



Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, marzec, 2018 r.

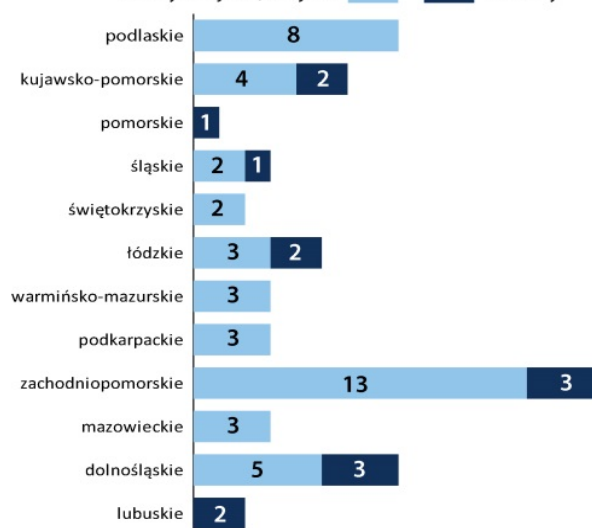
01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W latach 2012-2017 odnotowano 6-krotny wzrost liczby jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze

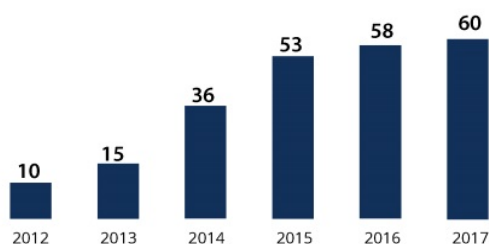
Liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze w poszczególnych województwach w latach 2012–2017



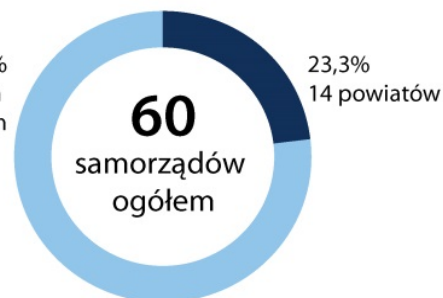
Gminy miejskie, wiejskie Powiaty



Liczba jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze w latach 2012–2017



76,7%
46 gmin miejskich
i wiejskich



02 Co kontrolowaliśmy?

Czy realizacja programów naprawczych jednostek samorządu terytorialnego była skuteczna?

W szczególności:

- Czy programy naprawcze zostały przygotowane rzetelnie (były adekwatne do przyczyn pogorszenia sytuacji finansowej, realistyczne i zakładały osiągnięcie trwałych efektów)?
- Czy zaplanowane działania zostały wdrożone w sposób racjonalny i czy osiągnięto efekty, zgodne z założeniami programów naprawczych?
- Czy jednostki samorządu terytorialnego efektywnie wykorzystały pomoc finansową na realizację programu naprawczego?
- Czy proces udzielania wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego przez Ministra Finansów był zgodny z obowiązującymi procedurami?
- Czy Minister Finansów po udzieleniu pożyczek na finansowanie programu naprawczego badał/sprawdzał efekty udzielonego wsparcia oraz czy monitorował wykorzystanie tych środków?

03 Kogo kontrolowaliśmy?

Kontrolą objęto łącznie 15 jednostek, w tym:

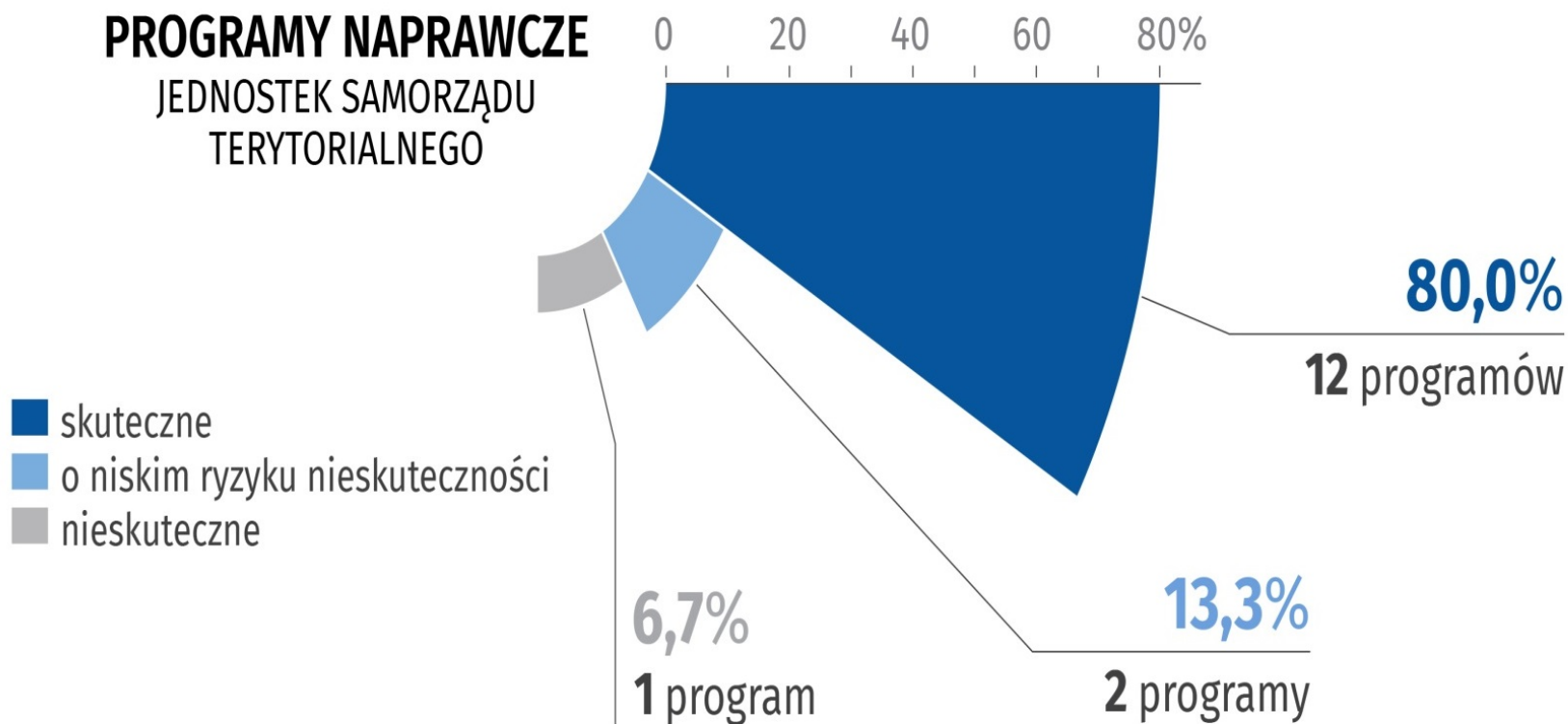
- 14 jednostek samorządu terytorialnego, które zakończyły realizację programu naprawczego, w tym trzy które korzystały z pożyczki z budżetu państwa
- Ministerstwo Finansów, w związku z udzielaniem wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego

Dodatkowo w trybie art. 29 ustawy o NIK informacje pozyskano od:

- 43 jednostek samorządu terytorialnego realizujących programy naprawcze w badanym okresie (identyfikacja przyczyn pogorszenia się ich sytuacji finansowej),
- 8 regionalnych izb obrachunkowych z województw, w których przeprowadzano kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego (m.in. procedury, kryteria oceny opiniowanych programów naprawczych),
- 8 wojewodów z województw, w których przeprowadzano kontrole w jednostkach samorządu terytorialnego (m.in. monitoring sytuacji finansowej samorządów realizujących programy naprawcze).

04 Stwierdzony stan

- Realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego programy naprawcze były skuteczne



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

05 Stwierdzony stan

- Rozmach inwestycyjny najczęstszą przyczyną pogorszenia się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

W JEDNOSTKACH KONTROLOWANYCH

5



Rozmach inwestycyjny

5



Wysokie wydatki w oświacie

2



Zmniejszające się dochody
ze sprzedaży mienia

1



Wysokie wydatki związane
z likwidacją szpitali

Problemy z refundacją środków
z Unii Europejskiej

W JEDNOSTKACH NIEKONTROLOWANYCH

28



27



22



8



8



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

06 Stwierdzony stan

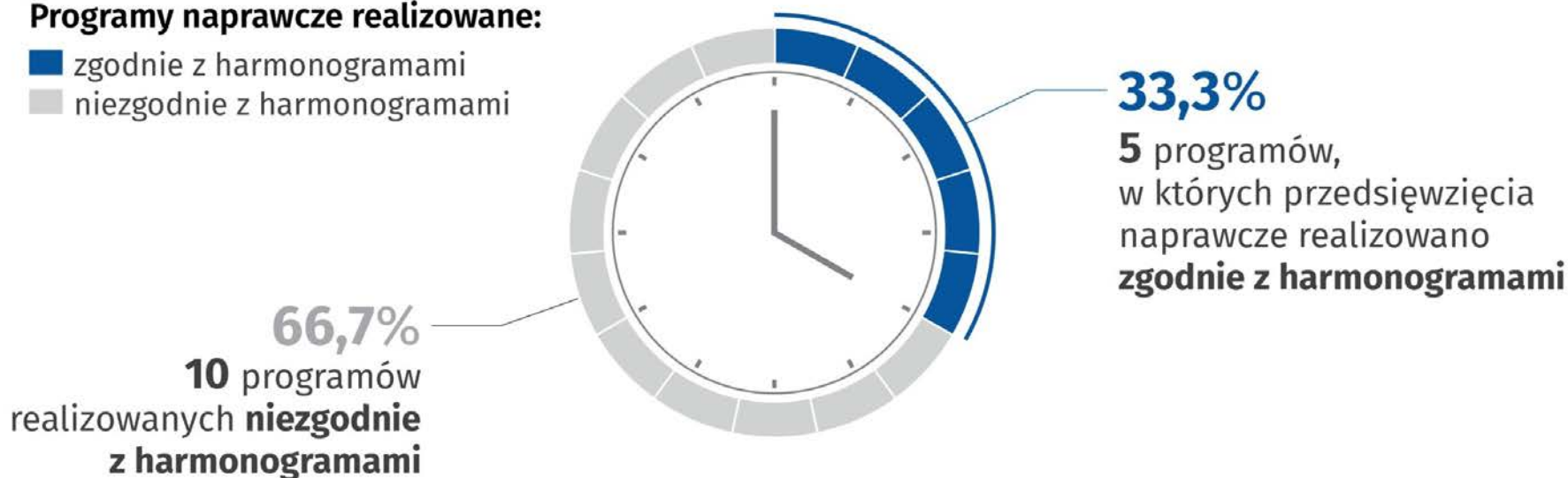
- 9 z 15 kontrolowanych programów naprawczych było przygotowywanych nierzetelnie, w tym w sposób niezgodne z ustawą o finansach publicznych
- W 6 przypadkach oceny NIK o sposobie przygotowania programów naprawczych były inne niż opinie regionalnych izb obrachunkowych
- Działania naprawcze określone w 8 programach naprawczych nie przyniosły oczekiwanych efektów finansowych
- Wystąpiły przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń w trakcie realizacji programów naprawczych, dotyczących m.in. ograniczeń wydatków fakultatywnych, w tym na promocję

07 Stwierdzony stan

- Część przedsięwzięć naprawczych określonych w 10 programach naprawczych wykonano nieterminowo lub odstąpiono od ich wykonania

Programy naprawcze realizowane:

- zgodnie z harmonogramami
- niezgodnie z harmonogramami



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

08 Stwierdzony stan

- Samorządy efektywnie wykorzystały pomoc udzieloną z budżetu państwa w formie pożyczek
- Minister Finansów w sposób prawidłowy udzielał pożyczek jednostkom samorządu terytorialnego i monitorował sposób ich wykorzystania
- Realizacja pozostałych programów naprawczych nie była monitorowana przez organy nadzoru
- Wystąpiły problemy interpretacyjne oraz niespójność przepisów ustawy o finansach publicznych

09 Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła skuteczność skontrolowanych programów naprawczych. Z uwagi na krótki okres od czasu ich zakończenia odstąpiła od oceny trwałości ich rezultatów.

- Jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo identyfikowały przyczyny pogorszenia się sytuacji finansowej
- Programy naprawcze nie zostały przygotowane rzetelnie
- W większości analizowanych przypadków przedsięwzięcia naprawcze nie były wdrożone zgodnie z harmonogramami, a część samorządów zrezygnowała z ich realizacji lub zastępowała je innymi przedsięwzięciami
- Ponad połowa skontrolowanych programów naprawczych nie przyniosła zaplanowanych efektów finansowych
- Wystąpiły przypadki nieprzestrzegania ustawowych ograniczeń wynikających z realizacji programów naprawczych

10 Wnioski – do prezesów regionalnych izb obrachunkowych

Regionalne izby obrachunkowe powinny:

- precyzyjniej weryfikować zgodność programów naprawczych z wymogami ustawy o finansach publicznych,
- zwracać szczególną uwagę w trakcie opiniowania programów naprawczych na rzetelność planowanych przedsięwzięć naprawczych w zakresie terminów ich realizacji, zakładanych efektów finansowych i sposobu ich obliczenia.

11 Wnioski – do Ministra Finansów

Minister Finansów powinien przedłożyć Radzie Ministrów projekt zmiany ustawy o finansach publicznych mający:

- wyeliminować niespójności przepisów art. 224 i 240a ustawy o finansach publicznych dotyczące okresu uchwalenia programu naprawczego i okresu na jaki przyznawana jest pożyczka oraz jasno wskazać, że pożyczka udzielana z budżetu państwa jest wyłączona z ograniczeń dotyczących niezaciągania nowych zobowiązań,
- uregulować np. w art. 240a ustawy o finansach publicznych możliwość wcześniejszego zakończenia programu naprawczego oraz określić jaką datę/okres należy rozumieć przez zakończenie programu naprawczego,

12 Wnioski – do Ministra Finansów

- doprecyzować art. 240a ust. 5 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, aby w okresie realizacji programu naprawczego obowiązywał również zakaz realizowania nowych wydatków z funduszu sołectkiego utworzonego przed przyjęciem takiego programu i dokonać we współpracy z Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji ewentualnych niezbędnych zmian w ustawie z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołectkim uwzględniając zadania będące w trakcie realizacji – rozpoczęte przed przyjęciem programu naprawczego,
- doprowadzić do zmiany art. 240a ust. 6 ustawy o finansach publicznych poprzez doprecyzowanie jakie wydatki związane z wypłatą diet radnych i wynagrodzeń zarządu jednostki samorządu terytorialnego nie mogą być wyższe, niż limit prawnie (ustawowo) dozwolony.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli należy również rozważyć:

- wprowadzenie obowiązku sporządzania przez jednostki samorządu terytorialnego rocznych sprawozdań z realizacji programów naprawczych, które byłyby przekazywane do regionalnych izb obrachunkowych oraz do wojewodów między innymi w celu zapewnienia bieżącego monitorowania sytuacji finansowej samorządów oraz prawidłowej realizacji przedsięwzięć naprawczych określonych w programach naprawczych
- uregulowanie w przepisach ustawy o finansach publicznych możliwości wprowadzania zmian w realizowanych programach naprawczych określając w jakich sytuacjach i w jakim trybie mogą być one dokonywane/opiniowane oraz jakich elementów programów naprawczych mogą one dotyczyć



Najwyższa Izba Kontroli

Departament Budżetu i Finansów