

## **Funkcjonowanie administracji publicznej w świetle kontroli NIK**

### **1. Wstęp**

Prawo do dobrej administracji jest ściśle związane z prawem do dobrego państwa, co oznacza, że jakość administracji zależy w istotnej mierze od legislacji i wymiaru sprawiedliwości<sup>1</sup>.

Administracja, będąca jedną z trzech podstawowych struktur władzy (obok władzy ustawodawczej i sądowniczej), działa na podstawie i w ramach ustaw, przy czym działalność ta ma charakter głównie wykonawczy a nie stanowiący (odstępstwem od tej zasady jest np. rola władzy wykonawczej w stanowieniu ustawy budżetowej).

„Administracja to równocześnie struktura i działanie. Struktura, która ma w sposób czynny, wyposażony we władztwo zabiegać o dobro wspólne...”<sup>2</sup>. Najwyższa Izba Kontroli kontroluje i ocenia strukturę i działania administracji rządowej (obligatoryjnie) i samorządowej (fakultatywnie).

Zmianie ustroju politycznego nie towarzyszyła gwałtowna, radykalna przebudowa struktury i zasad działania administracji publicznej (rządowej i samorządowej). Organizacja państwa, podział zadań i kompetencji, sposób działania administracji, nadzór nad jej funkcjonowaniem, finansowanie realizacji zadań zmieniały się w sposób ewolucyjny poprzez podejmowanie kolejnych reform i przekształcenie roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym.

Kontrole NIK towarzyszyły zmianom w systemie administracji publicznej oceniając ich przygotowanie, wdrażanie i osiągnięte rezultaty. Wnioski Izby przyczyniły się do usunięcia wielu nieprawidłowości w realizacji reform i do zmian niektórych rozwiązań, przyspieszenia usuwania różnorodnych barier i trudności oraz luk w prawie, lepszego zharmonizowania działań. Równocześnie NIK kontrolowała działania organów i aparatów pomocniczych organów we wszystkich działach administracji rządowej i w administracji samorządowej. Badając funkcjonowanie administracji publicznej szczególną wagę Izba przywiązywała do spraw wydawania aktów wykonawczych do ustaw, gospodarowania

---

<sup>1</sup> Por. M. Wyrzykowski – wypowiedź na Zjeździe Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego. W: Prawo do dobrej administracji. Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego. Warszawa 2003 s. 24.

środkami publicznymi i majątkiem, wykonywania przez administrację funkcji właścicielskich, przygotowania do integracji z Unią Europejską. W kontrolach wydatkowania środków publicznych NIK zwracała uwagę na przestrzeganie procedur zamówień publicznych i sytuacje korupcyjne. W opracowaniu pominięto zagadnienia, którym Izba poświęciła odrębne opracowania systemowe, np. zagrożenie korupcją, ocenę wykonywania budżetu państwa, realizację wniosków de lege ferenda itp.

Zmiany w systemie administracji publicznej i problemy funkcjonowania przedstawiono głównie na podstawie wyników kontroli prezentowanych przez NIK w latach 2000-2004.

## **2. System administracji**

### **2.1. Reaktywowanie samorządu gminnego**

Przebudowa systemu administracji publicznej jest procesem trwającym już kilkanaście lat, przebiegającym w różnym zakresie i tempie m.in. w zależności od sytuacji politycznej, oczekiwań i przyzwolenia społecznego. Pierwszym, znaczącym krokiem było reaktywowanie samorządu terytorialnego (gminnego) w 1990 r. Oznaczało to decentralizację władzy publicznej, ustanowienie nowych jednostek podziału terytorialnego wyposażonych w osobowość prawną, majątek, źródła finansowania zadań (budżet).

Kontrole prowadzone przez NIK w latach 1990-1998 ukazywały trudności i niekonsekwencje w tworzeniu warunków dla działania samorządu gminnego.

Izba stwierdziła brak jasnych kryteriów podziału zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i samorząd gminny, hamowanie decentralizacji funkcji państwa o zasięgu lokalnym w wyniku zdecydowanych partykularnych postaw administracji resortowych (np. oświaty, opieki zdrowotnej, przeciwdziałania bezrobociu, pomocy społecznej). Odkładanie w czasie zapowiadanej decentralizacji finansów publicznych, tymczasowe uregulowania podstaw finansowych działalności gmin, nadmierne uzależnienie od dotacji celowych z budżetu państwa i funduszy celowych bez klarownych zasad ich planowania, przekazywania i rozliczania były powodem wielokrotnego formułowania przez NIK postulatu kompleksowego unormowania podstaw gospodarki finansowej gmin.

Kontrole realizacji zadań z zakresu administracji rządowej, wykonywanych przez gminy wykazały, że koszty tej działalności były pokrywane nie tylko z budżetu państwa, lecz

---

<sup>2</sup> Z.Cieślak, I. Lipowicz, Z.Niewiadomski, Prawo administracyjne. Część ogólna. Wydawnictwo Prawnicze Lexis, Warszawa 2002 (wyd.II) s. 21

również w coraz większym stopniu ze środków własnych gmin. Spowodowane było to niższym tempem wzrostu dotacji na ten cel niż kosztów realizacji owych zadań. Wysokość dotacji dla gmin w ustawach budżetowych uzależniona była głównie od przewidywanych dochodów budżetu państwa, a nie od szacowanych potrzeb. Powodowało to konieczność ich dofinansowywania ze środków własnych gmin. Tryb zawierania porozumień dotyczących przekazywania zadań był często sprzeczny z postanowieniami o terenowych organach administracji ogólnej oraz o samorządzie terytorialnym, przejęcia zadań nie poprzedzały uchwały rad gmin w tym zakresie, stwierdzono także przypadki zawierania porozumień z niewłaściwymi organami gmin. Kontrole NIK ujawniły fakty nieradzenia sobie przez organy gmin z realizacją zadań m.in. nieterminowe załatwianie spraw, naruszanie właściwości organów administracji, niezachowywanie właściwej formy rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach. Niedostateczny był nadzór wojewodów nad sposobem wykonywania przez organy gmin zleconych i powierzonych im zadań.

Niezgodne z prawem było postępowanie wojewodów polegające na uchylaniu się od wydawania rozstrzygnięć nadzorczych i zastępowaniu ich innego rodzaju działaniami.

Odłożenie w czasie (do 1996 r.) decentralizacji zadań oświatowych nie przyczyniło się do należytego przygotowania placówek oświatowych do przekazania gminom. Perspektywa przekazania osłabiała zainteresowanie Ministra Edukacji Narodowej finansowaniem z budżetu oświaty potrzeb inwestycyjnych i remontowych szkół. Przekazanie nie było poprzedzone należytym przygotowaniem zasad podziału subwencji oświatowej, co w konsekwencji spowodowało znaczące zróżnicowanie możliwości finansowych. Odziedziczone zobowiązania szkół m.in. z tytułu składek ubezpieczeniowych wymusiło działania oddłużeniowe, a permanentne niedoszacowanie wydatków na utrzymanie bazy szkolnej powodowało dekapitalizację budynków i obiektów szkolnych. Problemem sygnalizowanym przez NIK był brak rzetelnej, zweryfikowanej sprawozdawczości dotyczącej bazy szkolnej, uczniów i nauczycieli niezbędnej dla oceny zapotrzebowania finansowego szkół. Brak ten okazał się później jedną z przyczyn poważnych zakłóceń we wdrożeniu w 2000 r. reformy wynagrodzeń nauczycieli wynikających z niewłaściwej oceny skutków finansowych reformy (zaniżenia o ok. 1287 mln zł). Nieprzygotowanie reformy od strony prawnej i finansowej spowodowało poważne problemy zarówno dla budżetu państwa jak i budżetów gmin. Zaciągnięte wówczas kredyty na pokrycie wydatków płacowych wywołały w wielu gminach trudności w zrównoważeniu budżetów i obsłudze długu. Kolejne kontrole finansowania zadań oświatowych pokazują, że nadal nie jest możliwa prawidłowa ocena zobowiązań wobec nauczycieli.

## 2.2. Reforma administracji centralnej

W latach dziewięćdziesiątych dokonano istotnej przebudowy administracji centralnej. Najważniejsze znaczenie miały zmiany w organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz w zakresie działania ministrów. Zredukowano liczbę ministerstw i podporządkowanych im urzędów centralnych (wprowadzone w 1996 r.). Dla uelastyczenia i racjonalizacji działania centrum administracyjno-gospodarczego rządu przyjęto (w 1997 r.) ustawę o działach administracji rządowej. Kompetencje organu założycielskiego ok. 1300 przedsiębiorstw państwowych przesunięto do właściwości wojewodów. Dla wzmocnienia koordynacji procesów dostosowawczych do Unii Europejskiej utworzono Komitet Integracji Europejskiej. Kontrole realizowane przez NIK wykazały, że cele zmian nie zostały osiągnięte w pełni. Nie zostały np. uporządkowane kompetencje Ministra Finansów i nadal występowały kontrowersje co do roli Ministra Skarbu i Ministra Finansów w dysponowaniu i gospodarowaniu środkami z prywatyzacji. NIK wielokrotnie sygnalizowała ograniczoną przydatność programów resortowych i średnio i długookresowych strategii gospodarczych, dla których realizacji nie zapewniono możliwości finansowania. Nieprawidłowości działania zreformowanej administracji jaskrawo występowały w działaniach organów administrujących gospodarkę. Nie do końca, w ocenie NIK, uporządkowano sprawy własności państwowej i prywatyzacji i restrukturyzacji gospodarki. Bierność organów założycielskich i rad nadzorczych, niewywiązywanie się przez organy państwa z funkcji kontrolnych i nadzorczych, brak spójnej, konsekwentnie realizowanej koncepcji prywatyzacji i restrukturyzacji, wielokrotne zmiany planów prywatyzacyjnych w odniesieniu do konkretnych podmiotów powodowały pomniejszenie korzyści z przekształceń własnościowych, pogarszanie kondycji finansowej przedsiębiorstw i spółek publicznych, ich pozycji na rynku. Dotyczyło to nie tylko pojedynczych podmiotów, ale i całych gałęzi produkcji – np. przemysłu cukrowniczego czy spirytusowego.

Brak jasnej strategii prywatyzacyjnej i częste zmiany założeń powodowały przewlekanie procesu prywatyzacji (np. Banku PKO S.A.).

Brak koncepcji, spory kompetencyjne, opieszałość zaangażowanych w prywatyzację organów, względy pozamerytoryczne (np. polityczne czy interesy określonych grup nacisku) powodowały odwlekanie i pogarszanie warunków prywatyzacji sektora naftowego i elektroenergetyki.

Pozytywnej oceny NIK nie uzyskała żadna z kontrolowanych restrukturyzacji. Izba stwierdziła np. niepowodzenie prowadzonych od wielu lat reform górnictwa węgla

kamiennego i hutnictwa żelaza i stali, gdzie nie osiągnięto celów zakładanych w kolejnych programach restrukturyzacji i nie zahamowano strat.

Krytyczne uwagi NIK dotyczyły sposobu gospodarowania publicznym majątkiem. Odnosiły się one zarówno do decyzji podejmowanych na szczeblu przedsiębiorstw i branż, jak i do mających wymiar ogólniejszy metod wykonywania nadzoru właścicielskiego przez Ministra Skarbu Państwa. W tym ostatnim wypadku asumpt do krytycznych uwag dała kontrola w podmiotach gospodarczych, opisanych w rządowym „Raportie otwarcia” z dnia 7 maja 2002 r., która wykazała, że informacja rządu o sytuacji w wybranych spółkach Skarbu Państwa i przedsiębiorstwach państwowych przygotowana w sposób nierzetelny uniemożliwiała sprawowanie nadzoru właścicielskiego i oddziaływanie na sytuację gospodarczo-finansową ważnych dla gospodarki podmiotów gospodarujących.

Badanie i ocena całej sfery zarządzania majątkiem publicznym przez administrację należy do głównych zadań NIK i jest realizowana w licznych kontrolach. NIK zidentyfikowała liczne problemy dotyczące tej sfery działalności administracji. Wśród nich można wyróżnić:

- brak należytej troski o powierzone mienie,
- gospodarowanie majątkiem w sposób nie przynoszący korzyści Skarbowi Państwa lub j.s.t.,
- bierna postawa działających w imieniu Skarbu Państwa lub j.s.t. podmiotów i tolerowanie marnotrawstwa,
- częste zmiany koncepcji bądź nieprzygotowanie działań restrukturyzacyjnych,
- działania bez wyraźnego planu i bez określenia szczegółowej koncepcji restrukturyzacji,
- ponoszenie bardzo wygórowanych kosztów związanych z zarządzaniem i restrukturyzacją majątku publicznego oraz nieefektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na ten cel,
- nieosiąganie celów podejmowanych działań restrukturyzacyjnych,
- nierzetelne i niegospodarne działania, noszące niekiedy znamiona korupcji.

Przykłady występowania tych problemów można znaleźć w licznych informacjach o wynikach kontroli przeprowadzanych przez NIK. Niestety powyższe problemy dotyczące zarządzania majątkiem publicznym dotyczą bardzo wielu podmiotów administracji, zarówno państwowej jak i samorządowej, oraz bardzo licznych działów gospodarki przede wszystkim gospodarowania nieruchomościami, restrukturyzacji i prywatyzacji różnych gałęzi gospodarki narodowej, a także działalności poszczególnych przedsiębiorstw.

Na podstawie wielu kontroli NIK wskazano następujące problemy mające wpływ na skuteczność nadzoru właścicielskiego realizowanego przez MSP i wojewodów:

- brak przejrzystych reguł sprawowania nadzoru właścicielskiego, w tym niesporządzanie pisemnych sprawozdań z działalności przedstawicieli Skarbu Państwa uniemożliwiające ocenę ich działalności,
- nieegzekwowanie obowiązujących regulacji w zakresie realizacji nadzoru właścicielskiego przez przedstawicieli Skarbu Państwa,
- niejednolitość procedur stosowanych wobec poszczególnych podmiotów,
- zakłócenia ciągłości nadzoru wskutek licznych zmian organizacyjnych,
- niewykorzystywanie uprawnień kontrolnych przysługujących organowi sprawującemu nadzór właścicielski,
- zły przepływ informacji pomiędzy komórkami organizacyjnymi odpowiedzialnymi za sprawowanie nadzoru,
- brak kompletnych i rzetelnych danych dotyczących nadzorowanych podmiotów (w tym danych dotyczących udziałów Skarbu Państwa),
- w niektórych przypadkach działalność przedstawicieli Skarbu Państwa w organach podmiotów objętych nadzorem właścicielskim była niezgodna z interesem Skarbu Państwa jako udziałowca i niezgodna z instrukcjami udzielonymi przez SP,
- brak reakcji uprawnionych organów na przypadki złego zarządzania lub znaczącego pogorszenia wyników finansowych nadzorowanych podmiotów,
- brak monitorowania programów naprawczych i oceny ich skuteczności.

### **2.3. Powołanie samorządu wojewódzkiego i powiatowego**

Kolejnym etapem decentralizacji funkcji państwa i przebudowy struktury administracji publicznej było przyjęcie w 1998 r. pakietu ustaw zmieniających organizację terytorialną kraju i wprowadzających samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa. Od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje nowy trójstopniowy podział kraju, którego zasadniczymi jednostkami są: gmina, powiat i województwo. Założeniem reformy było wyraźne rozdzielenie zadań i kompetencji pomiędzy władze publiczne działające w jednostkach podziału terytorialnego i przesunięcie zadań związanych z obsługą mieszkańców na poziom lokalny (gminy i powiatu). Samorządowi wojewódzkiemu przypisano zadania z zakresu polityki regionalnej, równomiernego rozwoju gospodarczego, zadania związane z przyciąganiem inwestycji, polityką edukacyjną (do poziomu uniwersyteckiego włącznie), współpracą z regionami Unii Europejskiej.

Kontrole NIK wskazywały brak jasnych reguł kwalifikowania zadań samorządu terytorialnego jako własnych i zleconych oraz podziału zadań pomiędzy władze samorządowe i rządowe (wojewodę). Jednakowo sformułowane przepisy o zadaniach z zakresu np. kultury fizycznej i sportu powodowały, jak wykazała kontrola NIK, powstrzymywanie się gmin, powiatów, samorządów województw od podejmowania działań, a nawet negowanie przez wojewodów faktu nałożenia na nich zadań.

Kontrola wdrażania reformy ustrojowej i powołanie z dniem 1 stycznia 1999 r. samorządu na poziomie powiatu i województwa, w szczególności tworzenia samorządowych struktur wojewódzkich ujawniła nieuregulowanie sprawy wyposażenia w budynki i pomieszczenia, nienależyte przygotowanie i opóźnione przekazywanie dokumentów, wydłużające o wiele miesięcy czas załatwiania bieżących spraw, niedostateczne przygotowanie (brak uregulowań o przekazaniu mienia samorządowi województwa) i przewlekłość postępowań w sprawach przekazywania mienia. Izba wskazywała na niedoszacowanie środków w budżetach na zadania przekazane samorządowi województwa i na opóźnienia w przekazywaniu przez wojewodów dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa.

W ocenie NIK nadzór nad działaniem Pełnomocników Rządu ds. Reformy nie był wystarczający. Negatywnie Izba oceniła niewydanie na czas aktów wykonawczych, warunkujących prawidłowe stosowanie ustaw reformujących administrację publiczną. NIK wnioskuje o zmianę systemu finansowania zadań własnych samorządu w celu realizacji konstytucyjnej zasady udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających samorządom wojewódzkim zadań.

Podobne problemy stwierdzono w kontroli likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach. Sytuacja w tych jednostkach była bardzo zróżnicowana, szczególnie trudny był proces tworzenia administracji w nowych powiatach. Dodatkową trudnością było nieprzygotowanie do zespolenia w ramach administracji powiatowej służb, inspekcji i straży oraz niezapewnieniu im warunków do wykonywania zadań i ich finansowania.

Kontrola wykonywania kompetencji organów samorządu terytorialnego wobec policji, powiatowej straży pożarnej i inspekcji sanitarnej potwierdziła występowanie niejasności i utrudnień wynikających z niezgodności różnych przepisów regulujących status służb, inspekcji i straży. Organy powiatów nie wykorzystywały w pełni swoich ustawowych kompetencji w stosunku do lokalnych organów Policji, powiatowej Straży Pożarnej i Inspekcji Sanitarnej. Jedną z przyczyn tej sytuacji było niespójne i niejednoznaczne

uregulowanie statusu powiatowych służb, inspekcji i straży. Według przepisów określających ustrój tych organów, traktowano je jako państwowe jednostki organizacyjne, zaś według obowiązujących zasad finansowania – jako powiatowe jednostki budżetowe. Nie stworzono też spójnego systemu prawnego urzeczywistniającego zasady zwierzchnictwa organu sprawującego władzę administracji ogólnej i zespolenia administracji. Ustawy działowe (np. ustawa o Policji), odmiennie niż ustawa o samorządzie powiatowym, uregulowały uprawnienia starostów wobec powiatowych organów służb, inspekcji i straży, ograniczając wpływ starostów na powoływanie i funkcjonowanie tych organów. Wnioski NIK przyczyniły się do wprowadzenia w ustawach zmian przesądzających, że kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży wykonują zadania i kompetencje administracji rządowej, zaś jednostki te są powiatowymi jednostkami budżetowymi.

Również inne nieprawidłowości i nieścisłości bądź błędy wskazywane przez NIK zostały skorygowane ustawą z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.

#### **2.4. Rządowa administracja terenowa**

Reforma ustrojowa wprowadziła z dniem 1 stycznia 1999 r. nowy status rządowej administracji terenowej, która jest wykonywana przez wojewodę, kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży, którzy pod nadzorem wojewody wykonują zadania i kompetencje w imieniu wojewody z upoważnienia ustawowego lub w imieniu własnym, jeśli ustawy tak stanowią. W terenowej administracji rządowej działają też liczne (15) organy administracji niezespolonej. Zadania terenowej administracji rządowej są też wykonywane przez organy samorządu terytorialnego (zadania zlecone ustawami lub wynikające z zawartych porozumień) i działający pod zwierzchnictwem starosty kierownicy powiatowych służb, inspekcji i straży, wykonujący zadania i kompetencje określone w ustawach. Zespolenie przynajmniej części dawnych administracji specjalnych i wprowadzenie władzy administracji ogólnej miało z założenia służyć odbudowie skuteczności państwa.

Wojewoda pozostaje organem nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego. Z budżetu wojewody udzielane były dotacje celowe na finansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych.

Kontrole NIK wskazywały na poważne obciążenie planowaniem podziału i rozliczeniem wykorzystania dotacji celowych oraz na trudności w dysponowaniu blisko 150 strumieniami dotacji. Wnioski Izby zmierzały do ograniczenia dotacyjnej formy finansowania zadań, w szczególności powiatów i samorządów województw w ramach nowej regulacji ustawowej o

dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Postulat w części został zrealizowany w ustawie obowiązującej od 1 stycznia 2004 r., nadal jednak poprzez budżet wojewody przekazywane są środki z rezerw celowych oraz środki na finansowanie zadań realizowanych w ramach kontraktów regionalnych lub zadań realizowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej. Wyniki kontroli realizacji kontraktów regionalnych wskazywały na potrzebę bliższej współpracy i pełniejszego przepływu informacji pomiędzy wojewodą a marszałkiem województwa.

## **2.5. Reformy systemowe w administracji spraw społecznych**

Kontrolując przygotowanie i wdrażanie reform opieki zdrowotnej, oświaty i ubezpieczeń społecznych, które towarzyszyły reformom systemu administracji publicznej NIK ujawniła błędy, które w istotny sposób zaważyły na przebiegu nieodzownych skądinąd reform. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim niewydanie na czas niezbędnych aktów prawnych. Luki w przepisach sprawiły, że reformy wchodziły w życie fragmentami, bez wielu istotnych rozwiązań, co powodowało chaos i burzyło ich wewnętrzną logikę. Bezczynność organów państwa, hamujących w wielu przypadkach zapoczątkowane procesy zamiast je wyprzedzać, stała się podstawową przyczyną trudności, na jakie napotykały reformy administracji publicznej, ochrony zdrowia, a także ubezpieczeń społecznych. Legislacyjna opieszałość, niedopracowanie istotnych szczegółów realizowanych projektów, w połączeniu z brakiem konsekwencji i zdolności przewidzenia skutków podjętych działań, w znacznym stopniu wstrzymywały postęp reform i sprawiły, że nie zostało spełnionych wiele spośród związanych z nimi oczekiwań. Negatywny wpływ na sprawny przebieg reform miało także prowadzenie w jednym czasie działań, które powinny następować po sobie w określonej kolejności. Tak więc będące w przebudowie i jeszcze nie do końca ukształtowane administracyjne struktury wojewódzkie i powiatowe nie były w stanie przejąć obowiązków organów założycielskich samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, co zakładała z kolei realizowana równoległe reforma w sferze ochrony zdrowia. Podobnie Zakład Ubezpieczeń Społecznych, mający kolosalne problemy z budową swojego systemu informatycznego, nie był gotowy do prowadzenia indywidualnych kont osób ubezpieczonych, co z kolei zakłóciło ściąganie składki na ubezpieczenie zdrowotne. Jak stwierdziła NIK, przeciąganie się procesu reform i braki w ich prawnym przygotowaniu niejednokrotnie dezorganizowały pracę różnych instytucji i służb. Niekorzystne tego skutki widoczne były m.in. w funkcjonowaniu Policji, Inspekcji Weterynaryjnej, wojewódzkich funduszy ochrony środowiska, a także w realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego różnych szczebli.

### 2.5.1. Reforma ochrony zdrowia

NIK krytycznie oceniła przygotowanie reformy ochrony zdrowia, opóźnienia we wprowadzaniu w życie jej istotnych elementów, niedopracowanie szczegółów, wreszcie pozostawienie luk, naruszających spójność systemu. Koncepcja przeobrażeń w tej dziedzinie została opracowana jeszcze na początku lat dziewięćdziesiątych. Jednak, jak pokazały to wyniki kontroli, długi okres dzielący ukształtowanie zamierzeń do rozpoczęcia ich realizacji w praktyce nie został należycie wykorzystany, m.in. na przekształcenie publicznych zakładów opieki zdrowotnej z jednostek budżetowych w samodzielne podmioty. M.in. z tego to powodu, w momencie rozpoczęcia reformy kasom chorych, stanowiącym główne ogniwo nowego systemu, nie udało się zrationalizować gospodarowania środkami przeznaczonymi na ochronę zdrowia, co było jednym z głównych celów reformy.

Wyniki kontroli wdrażania systemu ratownictwa medycznego w Polsce dały podstawę do negatywnej oceny sposobu wprowadzania programu pn. Zintegrowane ratownictwo medyczne na lata 1999-2003. Zdaniem NIK, winę za zaistniałe nieprawidłowości ponosił przede wszystkim Minister Zdrowia, który nie realizował założeń programu w sposób konsekwentny i niewłaściwie nadzorował wdrażanie systemu. Datę wejścia w życie całości ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym zmieniano dwukrotnie – z 1 stycznia 2002 r. na 1 stycznia 2003 r., a następnie na 1 stycznia 2005 r. W ocenie NIK, właściwa realizacja zadań określonych w programie dawała szansę dotrzymania pierwszego z powyższych terminów, jednak Minister Zdrowia nie przygotował na czas formalnoprawnych podstaw systemu, co uniemożliwiło jego organizację i zarządzanie nim w jednolity sposób.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi, Minister nie wydał na czas aktów prawnych, istotnych dla określenia kształtu i parametrów systemu organizacji ratownictwa medycznego, a ponadto nie skoordynował tworzenia tego systemu. Mimo opóźnień w tworzeniu systemu, Ministerstwo sukcesywnie przekazywało szpitalom środki na wyposażenie nieistniejących jeszcze oddziałów.

### 2.5.2. Reforma oświaty

Zmiana ustroju szkolnego przebiegała etapami, wkraczając do szkół coraz to wyższego szczebla. Umożliwiło to kolejno zbadanie funkcjonowania poszczególnych jej elementów, a także innych czynników mających wpływ na tok i rezultaty podjętych działań. Jednym z takich czynników, od których w znacznej mierze zależało powodzenie

całego przedsięwzięcia, była gotowość nauczycieli do dokonania gruntownej przebudowy szkolnictwa. Kontrole przeprowadzone w początkowym okresie reformy, wśród popełnionych wówczas błędów, najczęściej wskazywały właśnie na nieprzygotowanie w porę kadry nauczycielskiej do wypełniania zmienionych zadań dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, jakie niosła ze sobą reforma oświaty. Będące jednym z najważniejszych elementów nowej struktury systemu edukacji powstające w wyniku reformy gimnazja z trudem wypełniały nałożone na nie zadania, borykając się z poważnymi trudnościami lokalowymi, finansowymi, brakiem nauczycieli o odpowiednich kwalifikacjach, sprzętu, pomocy naukowych itp. Jak wykazała kontrola, zgodnie z przyjętymi założeniami nie przebiegały również przygotowania do wprowadzenia nowego, jednolitego dla całego kraju, systemu oceniania i egzaminowania uczniów.

Brak należytego przygotowania reformy systemu wynagradzania nauczycieli na podstawie zmian w Kracie Nauczyciela spowodował niewłaściwe oszacowanie skutków finansowych ustawy, a niewydanie rozporządzeń wykonywanych np. w sprawie standardów zatrudnienia nauczycieli uniemożliwiło ocenę zobowiązań budżetu państwa wobec nauczycieli. Zaniżenie wskutek braku rzetelnych danych o stanie i strukturze zatrudnienia środków w budżecie państwa spowodowało poważne perturbacje w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego i w zrównoważeniu budżetu państwa.

2.5.3. Kolejna spośród systemowych reform państwa – reorganizacja ubezpieczeń społecznych nie została, w ocenie NIK, należycie przygotowana. Z opóźnieniem opracowane zostały założenia nowego systemu, z wieloma trudnościami wprowadzono struktury i instrumenty warunkujące funkcjonowanie nowego systemu.

NIK stwierdziła m.in., że decyzja o przystąpieniu do tworzenia nowego systemu ewidencji ubezpieczonych była przedwczesna. W momencie wszczęcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wybór generalnego realizatora inwestycji nie było bowiem podstawowych ustaleń o kształcie zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych. Nie została też rozstrzygnięta kwestia statusu prawnego ZUS. Uniemożliwiało to w praktyce opracowanie trafnej koncepcji systemu informatycznego. Warto dodać, że nie zapadła również decyzja w sprawie źródeł finansowania tego kosztownego przecież projektu.

Inne zagrożenie dla funkcjonowania zreformowanego systemu ubezpieczeń społecznych ujawniła kontrola funduszy emerytalnych. Wykazała ona, że realizacja przyszłych emerytur do wysokości otrzymywanych wynagrodzeń może być znacznie mniej korzystna, niż pierwotnie zakładano. Powodem krytycznej oceny tej części nowego systemu emerytalnego były nietrafne, zdaniem NIK, rozwiązania dotyczące kształtowania rynku funduszy emerytalnych oraz niektóre okoliczności związane z wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Przeprowadzona w 2002 r. kontrola egzekucji na rzecz ZUS należności z tytułu składek udowodniła, że kłopoty, z jakimi boryka się Zakład w ostatnich latach, mają swe prazródło w niefortunnej próbie rozpoczęcia reformy od stworzenia systemu informatycznego i stosowania prowizorycznych rozwiązań dla doraźnego łagodzenia związanych z tym trudności. Ustalenia wspomnianej kontroli są jednocześnie dowodem, jak groźny może być brak jasnej koncepcji reform.

ZUS nie wywiązywał się należycie z nałożonych na niego zadań ustawowych. Począwszy od 1999 r. nie posiadał pełnego rozeznania o ogólnym stanie rozliczeń wszystkich płatników, w szczególności nie znał ich rzeczywistego zadłużenia z tytułu składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz Fundusze Pracy i Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zakład prowadził ewidencję należności w sposób, który nie odzwierciedlał rzeczywistego zadłużenia płatników. Stan ten opóźnił rozpoczęcie dochodzenia należności przez służby ZUS. W konsekwencji egzekucja była prowadzona tylko wobec części należności.

### **3. Kadry administracji**

Nowa struktura administracji publicznej, nowy podział zadań i odpowiedzialności, dążenie do budowy sprawnego państwa wymagają stworzenia nowego systemu naboru, szkolenia, awansowania kadr administracji publicznej. Nie bez znaczenia dla reformy służb urzędniczych miały oczekiwania Komisji Europejskiej, która za istotne kryteria oceny poziomu przygotowania do członkostwa w Unii Europejskiej uznała dobrze funkcjonującą administrację i wymiar sprawiedliwości<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> D. Bossaert, Ch. Demmke, Służba cywilna w państwach akcesyjnych. Tendencje i wpływ procesów integracyjnych. Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 2003. s. 9.

### 3.1. Służba cywilna

Mimo upływu 5 lat obowiązywania ustawy o służbie cywilnej<sup>4</sup>, nie udało się zrealizować podstawowego celu przyświecającego ustanowieniu służby cywilnej, czyli zapewnienia bezstronnego, apolitycznego i kompetentnego wykonywania zadań państwa, bez względu na zachodzące zmiany personalne na stanowiskach politycznych w administracji rządowej.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia dotychczasowy sposób realizacji, przez kolejnych Prezesów Rady Ministrów, ministrów oraz wojewodów, obowiązków związanych z obsadzaniem wyższych stanowisk w służbie cywilnej<sup>5</sup>. Kierownicy większości objętych kontrolą urzędów nie podejmowali, z własnej inicjatywy, działań w celu obsadzenia tych stanowisk w drodze konkursu. Skierowane do nich przez Szefa Służby Cywilnej propozycje dotyczące uzgodnienia wymagań jakie powinni spełniać kandydaci na wyższe stanowiska w służbie cywilnej, pozostawały wielokrotnie bez odpowiedzi. Brak uzgodnień w sprawie wymagań wobec kandydatów na wyższe stanowiska uniemożliwił przeprowadzenie przez Szefa Służby Cywilnej konkursów na te stanowiska. Powodowało to utrzymywanie stanu tymczasowości w obsadzie wyższych stanowisk przez osoby, którym powierzano pełnienie obowiązków.

Tempo wdrażania zasady konkurencyjnego obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, w okresie objętym kontrolą, było nierównomierne. Po początkowej fazie (lata 1999-2001) konkursowego trybu obsadzania tych stanowisk, od początku 2002 r. nastąpił spadek liczby postępowań konkursowych. Zaczęto stosować inne, pozamerytoryczne kryteria wyboru kandydatów na wyższe stanowiska. Praktyką stało się powierzanie pełnienia obowiązków na długie okresy czasu. Ponadto duża liczba wyższych stanowisk została obsadzona na podstawie art. 144a ustawy o służbie cywilnej, obowiązującego od 1 stycznia 2002 r. Przepis ten doraźnie, na czas nie przekraczający 6 miesięcy, umożliwił obsadę wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby spoza korpusu służby cywilnej bez postępowania konkursowego. Obsadzanie wyższych stanowisk w trybie tego artykułu (w szczególności stanowisk dyrektorów generalnych) znacznie opóźniło proces konkursowego trybu wyłaniania kandydatów. Mimo, że

---

<sup>4</sup> ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej – Dz. U. z 1999 r., Nr 49, poz. 483 ze zm., zwana dalej ustawą lub ustawą o służbie cywilnej.

<sup>5</sup> Do wyższych stanowisk w służbie cywilnej zalicza się stanowiska: Głównego Inspektora Audytu Wewnętrznego, dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach w ministerstwach i urzędach centralnych, dyrektora wydziału (komórki równorzędnej) i jego zastępcy w urzędach wojewódzkich.

Trybunał Konstytucyjny<sup>6</sup>, w grudniu 2002 r. orzekł o niezgodności art. 144a ustawy z Konstytucją RP<sup>7</sup> osoby, którym na podstawie tego przepisu powierzono wyższe stanowiska w służbie cywilnej niejednokrotnie pełniły je po orzeczeniu Trybunału. Według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r. nadal w 5 urzędach (spośród 33 objętych kontrolą) stanowiska dyrektorów generalnych były obsadzone na podstawie art. 144a ustawy o służbie cywilnej. Od początku drugiego półrocza 2003 r., nastąpiło przyspieszenie tempa prowadzenia postępowań konkursowych, a co za tym idzie wzrosła liczba wyższych stanowisk obsadzonych w drodze konkursu. Mimo to, według stanu na dzień 30 czerwca 2004 r., 65,1% liczby wyższych stanowisk, których obsadzenie wymagało przeprowadzenia konkursu, obsadzonych było w drodze powierzenia pełnienia obowiązków.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, proces naboru do korpusu służby cywilnej, organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej oraz szkoleń członków korpusu służby cywilnej, w kolejnych latach obowiązywania ustawy, były systematycznie doskonalone. Jednakże stwierdzone w toku kontroli uchybienia i nieprawidłowości w tym zakresie – zdaniem NIK – wskazują na potrzebę ciągłego monitorowania i wzmocnienia nadzoru nad przebiegiem tych procesów.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt wydania rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów w sprawie trybu i szczegółowych zasad dokonywania ocen urzędników służby cywilnej, dopiero po prawie 3 latach od daty wejścia w życie ustawy. Odpowiedzialnym za przygotowanie projektu rozporządzenia był Szef Służby Cywilnej. Brak rozporządzenia utrudnił dokonanie ocen urzędników służby cywilnej w terminach wskazanych w ustawie. Ponadto w rozporządzeniu nie została uregulowana procedura dokonywania ocen dyrektorów generalnych, co w konsekwencji skomplikowało proces ich oceniania.

Ustalenia kontroli przeprowadzonej w MSZ wykazały, że rozwiązania ustawy o służbie zagranicznej i ustawy o służbie cywilnej powodowały wątpliwości co do statusu urzędników służby cywilnej delegowanych do placówek dyplomatyczno-konsularnych. Pracowników Ministerstwa, w okresie wykonywania przez nich pracy za granicą, nie zaliczano w skład korpusu służby cywilnej i w związku z tym nie uwzględniano ich w sprawozdaniach z zatrudnienia i wykorzystania środków na wynagrodzenia członków

---

<sup>6</sup> wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2002 r. – sygn. akt K. 9/02 – Dz. U. Nr 238, poz. 2025

<sup>7</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

korpusu służby cywilnej i nie wypłacano im dodatku służby cywilnej. Taką interpretację akceptowało Ministerstwo Finansów. Odmienną interpretację obowiązujących przepisów zaprezentował Szef Służby Cywilnej oraz Rządowe Centrum Legislacji, stwierdzając, że członkowie korpusu służby cywilnej zatrudnieni w służbie zagranicznej nie tracą statusu wynikającego z ustawy o służbie cywilnej. Do czasu zakończenia kontroli nie wyeliminowano wątpliwości dotyczących statusu urzędników służby cywilnej zatrudnionych w placówkach zagranicznych.

W Ministerstwie Sprawiedliwości ustalono, że spośród 43 stanowisk kierowniczych jedynie 5 stanowisk zostało obsadzonych w drodze konkursu, natomiast 32 stanowiska zajmowali prokuratorzy i sędziowie powołani na nie bez przeprowadzenia konkursu jako podlegający regulacjom innych ustaw<sup>8</sup>. W ocenie NIK istniejące rozwiązania prawne umożliwiające zasilanie korpusu służby cywilnej osobami niewyłonionymi w drodze konkursu nie są spójne z podstawowym założeniem kształtowania tego korpusu w sposób otwarty i konkurencyjny.

Uregulowania ustawowe, dotyczące uprawnień Szefa Służby Cywilnej wobec innych podmiotów realizujących ustawę o służbie cywilnej (przede wszystkim dyrektorów generalnych) – w ocenie NIK – nie zapewniają możliwości realizowania przez niego na odpowiednim poziomie obowiązków określonych w art. 12 ustawy o służbie cywilnej.

W zakresie obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej, ustawa – zdaniem NIK – zawiera rozwiązania mogące uniemożliwić, bądź znacznie opóźnić, przeprowadzenie postępowań konkursowych. Warunkiem niezbędnym ogłoszenia konkursów na wyższe stanowiska w służbie cywilnej jest osiągnięcie porozumienia co do wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na te stanowiska, pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwym ministrem lub wojewodą. Ustawa jednakże nie określa tej procedury w sposób precyzyjny. W ustawie nie określono również sposobu postępowania w sytuacji nieosiągnięcia porozumienia w sprawie wymagań, jakim powinni odpowiadać kandydaci na wyższe stanowiska. Ponadto brak ustawowego obowiązku informowania Szefa Służby Cywilnej o wolnych, wyższych stanowiskach sprzyja omijaniu przepisów ustawy o służbie cywilnej i obsadzaniu tych stanowisk w drodze powierzenia obowiązków. Może to świadczyć o uznaniowych, pozamerytorycznych kryteriach doboru

---

<sup>8</sup> sędzia (prokurator) może być delegowany przez Ministra Sprawiedliwości (Prokuratora Generalnego) do pracy m.in. w Ministerstwie Sprawiedliwości – art. 77 § 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych - Dz. U. Nr 98, poz. 1070 ze zm., (art. 50 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze - Dz. U. z 2002 r. Nr 21, poz. 206 ze zm.).

kandydatów na te stanowiska. Właściwi ministrowie i wojewodowie wielokrotnie nie odpowiadali na propozycje Szefa Służby Cywilnej dotyczące uzgodnienia wymagań konkursowych, o czym świadczy czas trwania tych uzgodnień oraz utrzymywanie się wysokiej liczby wyższych stanowisk nie obsadzonych dotychczas w drodze postępowania konkursowego.

Tworzeniu stabilnej służby cywilnej nie sprzyjały również, wprowadzone przez Sejm w trakcie wdrażania ustawy, tymczasowe rozwiązania, tj. możliwość obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej przez osoby nienależące do korpusu służby cywilnej, bez obowiązku przeprowadzania postępowania konkursowego (art. 144a), jak również wykorzystywanie w szerokim zakresie instytucji powierzania pełnienia obowiązków na tych stanowiskach. Wykorzystywanie tych rozwiązań miało znaczący wpływ na spowolnienie tempa wdrażania ustawy.

W związku z przedstawionymi ocenami i uwagami Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów, ministrów oraz wojewodów działań, które pozwoliłyby na skuteczniejsze wdrożenie zasad i celów służby cywilnej, poprzez usprawnienie procesu obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej w drodze konkursu poprzez skrócenie czasu uzgadniania wymagań dotyczących kandydatów na te stanowiska, a także wyeliminowanie długotrwałego, pozakonkursowego powierzania pełnienia obowiązków na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej.

W ramach realizacji wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do dyrektorów generalnych o:

1. wzmocnienie nadzoru nad procedurą naboru, organizowaniem i przeprowadzaniem służby przygotowawczej, procesem oceniania urzędników służby cywilnej, a także nad wykonywaniem przez podległych pracowników dodatkowych zajęć zarobkowych, a w sytuacjach prowadzenia działalności bez zgody dyrektora generalnego o wyciąganie konsekwencji służbowych,
2. uwzględnienie, w ramach posiadanego limitu środków na wynagrodzenia, środków finansowych na pokrycie skutków wynikających z przenoszenia urzędników na kolejny stopień służbowy.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do Szefa Służby Cywilnej o:

- określenie zasad dokonania kalkulacji potrzeb w zakresie liczebności korpusu służby cywilnej niezbędnej do realizacji zadań urzędu jak też poziomu wynagrodzeń tej grupy pracowników,

- opracowanie projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów określającego zasady dokonywania ocen dyrektorów generalnych.

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o podjęcie przez Radę Ministrów inicjatywy ustawodawczej w celu:

1. określenia w ustawie o służbie cywilnej obowiązku przekazywania przez dyrektorów generalnych urzędów Szefowi Służby Cywilnej informacji niezbędnych do monitorowania stanu zasobów kadrowych w korpusie służby cywilnej,
2. doprecyzowania procedury uzgodnień pomiędzy Szefem Służby Cywilnej a właściwymi ministrami/wojewodami co do wymagań, jakie powinni spełniać kandydaci na wyższe stanowiska w służbie cywilnej oraz określenie maksymalnego okresu trwania tych uzgodnień,
3. uściślenia przepisów normujących status urzędników służby cywilnej, w szczególności ich uprawnień wynikających z ustawy o służbie cywilnej, w okresie wykonywania pracy w placówkach zagranicznych.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli sygnalizuje, iż w obowiązującym stanie prawnym istnieje możliwość omijania przepisów ustawy o służbie cywilnej w zakresie obsadzania wyższych stanowisk, bez przeprowadzania postępowania konkursowego. Występuje to wówczas gdy wyższe stanowiska w służbie cywilnej obsadzone są przez pracowników, którzy podlegają innym pragmatykom służbowym, np. sędziowie, prokuratorzy, żołnierze zawodowi.

### **3.2. Pracownicy samorządowi**

Coraz bliższa wydaje się być realizacja idei służby cywilnej w administracji samorządu terytorialnego. W działaniach tej administracji NIK stwierdziła szereg nieprawidłowości, wynikających m.in. z fragmentarycznych uregulowań prawnych wymagań stawianych administracji samorządowej i braku nadzoru nad ich przestrzeganiem.

Ustawa o pracownikach samorządowych,<sup>9</sup> w celu zagwarantowania dbałości i bezstronności w wykonywaniu zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem interesów państwa oraz indywidualnych interesów obywateli, wprowadziła zakaz wykonywania przez pracowników samorządowych zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami albo mogłyby wywoływać podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

---

<sup>9</sup> ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych, Dz. U. z 2001 r. nr 142, poz. 1593 ze zm.

Kontrola NIK w zakresie łączenia zatrudnienia w jednostkach administracji samorządowej z wykonywaniem odpłatnej działalności usługowej wykazała, że pracownicy nie przestrzegali ustawowych zakazów. W ocenie NIK wynikało to m.in. z braku skutecznego nadzoru i kontroli w tym zakresie ze strony kierowników urzędów. Oświadczenia o działalności gospodarczej złożone przez pracowników samorządowych, były analizowane przez podmioty do tego zobowiązane wyłącznie pod kątem sprawdzenia terminu złożenia oświadczenia i poprawności jego wypełnienia. NIK wnioskowała o wprowadzenie do ustawy o pracownikach samorządowych przepisów zobowiązujących pracowników samorządowych do składania oświadczeń o wykonywaniu dodatkowych zajęć również w ramach umów cywilnoprawnych, a kierowników urzędów administracji samorządowej do dokonywania, w formie udokumentowanej, analizy oświadczeń składanych przez pracowników.

Osoby zatrudnione na stanowiskach kierowniczych w jednostkach samorządu terytorialnego zobowiązane są do składania oświadczeń majątkowych. Obowiązuje je również zakaz łączenia stanowisk i funkcji publicznych z prowadzeniem działalności gospodarczej, wynikający z ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publicznej.<sup>10</sup>

NIK ustaliła liczne przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń w powyższym zakresie: osoby objęte zakazem prowadziły działalność gospodarczą na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, były członkami zarządu w spółkach prawa handlowego, posiadały w nich udziały. Ponadto stwierdzono że dane podane w oświadczeniach majątkowych przez osoby zobowiązane do ich składania były nierzetelne. Nie przestrzegano również terminu składania oświadczeń majątkowych.

NIK po kontroli w sformułowała wnioski dotyczące:

- określenia w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej formy odpowiedzialności i sankcji za złożenie oświadczenia majątkowego po terminie wskazanym w ustawie,
- wprowadzenia do ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej terminu, w którym powinna być dokonana analiza oświadczeń majątkowych.

W toku kontroli wynagrodzeń członków zarządów i diet radnych jednostek samorządu terytorialnego NIK ustaliła, że wystąpiły istotne nieprawidłowości w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia członków zarządów jednostek samorządu

---

<sup>10</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 679 ze zm.

terytorialnego różnych stopni. W rejonach czy miejscowościach o podobnej lub tej samej liczbie ludności, członkowie zarządów otrzymywali wynagrodzenia bardzo zróżnicowane. Ważną rolę w powstaniu tych nieprawidłowości odegrały wadliwie skonstruowane przepisy<sup>11</sup>. NIK wystąpiła z wnioskami o uzależnienie wysokości wynagrodzeń członków zarządów jednostek samorządu terytorialnego od stopnia trudności wykonywanych zadań, w tym m.in. od liczby mieszkańców jednostki. Ustawa z dnia z dnia 3 marca 2000 r. o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi<sup>12</sup> zw. „kominową”, wprowadziła zmiany w ustawach: o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i o pracownikach samorządowych. W wyniku tych zmian została ograniczona wysokość wynagrodzeń wójtów, burmistrzów, prezydentów i starostów. O wysokości pensji prezydenckiej (burmistrzowskiej, wójtowej) decyduje rada, ale jej ograniczeniem jest liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego.

### **3.3. Dostosowanie do wymogów Unii Europejskiej**

Administracja publiczna podjęła działania w celu dostosowania się do wymogów wynikających z prawa wspólnotowego i przyjętych w Unii Europejskiej standardów. Problem w tym, że działania dostosowujące podejmowane są z reguły w ostatniej chwili, pod presją czasu, albo z opóźnieniem i prowadzone są zbyt wolno, co stwarza groźbę niedotrzymania przyjętych przez Polskę zobowiązań (co wykazała m.in. kontrola realizacji zobowiązań negocjacyjnych rządu RP z Komisją Europejską w obszarze ochrony środowiska), a niekiedy zagraża utratą części przyznanych Polsce funduszy unijnych (co wykazała m.in. kontrola pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z funduszu PHARE). Zbyt opieszale przebiega proces dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego, pomimo zharmonizowania znacznej części przepisów prawa polskiego z prawem unijnym. Wiele niezbędnych ustaw dostosowujących i aktów wykonawczych zostało opracowanych z wielomiesięcznym opóźnieniem, np. ustawa o Narodowym Planie Rozwoju, co – jak wykazała kontrola przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych - przyczyniło się do ponad półrocznego opóźnienia we wdrażaniu funduszy strukturalnych w Polsce.

---

<sup>11</sup> przepisy zawarte w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>11</sup> (zwanego dalej Rozporządzeniem) tworzyły możliwość takiego ukształtowania dodatku służbowego, że z dodatku przekształcił się w praktyce w dominujący składnik wynagrodzenia członków zarządów.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 26, poz. 308 ze zm.

Sprawna i profesjonalna administracja rządowa i samorządowa stanowi podstawę efektywnego wykorzystania środków unijnych. Praca w administracji wymaga znajomości skomplikowanych procedur i przepisów unijnych oraz umiejętności ich stosowania. Wyniki przeprowadzonych przez Izbę kontroli wskazują, iż kolejne rządy podejmowały działania mające na celu przygotowanie kadr administracji do realizacji zadań w zakresie wykorzystania środków pomocowych. Jest jeszcze jednak wiele do zrobienia, zwłaszcza gdy chodzi o kształcenie kadr administracji samorządowej. W niektórych urzędach niekiedy nie było nikogo, kto byłby w stanie przygotować wnioski o dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej lub miałby wystarczającą wiedzę, aby należycie zweryfikować projekt przygotowany przez zewnętrzną firmę konsultingową. Zdarzało się zatem, że projekty były odrzucane z powodu nienależycie przygotowanej dokumentacji.

Ustalenia kontroli NIK pokazują, że Komisja Europejska jest bardzo wymagająca wobec polskiej administracji. Komisja Europejska, zanim przekaże na konkretne cele miliardy EURO, wymaga bardzo starannego przygotowania i sprawnej realizacji projektów, a także drobiazgowo egzekwuje przestrzeganie unijnych przepisów i standardów.

Sprawne i pełne wykorzystanie pomocy Unii Europejskiej zależy od zapewnienia odpowiedniej koordynacji i współdziałania między poszczególnymi organami administracji rządowej i samorządowej w zakresie programowania, zarządzania i kontroli wewnętrznej. Jak pokazują ustalenia kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności, koordynacja działań i współpraca organów administracji publicznej pozostawiała wiele do życzenia.

Kontrola przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych wykazała, że zaledwie 19% stanowisk dyrektorów i zastępców dyrektorów komórek zajmujących się przygotowaniem do wdrażania funduszy strukturalnych zostało obsadzonych w wyniku postępowania konkursowego. Przedłużający się okres „tymczasowego” pełnienia obowiązków nie sprzyja stabilizacji profesjonalnych kadr administracji publicznej i może niekorzystnie wpływać na realizację wykonywanych zadań.

Za kilkukrotnym wzrostem wysokości środków unijnych z około 1 mld EURO w roku 2003 do 3-4 mld EURO rocznie od roku 2004, nie zawsze nadąża odpowiednie wzmocnienie kadrowe jednostek obsługujących środki unijne. Zbyt mała liczba

odpowiednio przygotowanych pracowników nie będzie w stanie zapewnić profesjonalnego zarządzania kilkakrotnie zwiększonymi funduszami.

Należy też zwrócić uwagę, że jak pokazują ostatnie doświadczenia NIK z udziału w kontrolach ETO w Polsce, administracja publiczna nie jest zadowolająco przygotowana do współpracy z ETO, często problemem jest nawiązanie bezpośredniego kontaktu celem przygotowania spotkań i niezbędnej dokumentacji dotyczącej środków Unii Europejskiej.

Z ustaleń kontroli przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych wynika, że usprawnienia wymaga także organizacja zarządzania środkami unijnymi. Nadmierna centralizacja procesu zarządzania funduszami strukturalnymi, przy dużym obciążeniu instytucji zarządzającej (Ministerstwa Gospodarki i Pracy) zbyt wieloma różnorodnymi zadaniami i przy niedoborze kadr zajmujących się funduszami strukturalnymi, nie przyniosła zakładanego usprawnienia procesu wdrażania tych funduszy. Konsekwencją przyjętego systemu jest wymuszone oczekiwanie samorządów terytorialnych na decyzje ukierunkowujące działania podejmowane przez administracje centralną, co wydłuża proces absorpcji funduszy. Przyjęty system scentralizowanego procesu decyzyjnego jest trudny do pogodzenia z ideą regionalnego zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych.

Niewątpliwie doświadczenia z pomocą przedakcesyjną przyczyniły się do większej skuteczności administracji publicznej we wdrażaniu funduszy przysługujących członkom Unii Europejskiej. Jeżeli jednak zdolność administracyjna do absorpcji środków unijnych nie będzie wystarczająca, Polska w wyniku zaniedbań i opóźnień w działaniu administracji może stać się płatnikiem netto (tak jak w przypadku Węgier), a zamiast spodziewanych korzyści z integracji europejskiej, koszty zaniedbań poniesie społeczeństwo.

#### **4. Kontrola wewnętrzna w polskiej administracji**

Kontrola NIK, badająca wewnętrzną kontrolę w jednostkach samorządu terytorialnego, sprawowaną przez komisje rewizyjne i wyodrębnione komórki urzędów wykazała nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania tej kontroli, w szczególności w zakresie kontrolowania prawidłowości udzielania zamówień publicznych w sektorze samorządu terytorialnego. Wystąpiły liczne przypadki nierzetelnego przeprowadzania kontroli, spowodowane m.in. brakiem merytorycznego przygotowania członków komisji rewizyjnych oraz pracowników kontroli wewnętrznej funkcjonującej w jednostkach samorządu

terytorialnego. Konsekwencją tego było m.in. nieujawnienie przypadków wydatkowania środków publicznych z naruszeniem obowiązujących przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (których organami są komisje rewizyjne) nie były informowane o ustaleniach kontroli przeprowadzanych przez podmioty wykonujące kontrolę w tych jednostkach.

Kontrola NIK w zakresie funkcjonowania kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej wykazała, że we wszystkich jednostkach administracji rządowej objętych kontrolą funkcjonował system kontroli wewnętrznej rozumiany jako system kontroli zarządczej. Jednakże każda z kontrolowanych jednostek miała inny system kontroli wewnętrznej, ponieważ zarówno te jednostki jak i ich potrzeby w zakresie kontroli wewnętrznej znacznie różniły się między sobą m.in. ze względu na rodzaj działalności, wielkość jednostki, organizację oraz sposób i tradycje zarządzania. NIK stwierdziła, że zróżnicowane było również ryzyko zawodności systemów kontroli wewnętrznej w badanych obszarach działalności kontrolowanych jednostek, co oznacza, że systemy te nie we wszystkich jednostkach działały w sposób ciągły, spójny i skuteczny. Stwierdzono przypadki, w których systemy te nie spełniały wszystkich wymagań określonych przez międzynarodowe standardy kontroli wewnętrznej, przede wszystkim w zakresie niektórych elementów środowiska kontroli, oszacowania ryzyka i zarządzania nim oraz przepływu informacji wewnątrz jednostki.

W polskim systemie prawnym nie został uregulowany system kontroli wewnętrznej (zarządczej) w rozumieniu ogółu procesów związanych z działalnością jednostki/organizacji służących do realizacji celów jednostki oraz osiągnięcia określonych rezultatów.

W wyniku realizacji zobowiązań negocjacyjnych Polski wobec Unii Europejskiej, szczegółowo uregulowana została ta część systemu kontroli wewnętrznej, która dotyczy procesów związanych z gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem. Nosi ona nazwę kontroli finansowej (systemu kontroli finansowej). Kierownicy jednostek sektora finansów publicznych w formie decyzji, zarządzeń wprowadzili procedury kontroli finansowej, określające np. zasady wstępnej oceny celowości wydatków ponoszonych na realizację poszczególnych zadań, obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych ze wskazaniem pracowników sprawujących kontrolę funkcjonalną, instrukcje regulujące zasady kontroli finansowej i dokumentowania działalności finansowo-gospodarczej, składające się na system kontroli finansowej.

Uregulowano kwestie kontroli wewnętrznej w rozumieniu kontroli instytucjonalnej, którą wykonują wyodrębnione jednostki organizacyjne i pracownicy zajmujący stanowiska pracy

utworzone wyłącznie w celu wykonywania czynności kontrolnych. Jednostki takie przewiduje m.in. ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>13</sup>, która stanowi, iż w każdym ministerstwie tworzy się między innymi komórki organizacyjne, biura, wydziały lub wyodrębnione stanowiska do spraw kontroli, skarg i wniosków<sup>14</sup>. Pozycję, nazwę, zadania i zakres działania takiej jednostki określa statut i regulamin organizacyjny danego urzędu. W innych urzędach, zakładach lub instytucjach jednostki takie mogą tworzyć ich statuty i regulaminy organizacyjne<sup>15</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli jako naczelny organ kontroli państwowej ma szczególne zadania w zakresie funkcjonowania systemów kontroli w Polsce. W myśl międzynarodowych standardów kontroli wewnętrznej INTOSAI, zawartych w „Wytycznych w sprawie standardów kontroli wewnętrznej”, za zapewnienie istnienia odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej (zarządczej) w kluczowych obszarach działalności jednostki kontrolowanej, odpowiedzialny jest również najwyższy organ kontroli.

Za wdrażanie standardów kontroli wewnętrznej i oparty na nich skutecznych systemów kontroli wewnętrznej w urzędach administracji rządowej, zdaniem NIK powinni być odpowiedzialni dyrektorzy generalni urzędów, jako bezpośrednio odpowiedzialni za ogół procesów związanych z działalnością jednostki. W tym zakresie dyrektorzy generalni urzędów powinni współpracować z właściwymi organami administracji, dla których urzędy te są aparatami pomocniczymi.

Z przeprowadzonej na przełomie 2001 i 2002 r. kontroli funkcjonowania wewnętrznej kontroli finansowej środków z *Unii Europejskiej* wynika, że niezbędnym warunkiem dostosowania administracji publicznej do wymogów Komisji Europejskiej jest wdrożenie powszechnie uznanych, międzynarodowych standardów wewnętrznej kontroli finansowej. Wdrożenie w urzędach administracji publicznej sprawnego i spójnego systemu kontroli wewnętrznej, zapewniającego należyty przebieg procesów realizacji zadań i wydatkowania środków publicznych, jest warunkiem prawidłowego zarządzania i wykorzystania środków Unii Europejskiej. System kontroli wewnętrznej ma za zadanie pomóc w prowadzeniu działalności jednostki w sposób oszczędny, wydajny i skuteczny, zabezpieczać aktywa i zasoby jednostki oraz dokładność i kompletność dokumentacji, a także ograniczyć ryzyko powstania nieprawidłowości i korupcji. Na system ten składają się w szczególności: nastawienie kierownictwa do stosowania kontroli wewnętrznej, odpowiednia do zadań

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929 ze zm.

<sup>14</sup> art. 39 ust. 3 pkt 2 lit. j ustawy o Radzie Ministrów

struktura organizacyjna, podział kluczowych zadań i odpowiedzialności za realizację i kontrolę prawidłowości działania na każdym etapie zadania, określenie wewnętrznych procedur i metod postępowania, funkcjonowanie komórek audytu wewnętrznego zapewniających kierownikowi urzędu obiektywną i niezależną ocenę funkcjonowania jednostki. Ustalenia kontroli NIK pokazują, że pomimo znacznych postępów we wdrażaniu przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie wewnętrznej kontroli finansowej i audytu, system kontroli wewnętrznej w urzędach nie zawsze jest prawidłowo określony i nie zapobiega istotnym nieprawidłowościom w działaniach administracji.

## **5. Nadzór w administracji publicznej**

W ocenach i wnioskach pokontrolnych NIK bardzo często wskazuje się na brak nadzoru lub niewłaściwe sprawowanie nadzoru jako na jedną z najważniejszych przyczyn powstawania nieprawidłowości w działaniu administracji. Nieprzeprowadzanie kontroli i niepodejmowanie działań nadzorczych Izba zarzuca niemal wszystkim organom centralnym. Przykładowo: Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi nie reagował na nieprawidłowości przy budowie i wdrażaniu systemu ewidencji gospodarstw rolnych i zwierząt gospodarskich (IACS). Wojewodowie nie wykonywali prawidłowo funkcji w zakresie nadzoru weryfikacyjnego nad samorządem terytorialnym oraz kontroli i nadzoru w zakresie wykorzystania dotacji celowych z budżetu państwa, Minister Skarbu Państwa nie realizuje nadzoru nad realizacją umów prywatyzacyjnych, Minister Edukacji w sposób ogólnikowy określił zasady i instrumenty nadzoru pedagogicznego, sprawowanego przez kuratorów oświaty.

Minister Sprawiedliwości nie wykorzystywał w pełni uprawnień nadzorczych, np. komórki organizacyjne Ministerstwa w bardzo ograniczonym stopniu przeprowadzały doraźne wizytacje i lustracje sądów, nie korzystano z uprawnień do wydawania wiążących uzupełnień i uwag do planów zadań nadzorczych prezesów sądów, nie przygotowywano wytycznych w prawie kierunków nadzoru nad administracyjną działalnością sądów. Wiele stanowisk w departamentach wykonujących zadania związane z nadzorem nie było obsadzonych. Przygotowanie organizacyjne do wykonywania nadzoru nad działalnością administracyjną sądów również nie było zadowalające, gdyż zadania w tym zakresie wykonywało aż 5 komórek Ministerstwa Sprawiedliwości. Niekorzystny wpływ na wykonywanie nadzoru miała także nieustanna fluktuacja kadr, gdyż w znacznej części byli to

---

<sup>15</sup> art. 39 ust. 5 i 6 ustawy o Radzie Ministrów

sędziowie delegowani do Ministerstwa Sprawiedliwości. Działania Ministerstwa Sprawiedliwości w celu przeciwdziałania wzrostowi liczby spraw „starych” i przedawnianiu się spraw w sądach oraz zwiększenia liczby sędziów odpowiednio do wzrostu liczby spraw były celowe, ale podejmowane zbyt późno.

Nieskuteczności nadzoru sprzyja niewydawanie rozporządzeń do ustaw, określania procedur wewnętrznych, podziału, odpowiedzialności itp. Bardzo istotne z punktu widzenia sprawowania nadzoru, ale i z punktu widzenia podejmowania właściwych decyzji co do zakresu i sposobu realizacji zadania jest posiadanie rzetelnej, aktualnej informacji wyjściowej. Z ustaleń kontroli NIK widać, że mimo licznych obowiązków sprawozdawczych i statystycznych organy do których należy programowanie celów i środków realizacji oraz sprawowanie nadzoru nie uzyskują, z różnych przyczyn niezbędnych danych. Narodowy Fundusz Zdrowia, podobnie jak wcześniej Kasy Chorych, nie dysponuje wiarygodnymi informacjami o rzeczywistej liczbie ubezpieczonych i ich prawach do świadczeń. Zakład Ubezpieczeń Społecznych nadal nie ma rozeznania co do zadłużenia płatników składek i kwot należnych państwowym funduszom celowym i otwartym funduszom emerytalnym. Błędna ocena skutków finansowych zmian w Karcie Nauczyciela wynikała z braku precyzyjnych danych o liczbie i kwalifikacjach nauczycieli. Nierzetelne dane o sytuacji podmiotów gospodarczych uniemożliwiają realizację przez administrację funkcji właścicielskich państwa. Ostatnie kontrole publicznej gospodarki finansowej pokazują lekceważenie ewidencji księgowej i rachunkowości skutkujące np. niemożliwością ustalenia na dany moment stanu zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych. Problem rzetelnego informowania nabiera szczególnego znaczenia w rozliczeniach z Unią Europejską, w szczególności w zakresie wyliczenia wpłat do budżetu Unii (środków własnych UE).

## **6. Problemy informatyzacji**

Warunkiem szybkiego i sprawnego działania administracji publicznej jest wykorzystywanie narzędzi informatycznych wspomagających wykonywanie zadań poprzez usprawnienie procesu gromadzenia i analizowania informacji oraz przyspieszeniu obiegu dokumentacji. Nie należy jednak utożsamiać informatyzacji administracji z komputeryzacją urzędów, samo wyposażenie urzędów w komputery bez jednoczesnego wdrożenia nowoczesnego, funkcjonalnego oprogramowania nie przyczynia się do poprawy realizacji zadań. Jak wykazują wyniki kontroli NIK, przygotowanie i wdrażanie specjalistycznego oprogramowania dla potrzeb administracji publicznej prawie zawsze przebiegało

z wielomiesięcznymi opóźnieniami. Z reguły zamówione oprogramowanie wymagało wielu zmian i uzupełnień, najczęściej na skutek niepełnego, nieprofesjonalnego określenia potrzeb w tym zakresie oraz niestabilności przepisów, co pociągało za sobą nie tylko dodatkowe wydatki, lecz także opóźnienia w realizacji zadań, które miała usprawnić informatyzacja.

Przedsięwzięcia informatyczne oprócz tego, że dla administracji niezbędne, są także niezwykle kosztowne i stanowią coraz większą część wydatków środków publicznych. W związku z tym staje się oczywiste, że sposób ich realizacji jest przedmiotem wnikliwych badań kontrolnych NIK.

W ciągu ostatnich lat nie udało się pomyślnie zakończyć wielu rozpoczętych projektów, co powodowało, że niesprawnie funkcjonują liczne instytucje, służby i programy. Zaangażowane w te projekty ogromne środki budżetu państwa (liczone w miliardach złotych) nie przyniosły spodziewanych efektów. Budowane systemy komputerowe były realizowane z opóźnieniem, nie spełniały prawidłowo wszystkich funkcji dla jakich były tworzone, a czasem wręcz utrudniały wykonywanie zadań.

Najbardziej spektakularnym tego przykładem jest budowany od 1996 r. Kompleksowy System Informatyczny w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, który nadal nie pełni wszystkich swoich funkcji, a błędy popełnione przy jego realizacji wywołały poważne kłopoty natury organizacyjnej i finansowej. Jeszcze dłużej trwają prace nad informatyzacją resortu finansów. W ciągu kilkunastu lat udało się stworzyć zaledwie podstawy jednolitego i spójnego systemu. Od 1992 r., z podobnym skutkiem, prowadzone są działania nad zainformatyzowaniem administracji celnej. Nie działają systemy obsługujące urzędy pracy i jednostki pomocy społecznej. Niewydolne są policyjne systemy informatyczne. M.in. z powodu opieszałości działań odpowiedzialnych urzędników, NIK krytycznie oceniła także realizację przez MSWiA zamówień na wykonanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK) oraz systemu wspomagającego proces przygotowania i produkcji dowodów osobistych.

Polska w wyniku negocjacji z Komisją Europejską zobowiązała się do opracowania i wdrożenia Systemu Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). Z ustaleń kontroli NIK w zakresie przygotowania administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz kontroli przygotowania administracji publicznej do korzystania ze środków Funduszu Spójności wynika, że przygotowanie i wdrażanie systemu SIMIK przez odpowiedzialne za to zadanie Ministerstwo Finansów przebiegało z wielomiesięcznymi opóźnieniami w stosunku do wielokrotnie zmienianych terminów i pomimo upływu ponad 2

lat od rozpoczęcia prac dotychczas nie zostało zakończone. Przedłużenie prac nad systemem nastąpiło m.in. w wyniku istotnych zmian stanu prawnego. W wyniku uchwalenia w kwietniu 2004 r. ustawy o Narodowym Planie Rozwoju zaszła konieczność wprowadzenia wielu zmian w oprogramowaniu. Wdrażanie tego systemu nie zostało dotychczas zakończone.

Do najważniejszych przyczyn niepowodzenia we wdrażaniu systemów informatycznych należy zaliczyć :

- brak jednoznacznie zdefiniowanych celów jakie zamierzały osiągnąć w wyniku realizacji poszczególnych faz przedsięwzięcia podmioty zamawiające. Koncepcje realizacji przedsięwzięć określano w sposób ogólnikowy i fragmentaryczny;
- brak określonych warunków prawnych a nawet harmonogramów ich tworzenia. Przepisy prawa wchodzące w życie już na etapie tworzenia programów, powodowały konieczność ich modyfikacji a co za tym idzie opóźnień w realizacji zadań i wzrostu kosztów;
- brak ostatecznej koncepcji struktury organizacyjnej administracji na poszczególnych etapach tworzenia systemu, co wywoływało skutki jak wyżej, a także niedoskonałości istniejącej struktury organizacyjnej zamawiających przejawiające się m.in. w braku koordynacji działań poszczególnych komórek organizacyjnych oraz w niewystarczającym poziomie merytorycznym procesu zarządzania przedsięwzięciem;
- brak zapewnienia możliwości finansowania przedsięwzięcia na wszystkich jego etapach (co wynikało m.in. z braku precyzyjnej analizy i wiedzy o wszystkich kosztach) lub wybór niewłaściwej metody finansowania;
- pomijanie przez decydentów przesłanek merytorycznych na rzecz realizacji politycznych celów wdrażania przedsięwzięć, w tym nieprzywiązywanie przez nich wagi do sporządzania, przed rozpoczęciem przedsięwzięcia, analiz ryzyka jego realizacji oraz ignorowanie specjalistycznych opinii wskazujących na występowanie obszarów takiego ryzyka.

## **7. Zakończenie**

Z przedstawionych, wybranych spraw działania administracji publicznej w Polsce, objętych kontrolą NIK, rysują się ważne problemy i niedociągnięcia w realizacji przebudowy struktur, kadr, zadań i odpowiedzialności oraz warunków wykonywania przez administrację publiczną zadań państwa. Należą do nich:

- niekonsekwentna, „hamowana” decentralizacja funkcji państwa, skutkująca nie najlepszym podziałem zadań i kompetencji pomiędzy administrację rządową i poszczególne stopnie samorządu terytorialnego,
- nienadążanie decentralizacji finansów za decentralizacją zadań państwa i niedostosowanie systemu finansowego do konstrukcyjnych zasad podziału środków publicznych,
- konieczność kontynuowania i ciągłego poprawiania rozwiązań najważniejszych reform ustrojowych, w szczególności reform społecznych (opieki zdrowotnej, edukacji i ubezpieczeń społecznych), brak konsekwentnych działań dla stworzenia służby cywilnej i różnorodne działania zastępcze dla uniknięcia, otwartego, konkurencyjnego naboru w szczególności na wyższe stanowiska w administracji społecznej,
- bierność i zaniedbywanie obowiązków w zakresie nadzoru, niewłaściwy przepływ informacji, brak rzetelnych danych, niezbędnych dla podejmowania decyzji i sprawowania funkcji nadzorczych,
- fragmentaryczne i różnorodne, dowolnie kształtowane systemy wewnętrznej kontroli zarządczej nie dające gwarancji uniknięcia nieprawidłowości i przeszkód w realizacji celów administracji,
- niepowodzenia w realizacji licznych projektów informatycznych i ograniczone mimo poniesienia znacznych nakładów możliwości korzystania z narzędzi informatycznych i zbiorów danych w działaniach administracji.

## Załącznik 1

### **Wybrane informacje o wynikach kontroli różnych aspektów struktury i funkcjonowania administracji publicznej w Polsce:**

1. Realizacja przez gminy zadań z zakresu spraw obywatelskich,
2. Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej,
3. Przebieg procesu sprzedaży udziałów Metalexportu i jej wpływ na działalność niektórych podmiotów gospodarczych z udziałem Skarbu Państwa,
4. Wykorzystanie przychodów i akcji z prywatyzacji,
5. Wykorzystanie publicznych środków finansowych, w tym funduszy przedakcesyjnych PHARE na programy dotyczące promocji zatrudnienia,
6. Wykorzystanie możliwości rozwojowych gospodarki morskiej,
7. Nadzór nad spółkami Skarbu Państwa i przedsiębiorstwami państwowymi w zakresie zaangażowania kapitałowego w spółki prawa handlowego,
8. Zamówienia publiczne MSWiA dotyczące budowy systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców – CEPiK,
9. Restrukturyzacja finansowa PKP S.A.,
10. Funkcjonowanie spółek restrukturyzacji kopalń, ze szczególnym uwzględnieniem wykorzystania dotacji budżetowych otrzymywanych w latach 2000-2003,
11. Prawdliwość przekazywania i wykorzystania środków publicznych w ramach dotacji celowych, w tym kontraktu wojewódzkiego,
12. Funkcjonowanie systemu tworzenia wykazu leków refundowanych,
13. Zasięg wychowania przedszkolnego,
14. Wybrane działania administracji rządowej w dziedzinie budowy informatycznych narzędzi promocji eksportu,
15. Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w przemyśle cukrowniczym,
16. Przekształcenia organizacyjne w górnictwie węgla kamiennego w latach 2002-2003,

17. Procesy prywatyzacyjne w energetyce ciepłej,
18. Restrukturyzacja własnościowa przedsiębiorstw sektora naftowego,
19. Inwestycje kapitałowe banków komercyjnych z przewagą kapitału państwowego w latach 1998-2003 (I półrocze),
20. Rozliczanie się podmiotów gospodarczych ze zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2001-2002,
21. Zamówienia publiczne MON na dostawę kołowego transportera opancerzonego,
22. Prowadzenie przez organy skarbowe postępowań podatkowych i kontrolnych,
23. Zabezpieczenie interesów państwa w spółkach z mniejszościowym udziałem Skarbu Państwa,
24. Zagrożenie korupcją w świetle badań kontrolnych Najwyższej Izby Kontroli przeprowadzonych w roku 2003,
25. Wykonanie budżetów w 2003 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, ze szczególnym uwzględnieniem powiązań budżetów jednostek samorządu terytorialnego państwa,
26. Postępowania naprawcze w przedsiębiorstwach państwowych,
27. Funkcjonowanie kontroli wewnętrznej w ministerstwach i innych jednostkach administracji centralnej,
28. Łączenie zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej,
29. Przygotowanie administracji publicznej do pozyskiwania i wykorzystania funduszy strukturalnych,
30. Działalność wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej w latach 2000 – I półrocze 2003,
31. Przygotowanie i produkcja dowodów osobistych,
32. Restrukturyzacja i przekształcenia systemowe w ochronie zdrowia,
33. Realizacja kontraktów wojewódzkich,
34. Pozyskiwanie i wykorzystanie środków finansowych z funduszy PHARE,

35. Realizacja przez urzędy skarbowe zadań w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach o wykroczenia i przestępstwa skarbowe oraz opodatkowania przychodów nieznajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach,
36. Stan procesu prywatyzacji Powszechnego Zakładu Ubezpieczeń S.A.,
37. Kontrola w podmiotach gospodarczych opisanych w rządowym „Raporcie otwarcia” z 7 maja 2002 r.,
38. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów oświaty i dyrektorów szkół,
39. Realizacja obowiązku szkolnego,
40. Finansowanie zadań oświatowych jednostek samorządu terytorialnego,
41. Przygotowanie administracji zespolonej do działań w sytuacjach kryzysowych,
42. Gospodarka majątkiem pozostającym w dyspozycji samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, przyjętym od Skarbu Państwa przez jednostki samorządu terytorialnego w wyniku reformy administracji publicznej,
43. Wykonanie przez organy administracji publicznej zadań w zakresie przeciwdziałania bezrobociu wynikających m.in. z Narodowego planu działań na rzecz zatrudnienia na lata 2000-2001,
44. Wdrażanie systemu ratownictwa medycznego w Polsce,
45. Restrukturyzacja i przekształcenia systemu w ochronie zdrowia,
46. Działalność administracji celnej w zakresie nadzoru nad składami i agencjami celnymi,
47. Stanowienie aktów prawa miejscowego przez wojewodów w latach 2000-2002 (I półr.),
48. Wykonywanie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów,
49. Funkcjonowanie wewnętrznej kontroli finansowej środków z Unii Europejskiej,
50. Kontrola wewnętrzna w jednostkach samorządu terytorialnego,
51. Wprowadzanie i funkcjonowanie systemów informatycznych w jednostkach resortu finansów,

52. Restrukturyzacja i stan przygotowania do prywatyzacji przedsiębiorstw przemysłu spirytusowego,
53. Prywatyzacja branży farmaceutycznej,
54. Wykonywanie przez Agencję Prywatyzacji zadań zleconych przez Ministra Skarbu Państwa, w zakresie prywatyzacji spółek i przedsiębiorstw państwowych,
55. Restrukturyzacja i przekształcenia własnościowe w hutnictwie żelaza i stali,
56. Zawieranie i realizacja umów w PPUP „Poczta Polska”,
57. Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratorów i dyrektorów szkół,
58. Funkcjonowanie policyjnych systemów informatycznych,
59. Realizacja postanowień ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,
60. Wykorzystanie środków publicznych na restrukturyzację w służbie zdrowia,
61. Opracowanie i wdrożenie Zintegrowanego Systemu Zarządzania i Kontroli ZSZiK-IACS, w tym realizacja projektów pilotażowych PL 9805.01 i PL 9805.03.