

Kontrola i audyt

Roczny plan pracy Najwyższej Izby Kontroli

Najwyższa Izba Kontroli corocznie identyfikuje obszary działalności państwa, w których ryzyko wystąpienia nieprawidłowości jest największe. Uwzględnia tym samym potrzeby głównych użytkowników, oczekujących od najwyższego organu kontroli nie tylko informacji o legalności działań podejmowanych przez władzę publiczną, ale również potwierdzenia, że władza ta kieruje się zasadą należytego zarządzania finansami, dysponuje pieniędzmi podatnika oszczędnie i wydajnie oraz jest skuteczna w rozwiązywaniu problemów społecznych i gospodarczych.

Kontrola w sektorze publicznym¹ jest niezbędna dla administracji publicznej, ponieważ zarządzanie środkami publicznymi wiąże się z kwestią zaufania. Odpowiedzialność za zarządzanie środkami publicznymi oraz osiągnięcie celów,

na które środki te są przeznaczane, powierza się instytucji lub osobie, która działa w imieniu państwa. Kontrola w sektorze publicznym podnosi poziom zaufania przewidywanych użytkowników, dostarczając niezależnej i rzetelnej oceny w zakresie

¹ Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym. Międzynarodowe Standardy Najwyższych Organów Kontroli. ISSAI 100, standard nr 24.

odchylen od przyjętych standardów lub zasad ładu w zarządzaniu.

Planowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli wykonuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy. Proces przygotowania planu pracy NIK na 2016 r. rozpoczął się już w lutym 2015 r. Planowanie działalności kontrolnej trwało do października 2015 r. i zakończyło się przyjęciem planu przez Kolegium NIK.

Za sprawny przebieg tego procesu odpowiadał zespół ds. planowania, powołany przez Prezesa NIK w styczniu 2014 r. Zespół pracuje również nad optymalizacją procesu planowania i na bazie doświadczeń z lat wcześniejszych proponuje konieczne zmiany.

Pełny opis przebiegu procedury planistycznej, która została zastosowana po raz

pierwszy w pracach nad planem na 2015 r. i powtórzona w przygotowaniu planu pracy na rok bieżący, przedstawiony został w „Kontroli Państwowej” nr 1 z 2015 r. W porównaniu z rokiem wcześniejszym, do procedury tej w 2015 r. wprowadzone zostały dwie istotne zmiany:

- na etapie analizy ryzyka poza identyfikacją ryzyka horyzontalnego na poziomie strategicznym przez zespół ds. planowania, na poziomie operacyjnym kontrolne jednostki organizacyjne NIK (tj. departamenty i delegatury) przeprowadziły nie tylko analizę ryzyka branżowego, ale również ryzyka terytorialnego;
- w kolejnym etapie propozycje tematów kontroli mogły być zgłaszane zarówno przez kontrolne jednostki organizacyjne NIK, jak i bezpośrednio przez pracowników NIK.

Proces planowania działalności kontrolnej NIK na 2016 r. podzielono na następujące etapy:

- analiza ryzyka i przygotowanie założeń techniczno-organizacyjnych przez zespół ds. planowania;
- zgłaszanie propozycji tematów kontroli przez jednostki organizacyjne i pracowników NIK;
- analiza i weryfikacja propozycji kontroli;
- analiza propozycji zgłoszonych przez zewnętrznych interesariuszy: komisje sejmowe i senackie, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów i Rzecznika Praw Obywatelskich;
- uszczegółowienie tematów kontroli;
- weryfikacja tematów kontroli i bilansowanie pracochłonności przez Departament Strategii;
- omówienie założeń kontroli przez zespół ds. planowania i jednostki organizacyjne NIK podczas wewnętrznego panelu ekspertów;
- ostateczna weryfikacja kart kontroli;
- opracowanie projektu planu pracy i materiałów analitycznych do planu;
- uchwalenie planu pracy przez Kolegium NIK.

Tabela 1. Główne zagrożenia celów państwa

Lp.	Ryzyko
1.	Niska jakość usług publicznych
2.	Nie zrównoważenie finansów publicznych
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki
4.	Negatywne zmiany społeczno-demograficzne
5.	Niska jakość stanowionego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie
6.	Wzrost zagrożeń bezpieczeństwa państwa

Źródło: Plan pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r.

Główne zagrożenia dla realizacji celów państwa

W 2016 r. NIK, podobnie jak w latach poprzednich, będzie zwracała szczególną uwagę na równoważenie finansów publicznych i racjonalizację wydatków.

Analiza ryzyka wykazała potrzebę oceny działań służących poprawie jakości usług publicznych oraz jakości stanowionego w Polsce prawa i jego przestrzegania.

Kontynuowane będą badania kontrolne zagadnień związanych z zapewnieniem konkurencyjności i innowacyjności

gospodarki oraz zmianami społeczno-demograficznymi.

W związku z wystąpieniem licznych sytuacji kryzysowych na świecie, w tym konfliktów zbrojnych, Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne uwzględnienie w planie pracy zagadnień dotyczących przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa państwa.

Plan pracy NIK na rok 2016

Kolegium Najwyższej Izby Kontroli, na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 6 ustawy

W planie przewidziano przeprowadzenie 100 kontroli, w tym:

- kontrolę wykonania budżetu państwa w 2015 r. w ponad 100 częściach budżetowych i wybranych jednostkach, których plany finansowe są ujęte w ustawie budżetowej;
- kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r.;
- cztery audyty finansowe Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych i Rady Europy za 2015 i 2016 r., wynikające z zobowiązań międzynarodowych NIK (w wyniku procedury konkursowej Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego tych organizacji);
- 94 pozostałe kontrole planowe.

z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli², uchwaliło 26 października 2015 r. „Plan pracy NIK na rok 2016”³. Tym samym zakończyła się trwająca ponad dziewięć miesięcy procedura planistyczna.

Wszystkie propozycje kontroli zostały sklasyfikowane według głównego działu administracji rządowej, funkcji państwa według COFOG⁴, ryzyka horyzontalnego i branżowego oraz rodzaju kontroli. Takie wielowymiarowe podejście do typowania tematów kontroli pozwala na lepsze ukierunkowanie badań kontrolnych w poszczególnych obszarach działalności państwa.

Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna” (14 kontroli, co stanowi 15% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2016 r.), „zdrowie” (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „oświata i wychowanie” (9 kontroli, tj. 9%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 37% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2016 r.”.

Z uwagi na zidentyfikowane obszary ryzyka horyzontalnego, liczba kontroli przyjętych do planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 r. kształtowała się następująco (bez kontroli wykonania budżetu państwa):

Tabela 2. Liczba kontroli przyjętych do planu pracy na 2016 r. w podziale na ryzyko horyzontalne

Lp.	Ryzyko	Liczba kontroli	Udział procentowy w ogólnej liczbie kontroli
1.	Niska jakość usług publicznych	56	57%
2.	Nieźródnoważenie finansów publicznych	6	6%
3.	Niska konkurencyjność i innowacyjność gospodarki	6	6%
4.	Negatywne zmiany społeczno-demograficzne	4	4%
5.	Niska jakość stanowiącego prawa i niedostateczne jego egzekwowanie	11	11%
6.	Wzrost zagrożeń bezpieczeństwa państwa	8	8%
7.	Inne ryzyko	8	8%
	RAZEM	99	100%

Źródło: Materiały analityczne do Planu pracy Najwyższej Izby Kontroli na 2016 rok, niepublikowane.

² DzU.2015.1096 j.t.

³ Pełny tekst Planu pracy NIK na 2016 r. dostępny jest pod adresem: <<https://www.nik.gov.pl/plik/id,9894.pdf>>.

⁴ Klasyfikacja ONZ: *Classification of the Functions of Government*.



Najwięcej kontroli (według działu administracji rządowej) zaplanowano w działach: „administracja publiczna” (14 kontroli, co stanowi 15% wszystkich kontroli ujętych w planie na 2016 r.), „zdrowie” (13 kontroli, tj. 13% wszystkich kontroli planowych) oraz „oświata i wychowanie” (9 kontroli, tj. 9%). Kontrole w wymienionych trzech działach będą stanowiły 37% wszystkich kontroli ujętych w „Planie pracy NIK na 2016 r.”.

Każdą z kontroli ujętych w planie pracy zaliczono do jednej z trzech kategorii określających dominujący typ kontroli, to jest:

- kontrola wykonania zadań, która koncentruje się na badaniu, czy działania i programy są realizowane, a instytucje zarządzane zgodnie z zasadami oszczędności, wydajności i skuteczności oraz czy istnieje możliwość poprawy w tej dziedzinie;
- kontrola zgodności, która koncentruje się na badaniu, czy przedmiot kontroli jest zgodny z przyjętymi w charakterze kryteriów normami, wynikającymi z przepisów prawa, ustalonych regulacji, uchwał budżetowych, polityki, kodeksów, umów oraz ogólnie uznanych zasad;
- kontrola finansowa, która koncentruje się na badaniu, czy dane finansowe jednostki są prezentowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości i sprawozdawczości finansowej oraz przepisami regulującymi gospodarkę finansową⁵.

Kontrole w 2016 roku

Kontrola budżetowa

W planie pracy w ramach kontroli planowych przyjęto do realizacji kontrolę wykonania budżetu państwa oraz kontrolę wykonania założeń polityki pieniężnej w 2015 r., które zostaną przeprowadzone w ponad 100 częściach budżetowych oraz w wybranych podmiotach, których plany finansowe zostały ujęte w ustawie budżetowej. Najwyższa Izba Kontroli jest bowiem zobowiązana, zgodnie z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, do przedłożenia corocznie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa oraz założeń polityki pieniężnej.

Działalność ogólnopaństwowa

Na potrzeby niniejszej publikacji tematy kontroli przedstawione zostały w podziale na funkcje działalności państwa według COFOG. W funkcji *działalność ogólnopaństwowa*, w ramach mapowania kontroli przeprowadzonego w trakcie procesu przygotowywania planu pracy NIK na 2016 r., ujęte zostały następujące tematy kontroli. 1. Przedmiotem zainteresowania NIK w 2016 r. będą *działania organów kontroli skarbowej i organów Służby Celnej w celu ograniczenia szarej strefy w gospodarce*. Polska należy do grupy państw członkowskich Unii Europejskiej, w których udział szarej strefy w gospodarce jest wyższy od średniej dla krajów UE. Na rozszerzaniu się szarej strefy, z powodu mniejszych wpływów z podatków, traci budżet państwa. Prowadzenie nieujawnionej działalności

⁵ Zgodnie z definicjami przyjętymi w międzynarodowych standardach ISSAI: „ISSAI 100. Podstawowe zasady kontroli w sektorze publicznym”, INTOSAI.

gospodarczej stanowi nieuczciwą konkurencję dla przedsiębiorców rzetelnie rozliczających się z danin publicznych.

2. W ostatnim czasie media wielokrotnie informowały o nieskuteczności organów podatkowych wobec podatników mających znaczne zaległości, a także o działaniach na szkodę podatnika lub osób trzecich. NIK przyjrzy się tej kwestii w kontroli *poszanowania przez urzędy skarbowe interesów podatników oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa przy wykonywaniu egzekucji administracyjnej*.

3. Ustalenia przedkontrolne wskazują, że nie są wykorzystywane środki zarezerwowane przez Ministra Finansów w budżecie państwa na podstawie decyzji o zapewnieniu finansowania zadań lub projektów. Kontrola *wykorzystania mechanizmu zapewnienia finansowania lub dofinansowania realizacji wybranych zadań* powinna wskazać, czy ten mechanizm jest skutecznym instrumentem racjonalizacji wydatkowania środków publicznych, w tym zapewniającym przyspieszenie absorpcji środków europejskich.

4. Poziom dochodów budżetu państwa zależy m.in. od prawidłowości wyceny i efektywności windykacji należności Skarbu Państwa. Zaległości w planowanych dochodach budżetowych z roku na rok systematycznie wzrastają. Przyczyny wzrostu zaległości, a tym samym osiągnięcia niższych dochodów, mogą leżeć po stronie jednostek budżetowych. Kontrola *należności niepodatkowych Skarbu Państwa* zbada, czy są one prawidłowo wyceniane i należycie dochodzone.

5. Jednostki samorządu terytorialnego regularnie wskazują, że wysokość otrzymywanych z budżetu państwa dotacji

celowych na zadania zlecone jest niewystarczająca. W 2013 r. Zarząd Związku Miast Polskich przyjął stanowisko w sprawie niedofinansowania zadań zleconych, w którym stwierdza, że samorządy dofinansowują te zadania w około połowie rzeczywistych kosztów ich wykonywania. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *dotowania zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*.

6. Fundusz Inicjatyw Obywatelskich funkcjonuje od 2005 r. To największy program udzielania dotacji organizacjom pozarządowym przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. W latach 2009–2013 z Funduszu na dotacje przeznaczono 288,4 mln zł. Finansowanie w wysokości ok. 60 mln zł rocznie założono także na lata 2014–2020. Celem Funduszu jest zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Kontrolerzy ocenią *wykorzystanie środków Funduszu Inicjatyw Obywatelskich w latach 2012–2015*.

7. Podstawowym zadaniem racjonalnie działającego ustawodawcy powinno być właściwe szacowanie skutków wdrażanych regulacji. Dobrze oszacowane skutki regulacji, wskazujące sposób oddziaływania na różne sfery życia, oznaczają zapewnienie wprowadzania rozwiązań dopasowanych do rzeczywistych potrzeb rozwoju społecznego oraz gospodarczego. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *dokonywania oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*.

8. *Klauzule społeczne w zamówieniach publicznych* to regulacje prawne uwzględniające cele społeczne w udzielanych

zamówieniach. Uwzględnianie aspektów społecznych w zamówieniach przewidziano m.in. w „Krajowym planie działań w zakresie zrównoważonych zamówień publicznych na lata 2013–2016”, a także w strategii „Sprawne państwo 2020”, „Strategii rozwoju kapitału społecznego” oraz „Krajowym programie rozwoju ekonomii społecznej”. Zastosowanie klauzul społecznych pozostaje jednak na niskim poziomie.

9. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych zastąpiło używane od lat 70. ubiegłego wieku rozproszone systemy informatyczne centralnym Systemem Rejestrów Państwowych. Zgodnie z założeniami, system ten miał zlikwidować sztuczne podziały niektórych obowiązków stanowiących logiczną całość pomiędzy różne organy administracji i udroźnić przepływ informacji w tym zakresie. NIK przyjrzy się, czy *System Rejestrów Państwowych* jest funkcjonalny i przyczynia się do poprawy obsługi obywateli.

10. Funkcjonujący od 2004 r. system informatyczny *Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców* ulega awariom, ma zawodną infrastrukturę i niewystarczającą wydajność wobec stale rosnącego obciążenia systemu. Podjęto zatem decyzję o jego gruntownej przebudowie. W 2016 r. ma zostać uruchomiony nowy system, który ma zapewnić wymianę danych z innymi rejestrami. Problem ten będzie przedmiotem zainteresowania NIK.

11. Minister Skarbu Państwa gospodaruje następującymi funduszami celowymi: Skarbu Państwa, Restrukturyzacji Przedsiębiorców, Reprywatyzacji oraz Rekompensacyjnym. Trzy pierwsze są zasilane środkami z prywatyzacji spółek

Skarbu Państwa, ostatni – ze sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. NIK zbada, czy uzasadnione jest *funkcjonowanie funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa*.

12. W polskich miastach panuje chaos estetyczny, spowodowany brakiem kontroli nad ładem reklamowym oraz obiektami małej architektury. Do tej pory uregulowania dotyczące ochrony krajobrazu były rozproszone. Ten stan rzeczy może się zmienić, ponieważ w 2015 r. Sejm uchwalił tzw. ustawę krajobrazową. Kontrolerzy sprawdzą *kształtowanie krajobrazu i przestrzeni publicznej w dużych miastach*.

13. Dopuszczalność prowadzenia doświadczeń na zwierzętach była przedmiotem wielu dyskusji publicznych. Działania prowadzone przez Unię Europejską mają na celu ograniczenie eksperymentów na zwierzętach i narzucenie minimalnych wymogów dotyczących opieki nad tymi zwierzętami. W maju 2015 r. weszła w życie nowa ustawa, która ma ograniczyć prowadzenie nieuzasadnionych doświadczeń i zminimalizować cierpienie zwierząt. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *wykorzystania zwierząt w badaniach naukowych*.

14. Przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej NIK prowadziła kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie zwierząt w transporcie oraz uboju i stwierdziła w tym zakresie istotne nieprawidłowości. Od tego czasu Unia Europejska wprowadziła nowe przepisy, które mają na celu poprawę ochrony zwierząt podczas ich uboju przez ustanowienie standardowych procedur operacyjnych. Kontrolerzy ocenią *nadzór nad transportem i ubojem zwierząt gospodarskich*.

15. Działalność kontrolna NIK została doceniona na forum międzynarodowym. W czerwcu 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli została wybrana na audytora zewnętrznego Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN) w Genewie. Pełnienie tej funkcji jest prestiżowym zadaniem na forum międzynarodowym, które NIK będzie kontynuowała w latach 2016–2018. Jednym z głównych zadań audytora zewnętrznego CERN jest zbadanie i wydanie opinii o jej rocznych sprawozdaniach finansowych oraz o przestrzeganiu przepisów finansowych i innych, stosowanych przy wydatkowaniu środków publicznych. Na 2016 r. NIK zaplanowała dwa zadania audytowe: *audyt finansowy CERN* oraz *audyt finansowy Funduszu Emerytalnego CERN*.

16. Kolejne prestiżowe wyróżnienie dotyczy pełnienia funkcji audytora zewnętrznego Rady Europy. W związku z porozumieniem zawartym 21 października 2014 r., zadaniem NIK jest przeprowadzanie audytu sprawozdań finansowych Rady Europy za lata 2014–2018, zgodnie ze standardami ISSAI oraz IPSAS. W planie pracy NIK na 2016 r. ujęte zostały w związku z tym dwa zadania audytowe: *audyt finansowy Rady Europy* oraz *audyt wybranych zagadnień organizacyjnych i wykonania zadań w Radzie Europy*.

Sprawy gospodarcze

W procesie planowania działalności kontrolnej NIK na 2016 r., wzorem roku poprzedniego, zidentyfikowane zostały dwa istotne obszary ryzyka horyzontalnego: nie zrównoważenie finansów publicznych oraz niska konkurencyjność i innowacyjność polskiej gospodarki. Tematy przypisane w ramach mapowania kontroli do

funkcji państwa według COFOG *Sprawy gospodarcze* zgłoszone zostały do planu pracy przede wszystkim właśnie ze względu na ryzyko horyzontalne wymienione powyżej.

1. Celem *Programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej* jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Cele te będą osiągnięte przez zwiększanie udziału inwestycji stosujących nowoczesne technologie oraz tworzenie miejsc pracy o wysokiej produktywności. Źródłem finansowania programu jest budżet państwa. W 2016 r. NIK zbada jego realizację.

2. Ustawowy obowiązek tworzenia i utrzymania zapasów paliw płynnych i gazu ziemnego przez przedsiębiorstwa i Agencję Rezerw Materiałowych zakłada jednocześnie zagwarantowanie dostępności tych zapasów. Kontrola *zarządzania zapasami obowiązkowymi ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego* ma na celu sprawdzenie, czy proces ten przebiega prawidłowo.

3. Przeszłość gospodarcza w sektorze paliwowym przynosi olbrzymie straty dla budżetu państwa. Szacuje się, że straty z samych tylko nieodprowadzonych podatków od sprzedanych paliw wyniosły w 2014 r. ok. 8 mld zł. Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu paliwami bez wymaganej koncesji ma negatywny wpływ na przedsiębiorców prowadzących działalność zgodnie z prawem, a co za tym idzie, narusza uczciwą konkurencję na rynku paliwowym. Celem kontroli *zapobiegania nielegalnemu obrotowi paliwami ciekłymi i gazowymi* będzie sprawdzenie, czy działania podjęte przez właściwe organy były skuteczne.

4. Celem *budowy mostu energetycznego Polska – Litwa* jest integracja rynków państw bałtyckich z pozostałymi państwami UE oraz utworzenie wspólnego europejskiego rynku energii. Unia Europejska nadała projektowi status priorytetowy. Inwestycja jest również istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego państw bałtyckich.

5. We wrześniu 2013 r. rząd podjął decyzję o konsolidacji przedsiębiorstw przemysłu obronnego, będących własnością Skarbu Państwa, przez nowo utworzoną *Polską Grupę Zbrojeniową*. NIK przeprowadzi ocenę, czy proces tworzenia Grupy przebiega prawidłowo.

6. Nieregulowanie przez generalnych wykonawców w terminie płatności na rzecz podwykonawców mogło być przyczyną fali upadłości firm budowlanych. Kontrola *zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa i podwykonawców w umowach o realizację inwestycji drogowych prowadzonych przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad* jest wynikiem sugestii jednej z komisji sejmowych.

7. Małe i średnie przedsiębiorstwa generują blisko 50% polskiego PKB. Jedną z głównych barier ich rozwoju jest ograniczony dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Komercyjne instytucje finansowe niechętnie udzielają pożyczek i kredytów temu sektorowi, a popularne źródło finansowania – dotacje – okazało się niewystarczające. Nowym wspierającym instrumentem miały być fundusze poręczeniowe i pożyczkowe, dokapitalizowane w ramach regionalnych programów operacyjnych. Kontrolerzy oceniają *wspieranie przedsiębiorczości przez regionalne fundusze poręczeniowe i pożyczkowe*.

8. Według danych Eurostat, średni wiek pojazdów zarejestrowanych w Polsce (ok. 25 mln) przekracza 17 lat. Starsze są rejestrowane tylko na Litwie i Łotwie. Poza wiekiem na stan bezpieczeństwa drogowego wpływa również niesprawny system kontroli pojazdów. Kontrola *dopuszczania pojazdów do ruchu drogowego* jest wynikiem sugestii komisji sejmowej.

9. Brak odpowiedniej dostępności połączeń kolejowych oraz niski standard podróży koleją, skutecznie zniechęca pasażerów do korzystania z tego środka transportu. Dobrze funkcjonujący regionalny transport zbiorowy pozwala na swobodne przemieszczanie się mieszkańców do miejsc zatrudnienia, nauki, placówek kultury, a w rejonach dużego natężenia ruchu drogowego transport kolejowy stanowi realną alternatywę dla użytkowników dróg. *Zarządzanie regionalnym pasażerskim transportem kolejowym* zostanie skontrolowane w 2016 r.

10. *Bezpieczeństwo ruchu na przejazdach i przejściach kolejowo-drogowych*. Istotnym problemem polskich kolei jest wysoki stopień zagrożenia wypadkami na skrzyżowaniach z drogami kołowymi. Zarówno urządzenia techniczne zamontowane na strzeżonych przejazdach, jak też kładki dla pieszych nad torami są w złym stanie technicznym. Z tego względu kolej oraz inni zarządcy wyłączają z eksploatacji te obiekty i zastępują je mniej bezpiecznymi, tj. przejazdami niestrzeżonymi i przejściami w tzw. poziomie szyn. Oprócz ofiar śmiertelnych wypadki na przejazdach i przejściach wyrządzają również poważne szkody materialne, których skutki stwarzają także istotne utrudnienia w ruchu na całej sieci dróg.

11. W listopadzie 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której podkreślono konieczność ochrony pszczelarzy europejskich oraz podejmowania przez państwa członkowskie działań na rzecz wsparcia tego sektora. Problemy pszczelarstwa były w latach 2011–2014 wielokrotnie przedmiotem interpelacji i zapytań poselskich oraz zainteresowania środków masowego przekazu. NIK sprawdzi *wsparcie pszczelarstwa w Polsce*.

12. *Promocja produktów rolno-spożywczych* staje się coraz ważniejszym czynnikiem decydującym o wzroście ich eksportu i konsumpcji. W celu zgromadzenia środków na promocję zostało utworzonych dziewięć branżowych funduszy. Wykorzystuje się je do finansowania: kampanii informacyjno-promocyjnych, badań naukowych i rynkowych, szkoleń, wsparcia organizacji branżowych, udziału w unijnych programach promocyjno-informacyjnych. Planowana kontrola ma na celu zbadanie czy prawidłowo realizowano wsparcie z tych funduszy.

13. Tworzenie organizacji rybackich i centrów pierwszej sprzedaży ryb to jedna z koncepcji wspólnej polityki Unii Europejskiej w zakresie rybołówstwa. Celem tych działań jest przede wszystkim wzmocnienie pozycji rynkowej sektora połowowego, który w Polsce nadal funkcjonuje w znacznym rozproszeniu organizacyjno-technicznym. Kontrolerzy zbadają, czy *centra pierwszej sprzedaży ryb* skutecznie wykonują swoje zadania.

14. Szeroki dostęp obywateli do usług elektronicznych wymaga wsparcia regulatora rynku. Efektywne zarządzanie zasobami częstotliwości determinuje liczbę dostawców usług oraz ich ofertę, przyczynia

się do rozwoju nowych produktów i ich konkurencyjności, wpływa na jakość świadczonych usług. Kontrolerzy sprawdzą, czy *gospodarka częstotliwościami przeznaczonymi dla telekomunikacji, radiofonii i telewizji* jest prowadzona prawidłowo.

15. W ostatnich latach w województwie opolskim wykonano inwestycje budowy/przebudowy przez jednostki samorządu terytorialnego obiektów użyteczności publicznej. Część gmin ma obecnie problemy z wykorzystaniem tych obiektów w pełnym zakresie, co negatywnie odbija się na wynikach prowadzonej w nich działalności, a także może prowadzić do nadmiernego zaangażowania środków publicznych w bieżące utrzymanie tych obiektów. Z tego względu NIK chce zbadać *zarządzanie wybranymi składnikami majątku jednostek samorządu terytorialnego w województwie opolskim*.

16. W grudniu 2014 r. Minister Gospodarki wprowadził nowe, wyższe stawki opłat za czynności Urzędu Dozoru Technicznego. Po tej decyzji ze strony przedsiębiorców padły krytyczne głosy, wskazujące na nieracjonalność monopolizacji usług dozoru technicznego, powodującą nieuzasadniony wzrost cen tych usług. Zdarzenia te czynią zasadnym pytanie, czy ustawowe *zadania Urzędu Dozoru Technicznego* realizowane są prawidłowo i zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami – na które odpowiedź ma przynieść kontrola.

17. Administracja miar wykonuje zadania ważne dla państwa, ale głównie dla przedsiębiorców i obywateli. Najważniejszym jest zachowanie spójności pomiarowej, jednolitości miar i dokładności pomiarów. NIK oceni *realizację strategii Głównego Urzędu Miar na lata 2010–2015*.

Zdrowie

1. *Realizacja zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2015 r.* będzie kontynuacją badań kontrolnych z lat wcześniejszych, które wykazały, że doszło do pogorszenia dostępu pacjentów do wielu istotnych świadczeń zdrowotnych. Wskaźnikiem tego stanu był nie tylko wzrost liczby oczekujących, lecz także wydłużający się czas oczekiwania na uzyskanie planowych usług medycznych. Szereg świadczeń w ogóle nie było kontraktowanych na niektórych obszarach kraju, co zmuszało pacjentów do migracji do innych województw.

2. W wyniku kontroli wykonania w 2012 r. planu finansowego NFZ, w której wskazano na pogarszającą się dostępność świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, Ministerstwo Zdrowia przygotowało projekt zmian określanych jako pakiet onkologiczny (który w założeniu miał skrócić proces diagnozowania pacjentów onkologicznych i ułatwić ich leczenie) oraz pakiet kolejkowy (zawierający rozwiązania organizacyjne i techniczne mające usprawnić dostęp do leczenia finansowanego ze środków publicznych). Realizacja poszczególnych rozwiązań pakietu wywołała jednak falę krytyki ze strony różnych środowisk. Kontrola *przygotowania i wdrożenia pakietu onkologicznego* powinna wykazać, czy jego wprowadzenie doprowadziło do poprawy sytuacji w zakresie leczenia onkologicznego.

3. Chorzy przewlekle oraz pacjenci onkologiczni mają utrudniony dostęp do prawidłowego leczenia przeciwbólowego. Ból nowotworowy dotyka 94% chorych w okresie terminalnym. Polska jest jednym z krajów o niskim zużyciu leków opioidowych. Brakuje też systemu kontroli jakości

leczenia bólu. Tylko w niewielkiej części szpitali wdrożono wewnętrzne procedury zwalczania bólu. Dostęp do odpowiedniej opieki medycznej, w tym do terapii przeciwbólowej, jest istotnym elementem realizowania zobowiązań państwa z zakresu podstawowych praw i wolności. Kontrolerzy sprawdzą *dostępność terapii przeciwbólowej*.

4. Prowadzone od wielu lat analizy i badania wykazują, że stan zdrowia i długość życia człowieka w ogromnej mierze zależą od stylu życia, a także warunków środowiska, uwarunkowań genetycznych oraz od systemu i jakości opieki medycznej. Wszelkie działania profilaktyczne są zdecydowanie tańsze od medycznych działań naprawczych, które są coraz droższe. Kontrolerzy zbadają efekty *profilaktyki zdrowotnej w systemie ochrony zdrowia* w dziedzinie gastrologii, kardiologii oraz ginekologii.

5. Analizy epidemiologiczne wskazują na wzrastającą w ostatnim dziesięcioleciu liczbę osób z zaburzeniami psychicznymi, wymagających pomocy specjalistycznej. Zaniechania działań prewencyjnych powodują częstsze ujawnianie się zaburzeń chorobowych w populacji osób młodych. Z kolei wydłużanie się czasu trwania życia i starzenie się społeczeństwa wskazuje na możliwość nasilania się chorób związanych z wiekiem. Kontrola *realizacji zadań Narodowego programu ochrony zdrowia psychicznego* jest kontynuacją badań z lat poprzednich.

6. Polska należy do krajów o starzejącej się populacji, w której w 2011 r. było ok. 250 tys. osób chorych na chorobę Alzheimera – odpowiedzialną za ponad 50% przypadków otępień. Według danych

europejskich za 2005 r., choroby mózgu generowały aż 35% ogólnych kosztów w ochronie zdrowia. Poważnym wyzwaniem staje się wobec tego poszukiwanie rozwiązań systemowych pozwalających objąć tych chorych szczególną opieką, aby jak najpóźniej dochodziło do rozwinięcia się pełnej postaci otępienia, generującej najwyższe koszty finansowe i społeczne. NIK oceni system *opieki nad osobami chorymi na chorobę Alzheimera oraz wsparcie dla ich rodzin*.

7. Celem diagnostyki laboratoryjnej jest dostarczenie jak najbardziej wiarygodnych i wyczerpujących informacji dotyczących pacjenta na określonym etapie postępowania diagnostycznego lub terapeutycznego. Badania laboratoryjne stanowią najtańsze i najłatwiej dostępne źródło informacji medycznej. Dostęp do badań diagnostycznych plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc wśród krajów europejskich, a nakłady na diagnostyczną medycynę laboratoryjną są niższe niż w krajach wysoko rozwiniętych. Kontrolerzy sprawdzą *dostępność i finansowanie diagnostyki laboratoryjnej*.

8. Kontrola *wdrażania zasad zdrowego żywienia w szkołach publicznych* będzie kontynuacją działalności kontrolnej NIK z lat poprzednich. Sprawdzona zostanie realizacja programu państwa w zakresie dożywiania oraz wdrażanie działań wynikających z programu zapobiegania nadwadze i otyłości.

9. *Dopuszczanie do obrotu suplementów diety*. Bezpieczeństwo żywności to temat bardzo aktualny, budzący ogromne zainteresowanie. Suplementy diety wprowadzane do obrotu muszą spełniać wymagania dotyczące składu i oznakowania, określone

w aktach prawa unijnego i krajowego, zaś podmioty działające na rynku spożywczym, które mają zamiar wprowadzić po raz pierwszy do obrotu suplement diety, są obowiązane powiadomić o tym fakcie Głównego Inspektora Sanitarnego. Kontrola jest wynikiem sugestii zgłoszonej przez komisję sejmową.

10. Dopalacze to rodzaj syntetycznych substancji psychoaktywnych o działaniu podobnym do „tradycyjnych” narkotyków. Są one bardzo szkodliwe dla zdrowia i szybko uzależniają. Rynek dopalaczy w Polsce rozwija się dynamicznie od 2007 r. Wskutek wynikłych z tego problemów, m.in. plagi przedawkowań, w 2010 r. zamknięto sklepy z dopalaczami i zmieniono prawo. Ograniczyło to rynek dopalaczy, ale nie wyeliminowało ich używania. Kontrola *przeciwdziałania sprzedaży dopalaczy* powinna odpowiedzieć na pytanie, czy działania organów administracji publicznej zapewniły ograniczenie dostępności dopalaczy i ich dystrybucji.

11. Wraz z szybkim rozwojem nowoczesnych technologii, e-uzależnienia stają się coraz powszechniejszym problemem. Młodzi ludzie nie widzą zagrożenia tym uzależnieniem. Problemu nie dostrzegają często również rodzice, a szkoły nie są wystarczająco przygotowane, by zdiagnozować ten problem u dzieci. Kontrolerzy ocenią, czy działania podejmowane w zakresie *przeciwdziałania e-uzależnieniu dzieci i młodzieży* są prawidłowe i wystarczające.

12. W 2014 r. implementowano do polskiego systemu prawnego przepisy tzw. dyrektywy transgranicznej, które umożliwiają finansowanie opieki zdrowotnej udzielonej poza granicami kraju.

Rezultatem wprowadzenia nowej regulacji jest finansowanie ze środków krajowych świadczeń wykonywanych poza granicami kraju. NIK zbada *respektowanie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej*.

13. W województwie podlaskim trwa wdrażanie usług e-administracji, w tym obejmujących również ochronę zdrowia. Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego zakończył realizację projektu *Podlaski System Informacyjny e-Zdrowie*. Jego celem jest poprawa dostępności do publicznej służby zdrowia przez stworzenie narzędzi niezbędnych do procesów planowania leczenia, podejmowania decyzji, zrationalizowania wydatków publicznych na ochronę zdrowia, możliwości uzyskania z jednostek ochrony zdrowia maksymalnie jednolitej informacji statystycznej. Kontrolerzy sprawdzą, czy wdrożenie tego systemu przyczynia się do uzyskania korzyści przez podmioty lecznicze i organy je tworzące.

14. Uzdrawiska to miejscowości dysponujące naturalnymi surowcami leczniczymi oraz klimatem o właściwościach leczniczych. Analiza dotychczasowych wyników kontroli NIK oraz doniesień prasowych wskazuje, że gminy uzdrowskie mogą nie zachowywać funkcji leczniczych uzdrowska. Wątpliwości budzi sposób wykorzystania przez gminy środków finansowych z opłaty uzdrowskiej oraz dotacji z budżetu państwa. NIK oceni *spełnianie wymogów określonych dla uzdrowsk*.

15. *Profilaktyka stomatologiczna dzieci i młodzieży w województwie lubelskim*. W 2011 r. blisko 80% ubezpieczonych nie skorzystało ani razu z usług dentysty w ramach NFZ. Aż 92% polskich nastolatków

cierpi z powodu próchnicy. Z tego względu istotna jest właściwa opieka stomatologiczna dzieci i młodzieży w szkołach. Kontrolerzy sprawdzą skuteczność profilaktyki.

Ochrona środowiska

1. *Ochrona jakości wód ujmowanych do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia*. Źródłem zaopatrzenia w wodę mieszkańców są ujęcia wód podziemnych i powierzchniowych. W celu zapewnienia odpowiedniej jakości ujmowanej wody, m.in. wyznacza się strefy ochronne ujęć wód, stanowiące obszary, na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w użytkowaniu gruntów i korzystaniu z wody oraz wydaje pozwolenia wodnoprawne na pobór wód w celu określenia warunków wykonywania tego uprawnienia.

2. Zgodnie z Ramową dyrektywą wodną, dobry stan ekologiczny wód powierzchniowych należało osiągnąć w Polsce do 2015 r. Z tego względu na 2016 r. zaplanowana została kontrola *działań Inspekcji Ochrony Środowiska na rzecz poprawy jakości wód w rzekach*.

3. Podstawą nowego systemu postępowania z odpadami komunalnymi jest ich właściwe zagospodarowanie i przetwarzanie z wykorzystaniem funkcjonujących regionalnych instalacji przeznaczonych do tego celu. NIK sprawdzi, czy *działania organów administracji publicznej* były wystarczające dla zapewnienia prawidłowego zagospodarowania odpadów komunalnych.

4. Analiza przedkontrolna wykazała, że *system zarządzania zużyтым sprzętem elektrycznym i elektronicznym* jest obciążony szeregiem wad. Brakuje rozwiązań

prawnych mających na celu zapobieganie dokonywaniu oszustw, nie ma też efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem systemu zbiórki elektroodpadów. Kontrolerzy zbadają, czy działania w ramach tego systemu są prawidłowe.

5. *Funkcjonowanie systemu oczyszczania ścieków w gminach regionu Wielkich Jezior Mazurskich.* Region ten jest jednym z najbardziej cennych przyrodniczo terenów Polski. Dynamicznie rozwijająca się turystyka zagraża ekosystemowi, m.in. na skutek zanieczyszczeń odprowadzanych do wód. Gminy próbują rozwiązać ten problem przez realizację programu rozbudowy kanalizacji sanitarnej.

6. Zanieczyszczenie powietrza stanowi w Polsce istotny problem. Przykładowo, raport miesięczny o stanie powietrza w Katowicach za luty 2015 r. wykazał 18 dni, w których poziom stężenia pyłu zawieszonego przekroczył normę o ponad 100%. W celu ograniczenia zanieczyszczenia tworzone są programy ochrony powietrza. W ostatnich latach jednym z głównych źródeł zanieczyszczenia jest tzw. niska emisja (emisja pyłów i szkodliwych gazów pochodząca m.in. z domowych pieców grzewczych). Kontrolerzy ocenią, czy działania organów państwa na rzecz poprawy stanu powietrza przez *eliminację niskiej emisji z kotłowni przydomowych i gminnych w województwie śląskim* są skuteczne.

7. Wyniki wcześniejszych kontroli NIK wskazują, że większość kontrolowanych powiatów nie dysponowała pełnymi informacjami służącymi skutecznemu zarządzaniu ryzykiem osuwiskowym, co było jednym z celów wprowadzenia (niemal 10 lat temu) przepisów zobowiązujących

starostów do obserwacji i rejestru terenów, na których wystąpiły ruchy masowe ziemi i terenów zagrożonych tymi ruchami. Kontrolerzy sprawdzą prawidłowość i skuteczność działań w zakresie *zapobiegania ruchom masowym ziemi i ich skutkom.*

8. *Kopalnia Siarki Machów SA w likwidacji* realizuje projekt rekultywacji terenów pogórnich w obszarach „Machów – Piaseczno”, „Jeziórko” i „Basznia”, którego wartość na lata 2011–2015 wynosi 141,6 mln zł. NIK przyjrzy się *rekultywacji i zagospodarowaniu wyrobiska „Piaseczno”.*

9. Najwyższa Izba Kontroli, z inicjatywy wiceprezesa Rady Ministrów i po uzgodnieniach z Bankiem Światowym, podjęła się kontroli *realizacji „Projektu ochrony przeciwpowodziowej w dorzeczu rzeki Odry” przy wykorzystaniu pożyczki Banku Światowego.* Działania zaplanowane na 2016 r. są kontynuacją badań kontrolnych z lat poprzednich.

10. Wojewodom podlegają *Państwowa Straż Łowiecka i Państwowa Straż Rybacka.* Zakres ich działania jest relatywnie szeroki, społecznie użyteczny, a przy tym bardzo specyficzny. W przestrzeni publicznej w zasadzie brakuje dostatecznej wiedzy na temat realizacji obowiązków przypisanych tym strażom, ich funkcjonowania oraz wyników działania. Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem kontroli NIK.

11. W ostatnich latach coraz częściej występują anomalie pogodowe, którym towarzyszą katastrofy naturalne, m.in. silne wiatry, susze, pożary. Jako główną przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się globalne zmiany klimatu. Następstwa tych zjawisk są dotkliwe dla lasów, których możliwości zabezpieczenia przed katastrofami

naturalnymi są ograniczone. NIK skupi uwagę na *odtworzeniu potencjału produkcji leśnej zniszczonego przez katastrofy* oraz wprowadzaniu instrumentów zapobiegawczych.

12. Do tej pory system opieki nad bezdomnymi zwierzętami był niewydolny. Gminy nie radziły sobie z problemem bezdomności zwierząt, głównie z powodu nieskutecznych działań ograniczających rozrodczość oraz braku bądź przepełnienia schronisk. Kontrola *zapobiegania bezdomności zwierząt* jest wynikiem wniosku Rady do spraw Wspierania Działań na rzecz Ochrony Zwierząt.

13. Polska korzysta nie tylko z funduszy europejskich. W ramach szwajcarsko-polskiego programu współpracy otrzymaliśmy 489 mln franków szwajcarskich, m.in. na ochronę środowiska i poprawę infrastruktury transportowej. Program ten jest formą bezzwrotnej pomocy zagranicznej. Beneficjentami środków mogą być instytucje publiczne i prywatne oraz organizacje pozarządowe. Kontrolerzy ocenią *realizację szwajcarsko-polskiego programu współpracy w obszarze środowiska i infrastruktury*, na które alokowano największe środki finansowe.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny

1. Infrastruktura krytyczna odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa. W wyniku zdarzeń spowodowanych siłami natury lub będących konsekwencją działań człowieka infrastruktura krytyczna może zostać zniszczona, uszkodzona, a jej funkcjonowanie może ulec zakłóceniu, przez co zagrożone staje się zdrowie i życie oraz mienie obywateli. Równocześnie tego typu wydarzenia negatywnie wpływają na rozwój

gospodarczy państwa. Ochrona infrastruktury krytycznej jest jednym z priorytetów stojących przed państwem. Kontrolerzy sprawdzą *bezpieczeństwo obiektów infrastruktury krytycznej*.

2. Doniesienia medialne wskazują na możliwe nieprawidłowe *zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę dużych aglomeracji miejskich na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych*. Zaopatrzenie w wodę pitną mieszkańców wielkich aglomeracji miejskich jest jednym z zasadniczych problemów, z jakimi muszą się uporać władze samorządowe. Szczególnego znaczenia problem ten nabiera w sytuacjach kryzysowych oraz w przypadku nasilających się zagrożeń zewnętrznych.

3. Sytuacja polityczna na świecie powoduje wzmożony ruch migracyjny również na terytorium RP. Wymaga to, z jednej strony, zapewnienia cudzoziemcom ochrony zgodnie z ustalonymi standardami, z drugiej strony – porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium RP. Kontrola *polityki migracyjnej państwa* została zaproponowana przez jedną z komisji sejmowych.

4. Tworzona sieć nowych autostrad i dróg ekspresowych wymaga właściwego zabezpieczenia ze strony służb uczestniczących w działaniach ratowniczych. Organizacja prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych, wyposażenie w sprzęt specjalistyczny i wyszkolenie ratowników oraz odpowiednie warunki do podjęcia działań przez służby ratownicze stanowią elementy zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa użytkowników autostrad i dróg ekspresowych. W kontroli *organizacji i przygotowania do działań ratowniczych* NIK zbada, czy obowiązujące w Polsce rozwiązania organizacyjne gwarantują

sprawne prowadzenie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych *na autostradach i drogach ekspresowych*.

5. Polska jest krajem najwyższego ryzyka dla niechronionych uczestników ruchu drogowego. Analiza danych o zdarzeniach drogowych z udziałem rowerzystów potwierdza znaczną skalę zagrożenia tej grupy użytkowników polskich dróg. Rocznie notowanych jest kilkanaście tysięcy zdarzeń z ich udziałem. Kontrola *realizacji przez Policję i strażę miejskie zadań w celu zapewnienia bezpieczeństwa pieszym i rowerzystom* powinna wskazać, czy podejmowane działania mają wpływ na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego.

6. Praca więźniów jest jednym z filarów resocjalizacji. Polska zatrudnia jedynie 30% osadzonych, podczas gdy w innych krajach naszego regionu wskaźnik ten sięga nawet 80%. Państwo nie zapewnia zatem skutecznych mechanizmów promujących zatrudnianie osadzonych. NIK sprawdzi, czy system *zatrudniania osób pozbawionych wolności* skutecznie wspiera resocjalizację tych osób.

7. Temat kontroli *wykorzystania monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływu na bezpieczeństwo uczniów* został przyjęty do planu pracy NIK na 2016 r. w wyniku sugestii Rzecznika Praw Obywatelskich. Monitoring w szkołach jest coraz powszechniejszy. Dyrektorzy szkół wskazują, że obecność kamer mobilizuje uczniów do poprawnych zachowań, zmniejsza rozmiary patologii. Negatywnie o instalacji monitoringu w szkołach wypowiedzają się jednak eksperci oraz organy powołane do ochrony praw i wolności obywateli, podkreślając,

że brakuje dowodów na skuteczność monitoringu i sugerują korzystanie z innych metod.

8. Zasadniczym zadaniem i celem *funkcjonowania policyjnych izb dziecka* jest niesienie doraźnej pomocy oraz przeciwdziałanie demoralizacji i przestępczości nieletnich, u których występują objawy społecznego niedostosowania, zagrożenia moralnego lub którzy znaleźli się w ciężkiej sytuacji. Udzielenie im pomocy jest niezbędnym warunkiem powrotu do normalnego życia. Kontrolerzy przyjrzą się, czy w policyjnych izbach dziecka przestrzegane są prawa dzieci.

9. Z analizy Komisji Nadzoru Finansowego z 2014 r. wynika, że ok. 80% aktywnych klientów rynku walutowego, korzystających z internetowych platform transakcyjnych, ponosi stratę. Przyczyną mogą być m.in. nieprawidłowości w działaniu firm inwestycyjnych, dotyczące zakresu i standardu informacji przekazywanych w reklamach i przy zawarciu umowy o świadczenie usług oraz nierzetelna ocena adekwatności usługi finansowej. NIK chce zbadać, czy instytucje odpowiedzialne za nadzór nad rynkiem walutowym zapewniają *nieprofesjonalnym uczestnikom rynku* wystarczającą *ochronę ich praw*.

10. *Budowa, przebudowa oraz utrzymanie dróg leśnych przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe w województwie warmińsko-mazurskim*. Sieć dróg leśnych jest podstawowym elementem infrastruktury technicznej w lasach. Na ich budowę, przebudowę i remonty Lasy Państwowe wydatkują znaczne środki finansowe. Kontrolerzy sprawdzą, czy środki publiczne przeznaczone na ten cel były wydawane prawidłowo.

Edukacja

Plan pracy NIK na rok 2016 r. przewiduje 9 kontroli zagadnień dotyczących edukacji.

1. W Polsce w 2014 r. było zatrudnionych ponad 650 tys. nauczycieli. Wydatki publiczne na oświatę wyniosły w owym roku prawie 65 mln zł. Zarówno liczba zatrudnionych osób, nieporównywalna do innych zawodów, jak i kwota wydatków publicznych stwarza konieczność postawienia pytań dotyczących jakości przygotowania kandydatów do zawodu nauczyciela w ramach studiów prowadzonych przez szkoły wyższe, jak i wdrażania do zawodu nowo zatrudnionych osób. Kontrolerzy przeanalizują *przygotowanie do wykonywania zawodu nauczyciela*.

2. Kolejny istotny problem dotyczy *bezpieczeństwa i higieny nauczania w szkołach publicznych*. Na poziomie kształcenia uczniów wpływają bowiem nie tylko wiedza, doświadczenie i zaangażowanie kadry dydaktycznej oraz motywacja uczniów, ale także odpowiednie warunki higieniczno-zdrowotne w szkole. Higiena procesu nauczania obejmuje ochronę ucznia przed niekorzystnymi warunkami związanymi z nauką, zapewnienie bezpieczeństwa i odpowiednich warunków sanitarnych oraz odpowiednią organizację pracy ucznia, zgodną z jego psychofizycznymi możliwościami. Kontrola ta stanowi kontynuację badań kontrolnych z lat wcześniejszych.

3. W ostatnich latach rośnie liczba odnotowanych prób samobójczych. Wzrasta też liczba osób leczonych z powodu zaburzeń psychicznych. Z doniesień prasowych wynika, że co czwarty uczeń miał lub ma objawy depresji, a problem ten dotyka również dzieci w wieku przedszkolnym. Szkoły

mają zatem do odegrania ważną rolę w procesie edukacji na rzecz upowszechnienia wiedzy o zdrowiu psychicznym oraz rozwijania umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *przeciwdziałania zaburzeniom psychicznym u dzieci i młodzieży szkolnej*.

4. W latach 2012–2013 realizowany był pilotażowy program rządowy *Cyfrowa szkoła*. Na jego wdrożenie wydano z budżetu państwa 46,5 mln zł. Ponadto, od 2013 r. realizowany jest projekt „E-podręczniki do kształcenia ogólnego”, zakładający przygotowanie 18 elektronicznych podręczników do kształcenia ogólnego oraz 2500 innych elektronicznych zasobów edukacyjnych. Powyższe działania na rzecz cyfryzacji szkół spotykają się z krytyką ze strony Komisji Edukacji, Nauki i Młodzieży Sejmu RP, a także mediów. Zgłaszane są obawy o jakość powstających podręczników elektronicznych oraz opóźnienie w ich wydaniu. W 2016 r. kontrolerzy przyjrzą się *cyfryzacji szkół*.

5. Kontrole rozpoznawcze przeprowadzone przez NIK oraz informacje medialne wskazują, że występują nieprawidłowości w *wykonywaniu przez gminy obowiązku dowożenia dzieci do przedszkoli i szkół*. Dotyczą one zarówno udzielania zamówień związanych z przewozem, jak i samego sposobu realizacji przez gminy tego obowiązku.

6. Ustawa o systemie oświaty nakłada na szkoły publiczne obowiązek zapewnienia uczniom możliwości korzystania ze świetlicy. Kontrola *funkcjonowania świetlic szkolnych* powinna wykazać, czy uczniom szkół podstawowych zapewniono odpowiednie zajęcia świetlicowe.

7. Na podstawie ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech, Minister Pracy i Polityki Społecznej ogłosił resortowy program „Maluch”. Celem tego programu jest prowadzenie polityki prorodzinnej odnoszącej się do wspierania rodziny w opiece nad małymi dziećmi przez m.in. umożliwienie ich rodzicom i opiekunom podjęcia aktywności zawodowej. Kontrolerzy ocenią *wpływ realizacji programu „Maluch” na zwiększenie aktywności zawodowej rodziców i opiekunów dzieci.*

8. W ostatnich latach występował niedostatek miejsc w przedszkolach i żłobkach. Poprawa tej sytuacji miała nastąpić w związku z nowelizacją ustawy z 13 czerwca 2013 r. o systemie oświaty. NIK *sprawdzi zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej oraz opieki nad dziećmi do lat trzech w województwie świętokrzyskim.*

9. Jak wynika z doniesień medialnych, w szkołach dla dorosłych co roku naukę rozpoczyna 130 tys. osób, ale egzamin maturalny zdaje tylko kilka procent z nich. Ministerstwo Edukacji Narodowej wydaje na te placówki 1,6 mld zł rocznie, co rodzi pytanie o efektywność wydatkowania tych środków publicznych. NIK sprawdzi, czy *kształcenie w szkołach dla dorosłych jest prawidłowe i skuteczne.*

Ochrona socjalna

1. Dienne domy pomocy są jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej i mają na celu zapewnienie wsparcia osobom starszym przez umożliwienie korzystania z oferty opiekuńczej, aktywizującej, edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej oraz prozdrowotnej. Dla placówek tych nie

są określone standardy ani zasady działania, co stanowi istotne ryzyko dla jakości świadczonych usług i sprawia, że obszar ten, wrażliwy społecznie, jest zagrożony występowaniem nieprawidłowości. Kontrola *opieki nad osobami starszymi w dziennych domach pomocy* stanowi kontynuację badań kontrolnych z lat wcześniejszych.

2. W Polsce funkcjonuje ponad 40 tys. rodzin zastępczych. Chociaż celem uchwalenia ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej był rozwój rodzinnych form opieki i stopniowe ograniczanie roli domów dziecka, to jednak powiatom brakuje kandydatów na rodziców zastępczych. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej szacuje, że całkowite zastąpienie form instytucjonalnych wymaga powołania ponad 6,5 tys. rodzin zastępczych. Problem ten będzie przedmiotem kontroli *doboru osób do pełnienia funkcji rodziny zastępczej.*

3. Rodziny mające trudności w sprawowaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych potrzebują pomocy w organizowaniu dzieciom czasu wolnego, pokonywaniu trudności szkolnych, radzeniu sobie z zaburzeniami zachowania itp. Ważną rolę w sferze pomocy w opiece i wychowaniu odgrywają *placówki wsparcia dziennego dla dzieci.* Kontrola *funkcjonowania tych placówek* powinna wykazać, czy skutecznie pomagają one rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

4. Zmniejszająca się stale liczba uczniów w szkołach powoduje ograniczanie liczby szkół, a to z kolei wpływa na zmniejszenie zatrudnienia nauczycieli. Na *realizację programów aktywizacji zawodowej nauczycieli zlikwidowanych szkół publicznych*

przeznaczono znaczne środki publiczne. Kontrolerzy sprawdzają, czy aktywizacja zawodowa pracowników oświaty była skuteczna.

5. Coraz częściej w mediach pojawiają się doniesienia o problemach osób przechodzących na emeryturę z przedstawieniem uznawanej przez ZUS dokumentacji potwierdzającej zatrudnienie i wynagrodzenia za czas pracy przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy. Niemożność przedstawienia takiej dokumentacji ma bezpośredni wpływ na wyliczanie przez ZUS kapitału początkowego, a następnie emerytury. W kontroli *działania systemu przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej* NIK oceni, czy system umożliwia obywatelom realizację uprawnienia do świadczeń emerytalnych za pracę przed 1999 r. w nieistniejących już zakładach pracy.

Rekreacja, kultura, religia

1. Straty wojenne poniesione przez Polskę w dziedzinie dóbr kultury są ogromne, a jednocześnie niezwykle trudne do precyzyjnego określenia i oszacowania. NIK przyjrzy się *odzyskiwaniu utraconych dzieł sztuki*.

2. Państwo polskie, za pośrednictwem Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, powinno stwarzać warunki do efektywnej ochrony materialnej spuścizny kulturowej, obejmującej zarówno dziedzictwo Rzeczypospolitej, jak i dorobek emigracji polskiej, wytworzony i przechowywany poza Polską. W kontroli *ochrony polskiego dziedzictwa narodowego za granicą* NIK zbada, czy państwo w wystarczającym stopniu dba o polskie materialne dziedzictwo narodowe za granicą.

3. *Rozwój sportu osób niepełnosprawnych*. Analiza zgromadzonych danych wskazuje, że promocja sportu osób niepełnosprawnych jest niewystarczająca. Kontrolerzy zbadają, czy państwo skutecznie przeciwdziała przez sport wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych.

4. Boiska przyszkolne, które zostały wybudowane bądź zmodernizowane ze środków publicznych, często są niedostępne dla lokalnych społeczności. W ostatnich latach włożono wiele wysiłku, aby doszło do przekształcenia starych, wyeksploatowanych boisk w nowoczesne obiekty sportowe. NIK zbada *dostępność boisk przyszkolnych dla lokalnych społeczności*.

Obrona narodowa

1. Do zadań Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z członkostwa Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim należy wsparcie przez państwo gospodarza wojsk sojuszniczych, oznaczające cywilną i wojskową pomoc udzielaną w czasie pokoju, kryzysu i wojny wojskom sojuszniczym i organizacjom, które są rozmieszczone, wykonują zadania lub przemieszczają się przez terytorium państwa gospodarza. NIK oceni *realizację zadań wsparcia przez państwo gospodarza w ramach zabezpieczenia ćwiczeń sił NATO na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

2. Do zadań na rzecz obronności państwa w zakresie przygotowania do czasu kryzysu i wojny należą m.in. przedsięwzięcia mobilizacji gospodarki oraz militaryzacji. NIK zbada *przygotowanie i realizację Programu mobilizacji gospodarki na lata 2013–2022*.

3. W związku z obecną sytuacją geopolityczną istnieje podwyższone ryzyko

konfliktu zbrojnego w sąsiedztwie Rzeczypospolitej Polskiej. Ministerstwo Obrony Narodowej odpowiada w przypadku zagrożenia za przeprowadzenie wcielenia do wojska osób podlegających powszechnemu obowiązkowi wojskowemu i odzyskanie przez jednostki pełnej zdolności bojowej. Jednym z elementów warunkujących osiągnięcie tego celu jest odpowiedni stan infrastruktury jednostek wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia oraz właściwe wyposażenie tych jednostek. NIK sprawdzi *gospodarowanie mieniem w jednostkach wojskowych o niskim wskaźniku rozwinięcia*.

4. W latach 1953–2013 w misjach zagranicznych i operacjach wojskowych wzięło udział ponad 111 tys. polskich żołnierzy i pracowników wojska. W kontroli *pomocy państwa dla żołnierzy poszkodowanych w trakcie służby poza granicami kraju* NIK zbada, czy pomoc ta jest wystarczająca.

Gospodarka mieszkaniowa i komunalna

1. Rządowy program „Mieszkanie dla młodych” funkcjonuje od 2014 r. Program miał

wspierać młodych ludzi w nabyciu pierwszego mieszkania finansowanego kredytem, z dopłatą do wkładu własnego. NIK przyjrzy się *realizacji rządowego programu „Mieszkanie dla młodych”*.

2. *Zarządzanie cmentarzami komunalnymi* należy do zadań własnych gminy. Problematyka ta nie była do tej pory przedmiotem kontroli NIK.

3. Pomimo inwestycji w poprawę stanu technicznego linii kolejowej, czas podróży pociągiem na odcinku Bydgoszcz Główna – Toruń Miasto jest porównywalny z czasem podróży autobusem i samochodem. Kontrola *zintegrowanego systemu publicznego transportu zbiorowego na terenie bydgosko-toruńskiego obszaru metropolitalnego* powinna wskazać, czy realizowane przedsięwzięcia przyczyniły się do zwiększenia atrakcyjności oferty przewozowej.

oprac. ANNA OLESIEWICZ,
wicedyrektor Departamentu
Metodyki Kontroli
i Rozwoju Zawodowego NIK

Słowa kluczowe: plan pracy, roczny plan, Najwyższa Izba Kontroli, kontrola sektora publicznego, wykrywanie nieprawidłowości

Key words: work plan, Supreme Audit Office, public sector audit, horizontal risk, sectoral risk