania odpadami komunalnymi, a Ministerstwo Środowiska wspierało i monitorowało ten proces. Zapewniono wystarczającą infrastrukturę do zagospodarowania odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości, a także w zdecydowanej większości przypadków do ich selektywnej zbiórki. Zapewniono także konkurencyjny wybór podmiotów do odbioru odpadów z terenu nieruchomości. Gminy zadbały o odpowiednią promocję proekologiczną i dostępność informacji o nowym systemie. Wymaga jednak podkreślenia, że u większości skontrolowanych podmiotów nie udało się zapobiec powstawaniu tzw. dzikich wysypisk. NIK wskazała, że „szczelności” systemu nie sprzyjało nieustalenie przez urzędy gmin pełnych danych o podmiotach wytwarzających odpady (zwłaszcza w większych ośrodkach miejskich), a także przypadki marginalizowania lub zaniechania obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o utrzymaniu czystości w gminach, głównie w stosunku do podmiotów odbierających odpady. Ciekawym ustaleniem tej kontroli było wskazanie dysproporcji pomiędzy kontrolowanymi podmiotami

⁴¹ Dz.U. z 2015 r. poz. 87.

⁴² Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 38/2015/P/14/007/KAP, czerwiec 2014 r.

w bilansowaniu systemu gospodarowania odpadami. Jednym z celów reformy miało być doprowadzenie do sytuacji, w której przychody z tytułu opłat mieszkańców za wywóz śmieci pokrywały wydatki gmin na ten cel. Na przykład, w Krakowie zanotowano nadwyżkę przychodów nad wydatkami wynoszącą ponad 73 mln zł, a we Wrocławiu – deficyt w wysokości ponad 10 mln zł.

Obok sformułowania 53 wniosków pokontrolnych, Izba zwróciła też uwagę, że w początkowym okresie funkcjonowania nowego systemu gospodarowania odpadami zanotowano nieprawidłowości dotyczące sprawozdawczości. W stanowisku do informacji o wynikach tej kontroli Minister Środowiska poinformował m.in., że wszelkie uwagi z tym związane są szczegółowo analizowane i że Ministerstwo współpracowało przy tworzeniu poselskiej nowelizacji ustawy, czego efektem były przepisy ustawy z 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, przewidujące nowe administracyjne kary pieniężne, m.in. za przekazanie nierzetelnego sprawozdania lub za niezastosowanie się do wezwania dotyczącego sporządzenia korekty sprawozdania.

Należy wskazać na jeszcze jeden pozytywny aspekt tej kontroli. Generalnie kontrole NIK cieszą się zainteresowaniem mediów, jednak ta wywołała ogromny wręcz oddźwięk, a jej wyniki były przytaczane zarówno przez prasę centralną, jak i regionalną. Ustalenia wywołały szeroką dyskusję

o problemach związanych z wdrażaniem reformy gospodarowania odpadami.

Na potrzebę przeprowadzenia kolejnej kontroli realizacji zadań gmin w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych wskazywały liczne interpelacje i zapytania poselskie, a także wyniki poprzednich kontroli NIK. Celem przeprowadzonej w 2017 r. kontroli „Realizacja zadań gminy w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych”⁴³, była ocena osiągnięcia przez gminy zakładanych rezultatów wdrożonego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi. Jej wyniki wykazały, że z powodzeniem zorganizowano selektywną zbiórkę odpadów, do czego przyczynił się znaczący rozwój odpowiedniej infrastruktury, tj. łatwo dostępnych punktów selektywnego zbierania odpadów komunalnych, zarówno stacjonarnych, jak i mobilnych.

Zdecydowana większość kontrolowanych gmin osiągnęła w latach 2015–2016 wymagane poziomy recyklingu i przygotowania odpadów do ponownego użycia oraz wskaźniki dopuszczalnego poziomu składowania odpadów biodegradowalnych. Izba stwierdziła jednak, że nadal nie udało się skutecznie ograniczyć skali problemu tzw. dzikich wysypisk oraz doprowadzić do zbilansowania przychodów i kosztów funkcjonowania systemu, a także stworzyć narzędzie do uzyskiwania rzetelnych danych sprawozdawczych o osiągniętych poziomach recyklingu.

Izba sformułowała 93 wnioski do kierowników jednostek kontrolowanych,

⁴³ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 10/2018/P//17/006/KAP, kwiecień 2018 r.

z których 53 zostały zrealizowane do czasu jej zakończenia.

Oświetlenie dróg

Kolejnym przykładem kontroli, w wyniku której sformułowano wnioski *de lege ferenda*, wpływających na poprawę funkcjonowania administracji publicznej, jest dotycząca „Planowania i realizacji przez gminy zadań w zakresie oświetlenia przestrzeni publicznej”⁴⁴. Ustalenia wykazały m.in., że samorządy miały duże problemy z prawidłowym wykonywaniem zadań związanych z oświetleniem dróg publicznych innych niż drogi gminne. NIK sformułowała wnioski systemowe i wnioski *de lege ferenda*, z których trzy zostały w pełni zrealizowane przez zmiany w przepisach ustawy z 27 maja 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Wdrożone wnioski dotyczyły: wprowadzenia obowiązku ustalania warunków technicznych planowanego oświetlenia oraz warunków przejmowania przez gminy obowiązków w zakresie utrzymania oświetlenia zlokalizowanego przy drogach krajowych; powierzenia finansowania oświetlenia dróg publicznych zarządcy danej kategorii drogi, w szczególności zarządcy dróg krajowych i ekspresowych niepłatnych; precyzyjnego określenia podmiotu odpowiedzialnego za finansowanie oświetlenia dróg ekspresowych, na których nie obowiązują opłaty za przejazd; kwalifikowania odcinków dróg zastąpionych

nowo wybudowanymi zgodnie z ich parametrami technicznymi.

Warto przy tym podkreślić, że w informacji o wynikach kontroli Izba upowszechniła przykłady dobrych praktyk polegających na tworzeniu przez kilka gmin tzw. grupy zakupowej służącej wspólnemu przeprowadzeniu przetargu na zakup energii elektrycznej i obniżeniu wydatków na oświetlenie dróg publicznych.

Wspieranie przedsiębiorców

Przykładem kontroli pozytywnie oddziałującej na funkcjonowanie administracji, także dzięki upowszechnieniu dobrych praktyk jest też kontrola dotycząca „Wspierania przedsiębiorczości przez gminy”⁴⁵. W jej ramach NIK przeprowadziła również badanie kwestionariuszowe *on-line* w gminach poniżej 100 tys. mieszkańców (odpowiedzi udzieliło ponad 1600 JST), a także zasięgnęła opinii przedsiębiorców na temat ich doświadczeń i oczekiwań wobec gminy. Przykładem dobrej praktyki może być Program Siemianowicka Karta Młodego Przedsiębiorcy, w ramach którego przedsiębiorcy do 30. roku życia mogli skorzystać z ulg i zniżek zaferowanych przez firmy działające już na terenie miasta Siemianowice Śląskie. Wyniki kontroli pokazały, że działania JST przynosiły wymierne efekty w postaci poprawy warunków rozwojowych gmin.

Do dobrych praktyk można zaliczyć ponadto inicjowanie i wspieranie przez samorządy zakładania organizacji przedsiębiorców, czy promowanie ich działalności,

⁴⁴ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 149/2013/R/12/001/R/12/002/KAP, sierpień 2013 r.

⁴⁵ Informacja o wynikach kontroli, nr ewid. 201/2017/P/17/004/KAP, marzec 2017 r.

albo zachęcanie do inwestowania w gminie przez obniżanie podatków lokalnych.

Podsumowanie

Na zakończenie warto podkreślić, że liczba przyjętych do realizacji wniosków pokontrolnych, w tym wniosków systemowych i *de lege ferenda* świadczy o tym, że kontrole NIK pozytywnie wpływają na poprawę funkcjonowania administracji publicznej. Skuteczność oddziaływania kontroli zależy jednak nie tylko od sprawności i rzetelności kontrolujących, ale także od szerokiego upowszechniania tych wyników. Stąd też efekty badań Izby przedstawiane są nie tylko kontrolowanym podmiotom administracji publicznej, lecz także na posiedzeniach komisji sejmowych, na konferencjach, w prasie i za pośrednictwem

Internetu, zaś informacje o wynikach kontroli w JST rozsyłane są drogą elektroniczną do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki temu mogą dowiedzieć się o nieprawidłowościach stwierdzonych w innych podmiotach i wyeliminować je, a także skorzystać z dobrych praktyk. Dlatego jednostki samorządu terytorialnego chętnie sięgają po informacje o wynikach kontroli NIK.

dr BOGDAN SKWARKA, p.o. dyrektor,
DARIUSZ ŁUBIAN
DARIUSZ ZIELECKI
wicedyrektorzy,
MARIA KOBIERSKA, p.o. wicedyrektor,
Departament Administracji Publicznej NIK

Słowa kluczowe: stulecie NIK, jubileusz, administracja publiczna, kontrole NIK, wnioski pokontrolne, wyniki kontroli NIK, usuwanie nieprawidłowości

Key words: centenary of NIK, jubilee, public administration, NIK audits, post-audit conclusions, NIK audit results, removal of irregularities