

IX kadencja



# **KANCELARIA SEJMU**

## **Biuro Komisji Sejmowych**

### **PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

- **KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
I POLITYKI REGIONALNEJ  
(NR 92)  
z dnia 28 września 2021 r.**



---

## Pełny zapis przebiegu posiedzenia

### Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 92)

28 września 2021 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Tomasza Ławniczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji programów rewitalizacji i ich efektów;
- informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego.

W posiedzeniu udział wzięli: **Maciej Aulak** dyrektor Departamentu Programów Pomocowych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej wraz ze współpracownikami, **Anna Michalik** zastępca dyrektora Departamentu Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju i Technologii wraz ze współpracownikami, **Szymon Wróbel** zastępca dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, **Tadeusz Dziuba** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli, **Wiesław Motyka** dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie wraz ze współpracownikami, **Grzegorz Walendzik** dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach wraz ze współpracownikami, **Mirosław Legutko** przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, **Grzegorz Cichy** prezes zarządu Unii Miasteczek Polskich wraz ze współpracownikami i **Małgorzata Orłowska** specjalista w Dziale Współpracy, Informacji, Analiz i Programów w Biurze Związku Powiatów Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak**, **Agnieszka Jasińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

#### **Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Szanowni państwo, otwieram 92. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Witam panie i panów posłów, witam również zaproszonych gości, w szczególności, pozwolę sobie wymienić, wiceprezesa Najwyższej Izby Kontroli pana Tadeusza Dziubę. Witam także dyrektorów delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie pana Wiesława Motykę wraz ze współpracownikami oraz dyrektora delegatury NIK w Kielcach pana Grzegorza Walendzika wraz ze współpracownikami oraz przewodniczącego Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych pana Mirosława Legutkę.

Witam także przedstawicieli Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej na czele z dyrektorem Departamentu Programów Pomocowych panem Maciejem Aulakiem. Panie dyrektorze, witam serdecznie. Witam także przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju i Technologii na czele z zastępcą dyrektora Departamentu Planowania Przestrzennego panią Anną Michalik. Pani dyrektor, witam serdecznie. I wreszcie witam przedstawiciela Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji pana dyrektora Szymona Wróbla. Serdecznie witam. Witam także przedstawicieli organizacji samorządowych, a więc korporacji samorządowych: pana burmistrza Grzegorza Cichego, który jest prezesem Unii Miasteczek Polskich oraz panią Małgorzatę Orłowską z biura Związku Powiatów Polskich. Nie wiem, czy są obecni... Tak, dzień dobry. Witam serdecznie.

Szanowni państwo, umawiamy się, że ci z państwa, którzy nie mają zaświadczeń, siedzą w maseczkach. Natomiast wtedy, kiedy się wypowiadamy zdejmujemy maski. Kolega

Krystian siedzi bez maski, ponieważ ma swoje zaświadczenie. W ten sposób przestrzegamy obostrzeń epidemiologicznych.

Szanowni państwo, na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia obejmuje rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli realizacji programów rewitalizacji i ich efektów oraz rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Czy są jakieś uwagi do porządku dziennego? Nie ma.

Szanowni państwo, w związku z tym proszę przedstawiciela Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji o wynikach kontroli realizacji programów rewitalizacji oraz ich efektów. Bardzo proszę, pan prezes Tadeusz Dziuba.

**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Tadeusz Dziuba:**

Panie przewodniczący, szanowni państwo, inicjatorem, wykonawcą i autorem raportu Najwyższej Izby Kontroli są nasi koledzy z delegatury w Rzeszowie, więc za pozwoleniem pana przewodniczącego za chwilę oddałbym głos. Natomiast proszę pozwolić mi na kilka słów wprowadzenia.

Rewitalizacja, jak sama nazwa wskazuje, to przywrócenie do życia. W Polsce przez długie lata instytucja prawna rewitalizacji była opacznie rozumiana jako restauracja, czyli odnowienie, odbudowanie. Na szczęście na poziomie świadomości te czasy się zakończyły. Istotą tej kontroli było sprawdzenie, na ile świadomość, co to jest rewitalizacja, czym są programy rewitalizacji, przełożyła się na praktykę życia publicznego. Była to, można powiedzieć, istota tej kontroli.

Wyniki nie są optymistyczne, mówiąc tylko w największym skrócie. Niech pokaże to jeden parametr. Otóż tylko w co drugiej skontrolowanej gminie podejmowane działania rewitalizacyjne były ukierunkowane na rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów. W pozostałych nadal to stare, nieprawidłowe rozumienie rewitalizacją królowało. Kto nie działa, ten nie popełnia błędów, i odwrotnie. Licząc się z tym, że nie wszystkie działania są doskonałe, znaczenia nabiera kwestia, jak to się dzisiaj modnie mówi, ewaluacji, czyli monitoringu. Również na tym poziomie kontrola stwierdziła istotne braki. Mianowicie przeprowadzany monitoring realizacji programów rewitalizacyjnych nie był ani pełny, ani obiektywny. Pozytywnym ustaleniem tej kontroli jest to, że samorządy województw, które wspierały samorządy gminne w realizacji programów rewitalizacyjnych, wywiązywały się ze swojej roli na dwa sposoby: po pierwsze, poprzez działania doradcze, po drugie, przez dofinansowanie projektów rewitalizacyjnych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Aczkolwiek względem rozmiarów potrzeb wspierania samorządów gminnych pomoc, której udzielały skontrolowane samorządy województw, można było uznać za niewystarczającą.

Jeśli państwo pozwolicie, oddałbym teraz głos kolegom z delegatury w Rzeszowie.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Oczywiście.

Bardzo proszę, panie dyrektorze.

**Dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie Wiesław Motyka:**

Bardzo dziękuję. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni goście, po pierwsze, bardzo dziękujemy za zaproszenie nas na dzisiejsze posiedzenie Komisji i umożliwienie przedstawienia wyników naszym zdaniem interesującej kontroli dotyczącej realizacji programów rewitalizacji. Myślę, że dobre przeczytanie ze zrozumieniem efektów tej kontroli zawartych w naszej informacji pozwoli samorządom na lepsze i skuteczniejsze realizowanie programów rewitalizacyjnych, które są wdrażane na terenie gmin w Polsce.

Proszę pozwolić mi przedstawić moich partnerów. Są ze mną dzisiaj pomysłodawcy kontroli i koordynatorzy, a także autorzy informacji, o której wynikach dzisiaj będziemy dyskutować: pani Urszula Dziedzic i pan Andrzej Trojanowski z delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Rzeszowie.

Szanowni państwo, jak pan prezes Dziuba wspomniał już na wstępie, rewitalizacja nadal niestety utożsamiana jest jedynie z prostą odnową poszczególnych, pojedynczych

zabytków. Tymczasem jest to złożony proces, który ma na celu wyprowadzenie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego i w efekcie poprawę zagospodarowania terenu objętego rewitalizacją, ale przede wszystkim podniesienie jakości życia mieszkańców tego zdegradowanego terenu. Niestety, co za chwilę państwu zaprezentuję, nazbyt często programy rewitalizacji traktowane są przez gminy jedynie jako wymóg formalny, którego spełnienie umożliwi ubieganie się o dofinansowanie głównie ze środków pochodzących z Unii Europejskiej. Praktykę tę potwierdziła nasza lokalna kontrola prowadzona 3 lata temu na terenie województwa podkarpackiego, której wyniki upoważniły prezesa Najwyższej Izby Kontroli do wyrażenia zgody na kontrolę ogólnopolską, której wyniki chcę teraz państwu przedstawić.

Dodam tylko, że prowadzenie rewitalizacji nie jest w Polsce obowiązkowe, jednakże około 60% gmin realizuje programy rewitalizacji i można, w ślad za stwierdzeniami niedawno zakończonego Kongresu Polityki Miejskiej, stwierdzić, że rewitalizacja jest zadaniem na szóstkę. Jeżeli już podejmujemy się realizacji tego zadania, musimy zrobić to dobrze, a że z tym było różnie, postaram się państwu za chwileczkę przedstawić na przykładach wyników naszej kontroli.

Oprócz obszarów ryzyka, które teraz wyspecyfikowaliśmy dla państwa na tym slajdzie, kontrola stanowi rozwinięcie i kontynuację kontroli z 2018 r. przeprowadzonej na terenie województwa podkarpackiego. Jak już wspomniałem, wyniki tamtej lokalnej kontroli pokazały, że proces rewitalizacji nie został w pełni właściwie zrozumiany przez samorządy. Stwierdziliśmy wówczas wiele nieprawidłowości zarówno na etapie przygotowania, jak i opracowywania programów rewitalizacji. Generalnie gminy województwa podkarpackiego miały problem z wdrożeniem projektów rewitalizacyjnych w zakładanym czasie i w zakładanym zakresie. Stąd też, jak wspomniałem, mając na uwadze wyniki tamtej kontroli, prezes Najwyższej Izby Kontroli podjął decyzję o przeprowadzeniu kontroli ogólnopolskiej.

Planując tę kontrolę, założyliśmy trzy cele, które w tej chwili prezentujemy państwu na slajdzie, a więc: czy gminy prowadzą rewitalizację zgodnie z przyjętymi programami, czy realizacja tych programów przyniosła zakładane na wstępie efekty i czy samorządy województw w sposób właściwy wspierały realizację programów rewitalizacji. Kontrolą objęliśmy pięć województw: podkarpackie, dolnośląskie, łódzkie, opolskie i śląskie, a w tych województwach 17 gmin i miast, które posiadały gminne programy rewitalizacji bądź lokalne programy rewitalizacji. Warto dodać, że wszystkie jednostki do tej kontroli zostały dobrane w sposób celowy. Wzięliśmy pod uwagę m.in. wartości programu rewitalizacji, przewidywane terminy realizacji, liczby oraz rodzaje realizowanych projektów, różnorodność podmiotów, które były włączone we wdrażanie, a także dostępne informacje o realizacji tych wszystkich projektów.

Do czego ustalenia kontrolne, o których szczegółach za chwilę państwu powiem, doprowadziły? Mianowicie ogólnie podsumowując niejako kontrolę, trzeba stwierdzić, że we wszystkich 17 skontrolowanych gminach programy rewitalizacji były realizowane niezgodnie z przyjętymi założeniami, a większość gmin nie osiągnęła w przewidzianym czasie zakładanych efektów. Spośród 394 zaplanowanych do realizacji projektów zakończono mniej niż połowę, bo tylko 124. W efekcie, tak jak już to zasygnalizował pan prezes Dziuba, w żadnej gminie spośród kontrolowanych w zakresie programów rewitalizacyjnych nie udało się kompleksowo rozwiązać zdiagnozowanych przed rewitalizacją problemów i wyprowadzić z kryzysu terenów objętych rewitalizacją.

Mało tego, stwierdziliśmy w naszej kontroli, że zaangażowanie lokalnych społeczności w programy rewitalizacyjne było znikome, a gminy jedynie w bardzo sporadyczny sposób korzystały z dojrzałych form partycypacji społecznej jak na przykład współdecydowanie czy kontrola obywatelska. W niewielkim stopniu także wykorzystywano możliwości, jakie przepisy dawały komitetom rewitalizacyjnych. Pełniona przez nie funkcja opiniodawcza i doradcza w praktyce była ograniczana do niezbędnego minimum.

Ostatnim elementem z tej ogólnej oceny kontroli, odwołam się tutaj do wstępu pana prezesa Dziuby, skontrolowane przez nas samorządy województw wspierały realizację programów rewitalizacji między innymi poprzez działania szkoleniowe, doradcze, które odnosiły się do każdego z etapów rewitalizacji. Podsumowując wyniki całej kontroli, oka-

zały się one jednak niewystarczające do występujących potrzeb i do poziomu występujących problemów.

Teraz nieco o szczegółach. W Polsce funkcjonują dwie ścieżki realizowania programów rewitalizacyjnych. Zgodnie z ustawą o rewitalizacji może to być gminny program rewitalizacji lub wynikający z innych przepisów o samorządzie terytorialnym lokalny program rewitalizacji. Wszystkie programy rewitalizacji w 17 skontrolowanych przez nas gminach były przyjęte przez organy stanowiące gmin i wpisane do wykazów prowadzonych przez instytucję zarządzającą regionalnymi programami, dla których to programów prowadzono takie wykazy i pozwalało to na ich finansowanie. Wyniki kontroli pokazały, że niezależnie od podstawy prawnej przyjęcia tych programów rewitalizacji, każdy z nich wdrażany w poszczególnych gminach powinien spełniać wszystkie wymagania, które ujęte są w wytycznych ministra rozwoju, a dotyczą i cech, i elementów dla tych programów. Na grafice mamy przedstawione, jakie elementy poszczególne rodzaje programów powinny zawierać, jakie działania należy prowadzić, aby w trakcie ich wdrażania móc liczyć na sukces w prowadzonym programie.

Nie wchodząc w szczegóły, stwierdziliśmy, że w wielu gminach nie dostosowano organizacji urzędu gminy w zakresie obowiązków pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie programów rewitalizacyjnych do aktualnych celów i zadań, które stanęły przed gminą w związku z realizowaniem rewitalizacji. Naszym zdaniem, gdyby było to zrobione prawidłowo, precyzyjnie, w znacznym stopniu ograniczyłyby to ryzyko niewykonania przez gminę określonych zadań.

Tak jak wspominałem, partycypacja społeczna jest nieodzownym elementem procesu rewitalizacji i powinna być prowadzona na każdym etapie tego procesu z zastosowaniem całej gamy przeróżnych form przewidzianych w przepisach, oczywiście pożądanymi byłyby, aby z największym udziałem tych dojrzałych form, tj. współdecydowanie czy kontrola obywatelska. Natomiast ustalenia kontroli pokazały, że w 3 spośród 17 kontrolowanych gmin nie prowadzono w ogóle żadnych działań partycypacyjnych, aż 13 gmin stosowało jedynie wybiórcze, nieliczne i ograniczone formy partycypacji tj. udzielanie informacji czy organizowanie konsultacji. Jedynie w mieście Jastrzębie Zdrój w proces wdrażania i monitorowania lokalnego programu rewitalizacji skutecznie włączono interesariuszy, czyli obywateli tego miasta. Przyniosło to bardzo ciekawe, fajne określone efekty. Żeby nie przedłużać posiedzenia, zachęcam państwa posłów i gości do lektury informacji, tam szczegółowo opisaliśmy casus Jastrzębia Zdrój.

Stwierdziliśmy w kontroli, że gminy nie wykorzystywały gamy technik zaplanowanych w gminnych i lokalnych programach rewitalizacji, takich jak ankiety, debaty, warsztaty, konkursy, spacerki badawcze, czyli cały wachlarz różnych możliwości, które gminy mogły i powinny wykorzystywać, żeby przyciągnąć mieszkańców, zainteresować ich, włączyć w te programy partycypacji. Stwierdziliśmy, że przyczynami tego stanu było, delikatnie mówiąc, nieumiejętne zainteresowanie procesem rewitalizacji interesariuszy przez organy gmin, przekonanie samych władz gmin, że nie jest to konieczne bądź uzasadnione, że jest to zbędny wysiłek, a także częste niedostosowanie tych przyjętych technik partycypacyjnych do potrzeb, do poziomu świadomości i dojrzałości lokalnego środowiska. W naszej ocenie to dotychczasowe znikome zaangażowanie władz lokalnych w prowadzenie partycypacji społecznej i w zasadzie marginalny udział różnych grup interesariuszy na etapie wdrażania i monitorowania programów rewitalizacji w dalszej perspektywie będą mieć niekorzystny wpływ na przebieg procesów rewitalizacyjnych.

Wprawdzie we wszystkich skontrolowanych gminach rozpoczęto realizację zakładanych w programach rewitalizacyjnych przedsięwzięć, jednak proces rewitalizacji nie przebiegał w tych gminach albo w pełnym zakresie, albo nie był zgodny z terminami określonymi w tych dokumentach. Niski stopień wdrażania gminnych i lokalnych programów rewitalizacji w porównaniu do przyjętych założeń, to, co prezentujemy na grafice, w dużej liczbie skontrolowanych podmiotów wynikał z różnych przyczyn. Do czasu zakończenia kontroli wydatkowano 432 mln zł, a kwota ta stanowiła zaledwie 1/3 kwoty, którą gminy w programach przyjęły jako plan do wykonania. Widać, że nie były jednak w stanie proporcjonalnie do upływu czasu realizować kolejnych zadań, wydatkować

kolejnych środków. Co czwarta skontrolowana gmina nie zrealizowała lub nawet nie rozpoczęła ponad połowy zaplanowanych zadań.

Mamy na Podkarpaciu gminę Jaśliska, w której do czasu zakończenia kontroli nie rozpoczęto realizacji żadnego z podstawowych projektów, które warunkowały wykonanie kolejnych działań zaplanowanych w programie rewitalizacji. Tylko w jednej z kontrolowanych gmin realizacja wszystkich zadań ujętych w planie rewitalizacji była adekwatna do upływu zaplanowanego czasu. Wskutek tego w pełnym zakresie i zgodnie z założeniami rewitalizacji w skontrolowanych gminach na dzień zakończenia naszej kontroli zaledwie 1/4 zaplanowanych zadań została ukończona.

Patrząc przez pryzmat faktu, że w przypadku 15 spośród 17 kontrolowanych gmin upłynęła już większość zaplanowanego na wdrażanie tych programów rewitalizacji czasu, a w przypadku pozostałych dwóch ten czas upłynął wraz z końcem 2020 r., pełna realizacja założeń przyjętych w programach rewitalizacji i osiągnięcie zaplanowanych w tych programach efektów było na dzień zakończenia kontroli zagrożone, a w wielu przypadkach po prostu już nierealne.

Patrząc na złożoność całego procesu rewitalizacji i biorąc pod uwagę te wszystkie stwierdzone w kontroli przyczyny braku lub niepełnej realizacji projektów rewitalizacyjnych, wskazaliśmy w naszej informacji na konieczność właściwego planowania działań z uwzględnieniem realnych możliwości ich wykonania. Naszym zdaniem istnieje wysokie ryzyko, iż w części gmin te programy rewitalizacyjne będą realizowane tylko w zakresie tych zadań, które samorząd lub inne zaangażowane podmioty uzyskają finansowanie zewnętrzne. Takie zjawisko z kolei będzie prowadzić do fragmentaryczności działań w miejscu pożądaney i zakładanej w programach rewitalizacji kompleksowości i utrudni *per saldo* osiągnięcie zakładanych całościowych efektów.

Spośród 394 zadań projektów rewitalizacyjnych zakończono 124, czyli niewiele ponad 30%, wydając na to kwotę 160 mln zł. Na zdjęciu prezentujemy jeden z pozytywnych przykładów: gmina Oleśno, w której jako jedynej spośród 17 skontrolowanych gmin wydano więcej środków niż zaplanowano. Mamy tutaj przykład stadionu miejskiego po rewitalizacji w Oleśnie. Kolejnych 116 projektów rewitalizacyjnych jest w trakcie realizacji i aktualnie zaangażowane środki przekraczają kwotę 272 mln zł. Tu znowu mamy pozytywny przykład: gmina Poddębice w województwie łódzkim – kompleks geotermalny w trakcie realizacji, który opiewał całościowo na kwotę 94 mln zł.

Patrząc, szanowni państwo, na zatrważający fakt, że dla blisko 2/5 projektów rewitalizacyjnych dotychczas nie podjęto żadnych skutecznych działań w celu ich zrealizowania – widać to na naszej grafice z podziałem na trzy kategorie projektów – możemy stwierdzić i to zostało przedstawione w informacji, że głównymi przyczynami takiego stanu były ograniczone możliwości finansowe, w tym przede wszystkim niepozyyskiwanie środków ze źródeł zewnętrznych, rezygnacja z realizacji projektów ze względu na wyższe niż pierwotnie zakładano koszty realizacji, wycofywanie się prywatnych inwestorów z realizacji zadań czy też wysokie ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wskaźników dla projektów, które były dofinansowywane środkami z Unii Europejskiej.

Podsumowując, możemy powiedzieć, że w dotychczasowym wdrażaniu programów rewitalizacji mamy do czynienia z nieadekwatnym do upływu czasu stopniem podstawowej realizacji pozostałych projektów rewitalizacyjnych, zaniechaniem realizacji niektórych projektów i jedynie wybiórczym wykonaniem wybranych przedsięwzięć bądź ich realizacją w bardzo okrojonym zakresie.

Niezmiernie istotnym elementem, któremu poświęciliśmy sporo uwagi w naszej informacji, jest problem monitoringu i ewaluacji programów rewitalizacji. Tylko sprawnie działający system monitorowania i ewaluacji postępów tych programów pozwalałby na kompleksowe i komplementarne realizowanie programów rewitalizacyjnych. Stwierdziliśmy, że zaledwie w 1/3 skontrolowanych gmin przyjęte mechanizmy dotyczące systemu monitoringu i ewaluacji były opracowane w taki sposób, że umożliwiały bieżące gromadzenie właściwych danych. Ale nawet niezależnie od tego, czy system monitoringu i ewaluacji został właściwie opracowany, czy też błędnie, to we wszystkich skontrolowanych gminach cały proces w tym zakresie był prowadzony w taki sposób, w który nie

pozwalal ani na bieżące, ani na końcowe dokonanie pełnej, obiektywnej i rzetelnej oceny procesu rewitalizacji.

Jeszcze może dwa zdania o wspomnianych przeze mnie na wstępie komitetach rewitalizacji. Komitety rewitalizacji pomyślane zostały jako ciała stanowiące swego rodzaju forum do współpracy i dialogu interesariuszy z organami gminy w sprawach dotyczących zarówno przygotowania, jak i prowadzenia i oceny programów rewitalizacji. Były również ciałami opiniodawczymi i doradczymi organów samorządu. Powołanie tego gremium było ustawowym obowiązkiem przy wdrażaniu gminnych programów rewitalizacji. Tymczasem stwierdziliśmy w kontroli, że w dwóch gminach nie dopełniono tego obowiązku, w pięciu komitety powołano dopiero po upływie kilku miesięcy od podjęcia przez radę właściwej uchwały, a w skrajnym przypadku nastąpiło to aż po 15 miesiącach. Czyli, tak jak wspomniałem przy ocenie ogólnej, w praktyce komitety rewitalizacji pozorowały jedynie ich partycypacyjną funkcję, a nie wykonywały realnie i rzetelnie swoich obowiązków.

Wspomnę jeszcze o urzędach marszałkowskich. Jak już nadmieniał pan prezes Dziuba i ja na wstępie swojego wystąpienia, kontrolowane urzędy marszałkowskie były przygotowane organizacyjnie i kadrowo do potrzeb i skali realizowanych zadań z zakresu wsparcia rewitalizacji. Zapewniony został udział ekspertów zewnętrznych, którzy mieli wspomagać realizację zadań. Zrobiliśmy weryfikację naboru tych ekspertów i stwierdziliśmy, że został on przeprowadzony prawidłowo. Działania kontrolowanych urzędów marszałkowskich zaplanowane na rok 2020 zostały znacząco ograniczone ze względu na sytuację epidemiczną, część działań zeszłorocznych przeniesiono na rok bieżący. Przeprowadzone nabory dla tych działań pozwoliły na wyłonienie ogółem ponad 500 projektów rewitalizacyjnych, na których realizację opiewała kwota prawie 2 mld zł. W naszej kontroli wykazaliśmy, że odbywało się to zgodnie z przyjętymi założeniami na podstawie przejrzystych kryteriów. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdziliśmy tylko w dwóch urzędach marszałkowskich, mianowicie w województwie dolnośląskim i województwie łódzkim, przy czym te nieprawidłowości były różnego rodzaju, szczegółły podajemy w naszej informacji.

W efekcie tej kontroli sformułowaliśmy cały szereg wniosków m.in. do ministra finansów, funduszy i polityki regionalnej, a także wnioski do zarządów województw oraz beneficjentów, którzy realizowali programy rewitalizacyjne, czyli do jednostek samorządu terytorialnego. Na dzień dzisiejszy spośród 64 sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli wniosków 18 zostało zrealizowanych, 45 przyjęto do realizacji, jednego dotychczas nie zrealizowano. Można tak na marginesie stwierdzić, że ta niska liczba zrealizowanych, a duża liczba wniosków w trakcie realizacji wynika z faktu, iż w zdecydowanej większości wnioski te związane są z zadaniami złożonymi, związanymi z dłuższą perspektywą czasu.

Ostatni slajd i ostatnia informacja. Przedstawiliśmy informacje o wynikach niniejszej kontroli ministrowi finansów, funduszy i polityki regionalnej, który zajął stanowisko do ustaleń i ocen zawartych w tej informacji i stwierdził między innymi, że dostrzega potrzebę dalszych działań wdrożeniowych i rozwoju całego systemu rewitalizacji w Polsce. Poinformował również o podjętych dotychczas działaniach w celu realizacji wniosków postawionych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Jeżeli państwo posłowie bądź goście mają jakieś szczegółowe pytania, jesteśmy do dyspozycji. Panie przewodniczący, bardzo dziękuję.

### **Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Szanowni państwo, otwieram dyskusję. Czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Pani Hanna Gill-Piątek, a potem poseł Ryszard Wilczyński. Pani Hanna Gill-Piątek w pierwszym rzędzie. Bardzo proszę.

### **Poseł Hanna Gill-Piątek (Polska2050):**

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, szanowni goście, przede wszystkim dziękuję za tak wnikliwy i ciekawy raport. Rewitalizacja jest procesem bardzo złożonym, kompleksowym, zintegrowanym i bardzo długotrwałym. Myślę, że akurat w kwestii



realizowania przez gminy wykracza ona bardzo często poza horyzont jednej kadencji, a nawet poza horyzonty jednej perspektywy unijnej. Jest to proces, który toczy się etapami. W momencie, kiedy zostanie zrealizowana część, przystępuje się do następnej. Naprawdę obserwując doświadczenia nie tylko polskich samorządów, ale też samorządów z krajów, które takie procesy odnowy zdegradowanych obszarów miejskich wprowadziły u siebie, potrafi on trwać nawet dziesiątki lat. Zatem nie ma wątpliwości, że akurat tutaj jest potrzebna pewnego rodzaju ponadpolityczna zgoda, żeby po prostu można było kontynuować te procesy w sposób zrównoważony i spokojny.

Jednocześnie w przedstawionym tutaj materiale, nawet na zdjęciach widać, że skupiamy się na tej części trochę bardziej infrastrukturalnej rewitalizacji. Owszem, trudno uchwycić drugi element bardzo ważny, czyli społeczny czy też trzeci – gospodarczy. To są trzy główne elementy, bo występuje jeszcze np. środowiskowy. Natomiast bardzo często od tego zaczynaliśmy właściwie w 2015 r., o ile pamiętam, rozmowy o takim pogłębionym procesie rewitalizacji, co to w ogóle jest i czym powinno być. Zaczynaliśmy od zauważenia ówczasie, że bardzo często pieniądze z programów unijnych są wydawane na to, na co państwo dzisiaj zwracają uwagę, czyli na taką rewitalizacji, powiedziałabym, pozorną, polegającą na takim remoncie np. zrobieniu takiego typowego rynku z fontanną połączonego z jakąś tam czystką socjalną dookoła, czyli przesunięciem de facto problemów społecznych w inną część miasta, zamiast rozwiązaniem kompleksowym, kierowanym do lokalnych społeczności i we współpracy z nimi.

Cały system rewitalizacji, który funkcjonuje, a ja przyglądam się mu, bo też uczestniczyłam w różnych programach eksperckich ministerstwa rozwoju, jakkolwiek ono się nazywało po drodze... Natomiast mam wrażenie, że to, co jest dobre i godne pochwalenia, to taka łączność, obojętnie od warunków politycznych, pewna łączność tego, co się dzieje w ministerstwach obecnie – bo zaraz dojdę do tego, że jest to pewien kłopot, że ten proces jest w tej chwili rozcięty – a tą sytuacją, która się dzieje w gminach. Między innymi temu służyły takie programy jak „Modelowa rewitalizacja miast” czy „Partnerska inicjatywa miast”, akurat sieć rewitalizacji realizowała z 12 miastami bardzo różnej wielkości.

Towarzysząc bardzo różnym gminom, większym, mniejszym, z różnymi władzami politycznymi czy bardziej na prawo czy bardziej na lewo, ale te samorzady przynosiły mniej więcej jednolite wnioski. Kłopoty, które pokazują państwo w raporcie, niejako wiążą się z tymi wnioskami, które gminy formułowały w trakcie tych programów m.in. ogromną barierą... bo rewitalizacja to jest proces zintegrowany, tak naprawdę trzeba go prowadzić i z użyciem funduszy z FS-u, i innych funduszy. Nie ma takiego jednego worka. Brak jednego zintegrowanego funduszu rewitalizacji stanowi ogromną barierę w tym, o czym państwo kontrolerzy mówili, czyli właśnie w prawidłowej realizacji programów rewitalizacji. Może się okazać, że... jak w niektórych „zetskach”, które wiązały ze sobą programy społeczne z programy infrastrukturalnymi, że nagle nie zdobywamy na jedno pieniądze, więc cała drabinka runie. Jest to problem, z którego zdaje sobie sprawę, nie jesteśmy w stanie rozwiązać, ale też jakby podnoszę ten głos z uwagi na to, że często to nie jest wina samych samorządów, tylko pewnego systemu, w którym one funkcjonują. Bardzo często były jakieś kłopoty strukturalne lub polityczne, bo na przykład trzeba było wydobyć dane z powiatowego urzędu pracy na temat zatrudnienia, a powiat był innej opcji politycznej i tych danych nie chciał dać tak. To są tego typu proste rzeczy. Problemem było też niezrozumienie w samych urzędach gmin, co to jest rewitalizacja i wypychanie tego procesu albo do wydziałów zajmujących się stricte inwestycjami czy architekturą, albo wręcz przeciwnie – do wydziałów zajmujących się pomocą społeczną i brak współpracy pomiędzy tymi pionami.

Niestety w kwestiach nie tylko rewitalizacji, lecz także w kwestiach miejskich od wielu lat mamy taką bolączkę, że one są trochę rozczłonkowane na różne ministerstwa: raz był Departament Polityki Miejskiej w takim Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, ale później to pękło i się rozpadło. Teraz mamy sytuację, w której programowanie czy ustawa o rewitalizacji jest w jednym ministerstwie, a w drugim jest de facto jej wdrażanie czy ocena ich skutków. Współpraca, mam nadzieję, między tymi pionami jest bardzo dobra. Natomiast wydaje mi się, że tworzy to pewną barierę, która może spowodować, że gminom jest trudniej, bo de facto swoich wniosków, które mogłyby ulepszyć ustawę

o rewitalizacji lub w ogóle system rewitalizacji, trochę nie wiedzą, gdzie zanieść – czy w jedno, czy w drugie miejsce.

Instrumenty ustawy jednak były dedykowane głównie dla dużych miast. To znaczy te małe miasta, z którymi mieliśmy do czynienia w tym raporcie, one trochę w momencie, kiedy wchodziły w tryb GPR-u (gminny program rewitalizacji), czuły się troszeczkę, powiedzmy, zduszone. Te terminy, narzędzie itd. nie były im bardzo często potrzebne, one były zbyt trudne. Trzeba było napisać wręcz napisać doktorat, zamiast tego gminnego programu rewitalizacji, często jeszcze „zetki” dorzucały swoje obostrzenia, wskaźniki do spełnienia. Często był to po prostu proces, który był zbyt trudny i wymagał też ogromnych nakładów na zewnętrzne firmy eksperckie, które bardzo często nie były w kontakcie z lokalną społecznością, więc nie były w stanie tego programu dobrze napisać, a już szczególnie być przy jego realizacji.

Natomiast amortyzacji tych wszystkich negatywnych skutków służyło, tak jak obserwowałam te działania ze strony ministerstwa czy ministerstw, które obserwujemy przez ostatnie 5 lat, czyli bycie w kontakcie z gminami poprzez realizację właśnie m.in. tych programów, a także, tak jak pan na końcu powiedział, wdrażanie różnego rodzaju zaleceń czy zmian.

Wydaje mi się i to już kończę swoją przydługą wypowiedź, że stoimy w tej chwili u progu takiej konieczności weryfikacji całego systemu, ale nie powinniśmy tylko patrzeć na to, jak idzie gminom, ale też spojrzeć na ten system trochę szerzej. To znaczy zobaczyć, dlaczego tym gminom czasami idzie gorzej, niż one mogłyby de facto rewitalizację prowadzić. Tak w raporcie państwo powiedzieli, rewitalizacja jest procesem trudnym. Trudnym też do zrozumienia i wydaje mi się, że minie jeszcze bardzo wiele lat, żeby ten proces był w pełni zrozumiany, zintegrowany i żeby samorzady chciały do niego przystępować z innych powodów niż wyłącznie dla poboru funduszy z wyznaczonych kieszeni. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Poseł Ryszard Wilczyński, bardzo proszę.

#### **Poseł Ryszard Wilczyński (KO):**

Dziękuję bardzo. Ja podejść do wypowiedzi troszeczkę inaczej. Spróbujcie państwo na tych zdjęciach znaleźć choć jednego człowieka, choć jednego. Tu pytanie jest takie. Z jakich powodów nie pokazano nikogo żywego na tych zdjęciach? Bo co? Bo jak to mówią, góry są piękne, tylko widok zasłaniają. Ludzie zasłoniliby ten obraz, a może ich tam po prostu nie ma? A może nikt nie pomyślał, że to dla ludzi zostało zrobione?

Mam wrażenie, że nikt w Polsce nie rozumie, na czym ma polegać rewitalizacja, może poza wąskim gronem fachowców, którzy nie mają nawet gdzie praktykować tego procesu. Zwróćcie państwo uwagę, że to, co zostało sformatowane jako proces rewitalizacji – mówię tutaj o ramach prawnych – to jest proces dramatycznie biurokratyczny, po prostu bardzo biurokratyczny, trzeba spełnić pewne warunki. A gdzie jest jakaś pogłębiona analiza, co tak naprawdę należałoby zrobić od strony właśnie tego, co jest kluczem zmian w przestrzeni w powiązaniu z reakcją ludzi na te zmiany, albo inaczej, z wymuszaniem udziału mieszkańców zainteresowanych tym, aby przestrzeń się zmieniała?

Podam pewien przykład, który studiowałem w Badenii-Wirtembergii. Otóż tam problem polegał na tym, że cenna tkanka urbanistyczna, zabytkowa była w rękach przede wszystkim osób już starzejących się. Pytano każdy dom po kolei, kto mieszka, co zamierza z tym domem zrobić, co będzie z nim według właścicieli za 5–10 lat. Zebrano wszystkie opinie, wszystkie preferencje i dopiero na tej podstawie zdecydowano, co należy zrobić z tą cenną tkanką budowlaną. Dopiero wtedy urósł proces rewitalizacji, który był budowany w oparciu o głęboką analizę z udziałem specjalistów, którzy potem zaprojektowali trzy schematy rewitalizacji poszczególnych zagród, poszczególnych przestrzeni.

W tym raporcie – teraz odskoczni – nie ma żadnych informacji, jakie zakładane były mierniki, co w ogóle gminy chciały osiągnąć. W tym projekcie, o którym mówię bardzo ogólnikowo, zakładano, ile powstanie nowych mieszkań albo ile nowych mieszkańców w tej tkance zamieszka.

Teraz zwróćcie państwo uwagę, co jest z naszymi programami rewitalizacyjnymi. Mówimy o obszarach zdegradowanych. Teraz zadam pytanie. Nasze urbanistyka w Polsce polega na tym, że tworzą struktury osadnicze, całe segmenty pod zabudowę od lat 70., 80., które zamieszkiwali, zasiedlali ludzie. Ludzie, którzy zamieszkali w blokach w latach 70., ile dziś mają lat? Średnio 70. Mieszkali ludzie młodzi, którzy się po latach zestarzelili. Czy to jest struktura zdegradowana? To blokowisko może porządnie wyglądać. Tylko że tam mieszkają ludzie, którzy mają średnio po 70 lat. Tak samo jest z osiedlami, które zbudowano potem w latach 90. Teraz ci ludzie mają średnio 50–60 lat. Stąd samo zakładanie, że musimy koniecznie szukać obszaru zdegradowanego, jest absurdem, dlatego że niemal każdy obszar w Polsce, który był zasiedlany, jest obszarem problemowym z definicji, choćby z faktu, że starzeje się razem z ludźmi, że nie ma odpowiednich elementów czy odpowiedniej polityki, które równoważyłyby struktury społeczne.

Kolejny element. Czy w ogóle w tych projektach była możliwość, żeby ktokolwiek, jakkolwiek osoba fizyczna sięgnęła po pieniądze np. właściciel domu? Nie. Szanowni państwo, żadnej fasady nie wyremontujemy, żadnego mieszkania na jakąkolwiek funkcję. Żadnej przestrzeni prywatnej nie zrobimy z tych pieniędzy. Samo założenie, że ręka publiczna jest w stanie tchnąć ducha, tylko poprzez punktowe w istocie interwencje w przestrzeni jest absurdalny. Tak długo, dopóki nie stworzymy sytuacji, w której ludzie mogą zaangażować swoje pieniądze, np. dajemy dotacji 20% na fasadę albo na zmianę czegoś w tkance budowlanej, co napędzi pozytywne zmiany, tak długo nie będziemy mieli zainteresowania ludzi. Dlaczego mieliby być zainteresowani? Zainteresowanie się bierze z faktu, że ludzie nagle poczują potrzeby. Cały problemu obszarów zdegradowanych sensu stricte polega na tym, że ludzie tam nie mają potrzeb, a żeby mieli te potrzeby, trzeba po prostu pracować zupełnie innymi narzędziami. Przepraszam za wyrażenie, ale jak stali pod budką z piwem albo pili wino marki Wino, to teraz będę robić to samo, ale na ładnej ławeczce. Bez różnicy. Po prostu nie zostały ukształtowane potrzebny.

Moim zdaniem akty prawne są mocno poronione, nierealistyczne, a cały układ finansowania jest chybiony, bo zakłada, że tylko ręka publiczna może działać w swojej własności. Tego się po prostu w taki sposób absolutnie nie da zrobić. Mam wrażenie, że nikt nigdy nie studiował prawdziwych programów rewitalizacji, które w Europie Zachodniej mają swoją 30-, 40-letnią już tradycję, a te najnowsze z pierwszej dekady lat 2000 czy późniejszych pokazują, jak można również w ramach programów rewitalizacji przeciwdziałać czemuś bardzo dramatycznemu, czyli depopulacji. Czy ktokolwiek widział, że można robić program rewitalizacji, żeby przeciwdziałać depopulacji? Ktoś to napisał?

Powiem w ten sposób, należałoby to jeszcze raz wszystko ułożyć i nie wydawać w taki sposób pieniędzy, bo to jest chybione. Gdyby pan popatrzył na każdy z tych projektów, to każdy z nich mógłby się bronić samodzielnie. Każdy, bo znajdziemy uzasadnienie, żeby wyremontować dworzec, żeby wyremontować skwer. Dlaczego nie? No tak. Bez programów rewitalizacji osiągnięto by dokładnie takie same efekty, jak osiągnięto tutaj, czyli przeciętne, krótko mówiąc. Miasto wyglądałoby ładniej, ale istota jego problemów, czyli stagnowanie, depopulacja, problem niewykorzystania potencjałów, problem degradujące się substancji tkanki urbanistycznej nadal by istniał. Dziękuję.

### **Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa posłów chciałby jeszcze zabrać głos? Nie widzę. Szanowni państwo, czy ktoś z gości chciałby zabrać głos? Również nie widzę. Czy pan dyrektor albo ktoś jeszcze z przedstawicieli NIK? Nie. Dziękuję.

Szanowni państwo, ja dodam jako przewodniczący sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, że jest to tematy trudny i co charakterystyczne, jeżeli nie całość, ale nawet w części... Ja jestem radnym od 1990 r. najpierw gminnym, potem powiatowym, zasiadałem we władzach powiatowych w latach 2010–2015 na stanowisku funkcyjnym. Jeżeli chcieliśmy podlegający nam element pewnej przestrzeni zrewitalizować, to naprawdę... o czym mówiła przynajmniej we fragmencie pani poseł Hanna Gill-Piątek, to musieliśmy porozumieć się tak naprawdę ponad podziałami, my kilku radnych, którzy w ogóle nie są zwolennikami tego rodzaju odtworzenia jakiegoś tam

fragmentu, potem przekonać ludzi we własnych klubach, to nie było łatwe, potem pozyskać pieniądze, potem pojechać się do jednego z profesorów historii sztuki w Poznaniu – na mnie to spoczywało i przekonać go do naszych rozwiązań. Ja trzykrotnie do pana profesora z sukcesem, jak się potem okazało, jeździłem. Potem trzeba było przekonać lokalne społeczności, które chciały pewien ulegający dewastacji obszar po dworski zaorać i zasadzić ziemniaki... Jest pewna wizja, że naprawdę to nie zostanie tylko uratowane, ale pewien cały kompleks działań będzie wizytówką przeszłości, ale i z nowymi elementami dla nowego społeczeństwa w XXI wieku. Nie odtworzymy społeczeństwa dziewiętnastowiecznego. Musieliśmy stworzyć pewną ofertę funkcjonowania w przestrzeni historycznej z dodatkowymi, komercyjnymi elementami, które będą powodowały szansę na przynajmniej częściowe samofinansowanie się obiektu. Rewitalizacja tego rodzaju obszaru. Ja nie będę wchodził już w konkretne przykłady, ale są to naprawdę trudne zabiegi, żeby przynajmniej do części przekonać różnorodne gremia. Historycy sztuki swoje, lokalne społeczeństwo swoje, kluby radnych mają swoje inne priorytety itd.

Zgadzam się natomiast z tym, że tego problemu akurat nikt generalnie nie synchronizuje w skali ogólnokrajowej i rzeczywiście nie mamy jakichś rozwiązań ustawowych, które czyniłyby ten problem centralnym, a więc takiej jednej ustawy, do której można by się odwołać.

Szanowni państwo, zamykam dyskusję... Jeszcze pani Hanna Gill-Piątek, proszę bardzo.

**Poseł Hanna Gill-Piątek (Polska2050):**

Ja bardzo krótko, chciałam uspokoić kolegę, że obszar zdegradowany wyznacza się na podstawie czynników kryzysu społecznego. Jest pięć takich czynników dotyczących m.in. ubóstwa, deficytu w edukacji, bezrobocia itd. Natomiast...

**Poseł Ryszard Wilczyński (KO):**

A zestarzała tkanka budowlana też?

**Poseł Hanna Gill-Piątek (Polska2050):**

Już mówię. Natomiast praktycznie wychodzi na to, jak robi te imitacje, to widać, że kryzys społeczny występuje najczęściej tam, gdzie jest też wczesne macierzyństwo, czyli w obszarach, które są raczej populacyjnie młode. Te blokowiska, o których pan mówił, one też wymagają oczywiście odnowy czy rewitalizacji, natomiast bywa, że w gorszym stanie są osiedla czy tereny, które mają bardzo zdegradowaną dziewiętnastowieczną zabudowę i występują w nich enklawy biedy. Ale różnie bywa, bo na przykład Ustka w obszarze rewitalizacji, z tego, co pamiętam, miała blokowisko. Proszę się nie martwić, te pojedyncze projekty, o których pan mówił, rzeczywiście świata nie zmieniają, ale programy rewitalizacji, które zawierają te pojedyncze projekty i też inicjatywy prywatne, ja wierzę, że tak. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Zamykam dyskusję. Szanowni państwo, w związku z tym... Jeszcze ktoś? Proszę bardzo.

**Naczelnik wydziału w Departamencie Programów Pomocowych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej Kamil Wieder:**

Pozwolę sobie dosłownie jednym zdaniem. Chciałem jako przedstawiciel ministerstwa funduszy podpisać się oburącz pod tym, co mówi pani poseł Gill-Piątek na temat rewitalizacji, nie powtarzając już tych argumentów. Natomiast też trzeba mieć na względzie stopień skomplikowania i długotrwałości procesu partycypacji i zaangażowania społeczeństwa. To jest to, co padło w raporcie NIK, że zdecydowanie łatwiej jest zrobić remont pewnej przestrzeni niż zrobić jej rewitalizację z zaangażowaniem uczestników różnych grup społecznych, często grup z problemami, które nie są aktywne w partycypacji.

Ostatnie argumenty na temat remontu blokowisk. Jak najbardziej to, co pani poseł Gill-Piątek powiedziała, chciałem zaznaczyć, że my jako ministerstwo dostrzegamy wagę problemu. Staramy się wspierać ten proces, co państwo widzieli w naszej odpowiedzi, pracować z urzędami marszałkowskimi, wspierać gminy w prawidłowym postrzeganiu tego procesu. Nie jest to kwestia pozostawiona zupełnie sama sobie. Dobrze współpracu-

jemy z drugim ministerstwem, więc mimo że ten proces jest trochę rozdzielony na dwa, to jednak staramy się na bieżąco koordynować pracę w obszarze rewitalizacji. Chciałem tylko państwa uspokoić. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Jeszcze poseł Ryszard Wilczyński, bardzo proszę.

**Poseł Ryszard Wilczyński (KO):**

Ja będę jednak mówił o fakcie braku możliwości partycypacji finansowej. Czy w ministerstwie widzicie np. sensowność rozwiązania, że ręką publiczną dostaje 33% środków, osoby fizyczne mogą dostać 33% i podmioty gospodarcze 33%? Wtedy mielibyśmy taki miks na danym obszarze. Oczywiście proporcje mogą być kształtowane też w ramach programu rewitalizacji, to może być ustawione widełkowo, ale wtedy mielibyśmy żywe zainteresowanie poszczególnych podmiotów i możliwość rzeczywiście synergii pomiędzy tymi, którzy władają przestrzenią, władają tkanką i władają tym, co w danym obszarze może być elementem wzrostu. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Jeszcze pani będąca przedstawicielką ministerstwa. Proszę się przedstawić.

**Główny specjalista w Departamencie Programów Pomocowych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej Aleksandra Kułaczowska:**

Tak, Aleksandra Kułaczowska, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej.

Chciałam powiedzieć, że jest możliwość zaangażowania się także inwestorów prywatnych w działania rewitalizacyjne. Jednym z takich rozwiązań jest na pewno specjalna strefa rewitalizacji, w ramach której gmina może udzielać dotacji między innymi właśnie na remont elewacji. Dobrym przykładem jest np. Włocławek, gdzie w ciągu 3 lat miasto udzieliło około 3,5 mln zł dotacji na remonty elewacji, a wkład strony prywatnej to było ponad 5 mln zł. Tego typu rozwiązań na pewno będzie więcej, kiedy gminy zaczną realizować programy rewitalizacji na bazie ustawy, a nie tylko w oparciu o lokalne programy rewitalizacji.

Jeszcze chciałabym dopowiedzieć, dlaczego też na zdjęciach z przykładami programów rewitalizacji trudniej zauważyć ludzi, bo myślę, że jest to istotna kwestia. Z jednej strony łatwiej na pewno sfotografować jakiś obiekt, ale z drugiej strony ludzie biorący udział w różnych działaniach społecznych, realizowanych w ramach programów rewitalizacji, odbiorcy tych działań nie chcą być fotografowani. Nie chcą być fotografowani, żeby nie być później stygmatyzowanym, że oni mają problem, bo mówimy też o małych społecznościach, o jakichś fragmentach gmin czy o małych gminach. W tym momencie trudno jest udowodnić, pokazać, sfotografować tutaj działania społeczne, a na pewno jest to trudniejsze niż w przypadku działań infrastrukturalnych. Nie oznacza to jednak, że rewitalizacja dotyczy tylko działań infrastrukturalnych. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Szanowni państwo, przechodzimy do drugiego punktu: rozpatrzenie informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Proszę bardzo. Oddaję głos panu prezesowi Tadeuszowi Dziubie.

**Wiceprezes NIK Tadeusz Dziuba:**

Panie przewodniczący, pomysłodawcą, wykonawcą i realizatorem tej kontroli tym razem są koledzy z naszej delegatury w Kielcach. Podobnie jak poprzednio proszę pozwolić mi na kilka dosłownie zdań wprowadzenia, a potem za pozwoleniem pana przewodniczącego oddałbym głos koledze.

Jak wiadomo, nie od dzisiaj, nie od wczoraj, tylko od wielu, wielu dziesięcioleci zarządzanie zasobami publicznymi mocno się komplikuje. Stwarza coraz więcej problemów, które trzeba rozwiązać. Żeby je rozwiązać, potrzeba coraz większej wiedzy, zaangażo-

wania coraz większej liczby ludzi, stworzenia coraz większej siatki powiązań. Krótko mówiąc, jest dużo trudniej organizować zarządzanie publiczne niż 30 lat temu, niż 60 lat temu.

W związku z tym polski ustawodawca udzielił pewną pomoc, tworząc instytucję wiele lat temu o znanej nazwie „audyt wewnętrzny”. Po latach doświadczeń nasi koledzy z delegatury w Kielcach chcieli sprawdzić, jak funkcjonuje ta pomocnicza dla zarządzających publicznie instytucja w jednostkach samorządu terytorialnego, czyli na dosyć ograniczonym terenie.

Odpowiedź, jaka płynie z tej kontroli, nie jest niestety optymistyczna. Przywołam tylko dwa parametry. Otóż okazało się, że spośród 27 jednostek objętych kontrolą – mam nadzieję, że liczby nie mylę – w 10 jednostkach, czyli w więcej niż w 1/3 nie sformułowano w zakresie przeprowadzania audytu żadnych wniosków o charakterze systemowym czy w każdym razie poprawiającym jakość funkcjonowania zarządzania publicznego. Muszę dodać, żeby nie było wątpliwości, że istotą funkcjonowania audytu wewnętrznego jest poprawa jakości funkcjonowania władzy publicznej, a nie szukanie dziury w całym. Audyt to nie kontrola.

Drugi wspomniany przeze mnie parametr, który ilustruje jednak mankamenty funkcjonowania tej instytucji, to to, że w wyniku ustaleń Najwyższej Izby Kontroli okazało się, że tylko 16% wniosków spośród wniosków skontrolowanych, a było tych wniosków ponad 500, miało charakter właśnie systemowy i dążyło do usprawnienia działalności jednostek, aby szybciej i sprawniej realizowały swoje cele. Jest to rzeczywiście mała część. Pytanie jest o to, jakie były tego przyczyny. Ilustracyjnie znowu wskażę tylko dwie: brak faktycznej niezależności audytorów, przynajmniej w części kontrolowanych jednostek – a ta niezależność jest jednym z założeń funkcjonowania audytu wewnętrznego – oraz duża rotacja audytorów, a więc brak ciągłości, utrata wiedzy historycznej.

To w wielkim skrócie. Natomiast proszę pozwolić naszym kolegom z delegatury w Kielcach przedstawić kompletne wyniki.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Panie dyrektorze, proszę bardzo.

**Dyrektor delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach Grzegorz Walendzik:**

Jeszcze raz dzień dobry, Grzegorz Walendzik, dyrektor delegatury w Kielcach. Ze mną również są koledzy, którzy koordynowali kontrolę. Kolega Krzysztof Wilkosz, wicedyrektor i Jan Woźniak, doradca prawny, którzy wnieśli największy wkład w przygotowanie tej kontroli i koordynację, ponieważ była ona kontrolą planową ogólnopolską.

Proszę państwa, dlaczego podjęliśmy kontrolę? Już pan prezes wspomniał, audyt wewnętrzny jest jednym z kluczowych elementów niezbędnych dla właściwego zarządzania jednostką sektora finansów publicznych. Powinien być on działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra lub osoby kierującej jednostkami sektora finansów publicznych w najlepszej realizacji celów i dokonywaniu oceny kontroli zarządczej oraz w czynnościach doradczych. A czym jest w rzeczywistość, jak jest rozumiany często audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego? Jest on przede wszystkim – to jest nasza obserwacja – ukierunkowany na badanie działań jednostki w oparciu o przepisy prawa, tj. spełnianie przez samorząd kryterium legalności czy samorząd spełnia warunki prawne, które funkcjonują, a nie o efektywność i gospodarność. Czasami, może i bardzo często w badanych przez nas jednostkach audyt koncentrował się na zadaniach, które są przypisane de facto kontroli wewnętrznej, skupiając się na wykryciu nieprawidłowości, a nie na proponowaniu zmian organizacyjnych dotyczących systemu kontroli zarządczej.

Przedłożyliśmy państwu na slajdzie przepisy i wytyczne w zakresie audytu wewnętrznego obowiązujące w Polsce, szczególnie w tym czasie, kiedy była prowadzona kontrola za lata 2016–2019 do końca III kwartału. Jest to oczywiście ustawa o finansach publicznych, rozporządzenie ministra finansów w sprawie audytu wewnętrznego oraz komunikat ministra rozwoju i finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego.

Z definicji, wracając do źródła, audyt wewnętrzny jest niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, której celem jest usprawnienie organizacyjne organizacji i wniesienie

do niej wartości dodanej. Audyt wewnętrzny pomaga organizacji w osiąganiu jej celów poprzez systematyczne i metodyczne podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesu zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania organizacją. Główne elementy i cele są zawarte w jego definicji:

- pomoc organizacji w osiąganiu jej celów,
- ocena i doskonalenie skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli oraz zarządzania organizacją,
- niezależna działalność doradcza i weryfikująca, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji oraz wniesienie do niej wartości dodanej,
- niezależność i obiektywizm,
- systematyczne i metodyczne podejście. Zwraca uwagę na systematyczne podejście, ponieważ z tym różnie bywa ze względu na brak ciągłości.

Dla przykładu pokazaliśmy państwu na slajdzie zestawienie, ponieważ często audyt wewnętrzny w wielu jednostkach jest mylony z kontrolą wewnętrzną. Otóż audyt wewnętrzny kładzie nacisk na przyczynę niekorzystnego zjawiska, natomiast kontrola wewnętrzna reaguje przede wszystkim na objawy niekorzystnego zjawiska. Audyt wewnętrzny może działać zapobiegawczo, wskazując potencjalne ryzyka kierownikowi jednostki, natomiast kontrola działa wyłącznie *post factum*. Audyt wewnętrzny w dużej mierze jest niezależny, natomiast kontrola wewnętrzna ograniczona jest natomiast zakresem upoważnienia, zależy od woli wydającego zlecenie. Audyt jest nastawiony na usprawnienie działalności jednostki, natomiast kontrola wewnętrzna jest nastawiona na wykrycie sprawy nieprawidłowości. Audyt wewnętrzny działa na podstawie standardów zawodowych, a w sektorze publicznym także przepisów prawa. Natomiast kontrola wewnętrzna działa na podstawie wewnętrznych uregulowań instytucji, w której funkcjonuje.

Co i kogo kontrolowaliśmy? Państwo możecie rzucić okiem na mapę Polski, zrobiliśmy taką przekątną od województwa zachodniopomorskiego aż do województwa podkarpackiego: 5 województw, czyli 5 urzędów marszałkowskich, 15 urzędów gmin, 5 starostw powiatowych z terenu tych 5 województw, które na tej przekątnej się znajdują. Jakie obszary kontrolowaliśmy? Zorganizowanie audytu wewnętrznego w tych instytucjach, sam proces prowadzenia audytu wewnętrznego oraz wykorzystanie wyników audytu wewnętrznego dla funkcjonowania tych instytucji. Naszą planową ogólnopolską kontrolę poprzedziliśmy kontrolami rozpoznawczymi, których wyniki zostały również uwzględnione w informacji przedkładanej państwu. Była to kontrola w Urzędzie Miejskim w Starachowicach, Urzędzie Miasta i Gminy w Staszowie jako jednostki takie przykładowe, na podstawie których przygotowaliśmy nasze bardziej szczegółowe badania.

Nasza ocena ogólna niestety, tak jak wskazywał pan prezes, jest niepokojąca. Najwyższa Izba Kontroli po naszych badaniach kontrolnych oceniła negatywnie funkcjonowanie audytu wewnętrznego w objętych kontrolą jednostkach samorządu terytorialnego. Niewłaściwa organizacja audytu oraz nieprawidłowe jego wykonywanie w znacznej części skontrolowanych jednostek powodowały, że nie był on efektywny, ponieważ w niedostatecznym stopniu służył usprawnianiu działalności tych jednostek.

Przystąpię teraz do przedstawienia tych obszarów. Potwierdzą to, co sformułowaliśmy w ocenie ogólnej. Jak wyglądała organizacja audytu wewnętrznego w kontrolowanych 27 jednostkach? Otóż w 13 urzędach zadania audytowe wykonywali audytorzy wewnętrzni zatrudnieni na podstawie umów o pracę. W 10 urzędach zadania audytowe wykonywali audytorzy wewnętrzni zatrudnieni na podstawie umowy-zlecenia czy usługodawcy, jest to oczywiście dopuszczalne prawem. W 4 jednostkach wykorzystywano obie formy prowadzenia audytów. Oczywiście spotkaliśmy się też ze zjawiskiem nieprawidłowym. W 3 jednostkach zlecono prowadzenie audytu wewnętrznego usługodawcy, pomimo braku przesłanek określonych w ustawie o finansach publicznych, tj. ujęta w uchwale budżetowej jednostki kwota dochodów lub wydatków przekraczała 100 mln zł. W tej sytuacji zatrudnienie audytora wewnętrznego na etacie jest obowiązkowa.

Drugim obszarem jest wadliwa organizacja audytu wewnętrznego w części kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego. Spośród 17 jednostek, w których audyt wewnętrzny prowadzony był przez audytorów zatrudnionych w urzędzie, w 10 urzędach

audyt funkcjonował wspólnie ze służbami kontrolnymi w ramach jednej komórki organizacyjnej. W połowie z nich nie zostały określone mechanizmy zapewnienia niezależności audytu wewnętrznego, w szczególności bezpośredniej podległości audytu wewnętrznego kierownikowi jednostki. To jest oczywiście niezgodne z prawem, żeby kierownik jednostki audytu wewnętrznego wykonywał inne zadania, w ten sposób podważałby swój obiektywizm.

Ponadto w 3 spośród takich jednostek audytorom przypisano zadania wykraczające poza zadania audytu wewnętrznego, co powodowało, że audyt nie stanowił niezależnej i obiektywnej działalności służącej wspieraniu kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze.

Kierownicy 30% skontrolowanych jednostek poprzez niezatrudnienie audytora wewnętrznego albo niezawarcie umowy z usługodawcą nie zapewnili ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego, co jest wymogiem prawnym. Zaniechanie prowadzenia audytu wewnętrznego stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Takie naruszenia stwierdziliśmy. Brak ciągłości prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego potwierdzają również inne źródła wykorzystane w informacji.

Stwierdziliśmy obchodzenie przepisów ustawy o finansach publicznych dotyczących obowiązku zatrudnienia audytora wewnętrznego, czyli powyżej 100 mln zł dochodów lub wydatków. Z ankiety przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów wynika, że wymiar zatrudnienia audytorów poniżej jednego etatu występował w przypadku ponad 46% ankietowanych jednostek samorządu terytorialnego zatrudniających audytów wewnętrznych. Taka sytuacja w naszej kontroli miała miejsce w 6 badanych jednostkach.

Na czym polega to obchodzenie? Wymóg zatrudnienia audytora wewnętrznego polega na tym, jak rozumiem również w intencji ustawodawcy, żeby on dobrze jakościowo czynności audytowe. Natomiast stwierdziliśmy formalne podejście przez część jednostek samorządu terytorialnego do sprawy audytu wewnętrznego poprzez zatrudnianie najczęściej na etaty audytowe usługodawców. W ocenie NIK zatrudnianie w urzędach jednostek samorządu terytorialnego audytora wewnętrznego w niskim wymiarze czasu np. 1/8 etatu – i to nieraz się zdarzyło – w sytuacji, gdy audyt nie może być wykonany przez usługodawcę, stanowiło w naszej ocenie istotne obejście przepisów ustawy o finansach publicznych.

Efektom tego omijania lub efektem różnego rodzaju obchodzenia przepisów związanych z audytem wewnętrznym lub formalnym traktowaniem audytu wewnętrznego przez część jednostek samorządu terytorialnego jest znaczna liczba obsługiwanych jednostek samorządu terytorialnego przez jednego audytora. Według informacji uzyskanych, a we własnym zakresie przeprowadziliśmy ankiety w tych 5 województwach, we wszystkich jednostkach – czyli 531 urzędach, które były zobowiązane do prowadzenia audytu wewnętrznego ze względu na swoje dochody lub wydatki – przynajmniej przez jeden rok w okresie objętym kontrolą w przypadku 12% audytorów wymiar ich czasu pracy w osobodniach dniach przekraczał liczbę dni roboczych w roku, czyli 250 osobodni, a 8% audytorów obsługiwało w ciągu roku 4 lub więcej jednostek. Co trzeci audytor prowadził audyt w więcej niż w jednej jednostce samorządu terytorialnego. Mogę powiedzieć, może tego nie ma informacji, że w trakcie badań czy rozmów wynikało, że przynajmniej w jednym przypadku się okazało, że jeden z audytorów obsługiwał około 11 jednostek. Bez względu na to dla każdego człowieka, który się choć trochę zna, to świadczy o tym, że ten audyt nie został wykonany w należytej jakości i w należywym zakresie.

Jak wyglądały umowy na realizację zleconego audytu wewnętrznego? We wszystkich skontrolowanych jednostkach przy zawieraniu umów na prowadzenie audytu wewnętrznego z usługodawcą nie stosowano ustawy – Prawo zamówień publicznych ze względu na niskie kwoty wynikające z tych umów. W 5 jednostkach, czyli 36% zbadanych, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przejrzystości wyboru audytora wewnętrznego. Ja nie muszę wyjaśniać, na czym polega brak tej przejrzystości, ale może po prostu budzić wiele wątpliwości odnośnie do sposobu czy jednostki, które zostaną wybrane, czy osoby, które wybrano na przeprowadzenie tego typu umowy. Umowy na prowadzenie audytu wewnętrznego z usługodawcą na ogół spełniały wymogi ustawy o finansach publicznych, ale aż w 6 jednostkach, czyli 43%, w których w okresie objętym kontrolą korzystano



z usługowej formy prowadzenia audytu, umowa niezgodnie z przepisami ustawy została zawarta na okres krótszy niż jeden rok. Nawet w tym przypadku przepisy umowy były niestety omijane.

Stwierdziliśmy, że w badanym okresie we wszystkich jednostkach wzrastały wydatki na prowadzenie audytu wewnętrznego, co niestety nie przekładało się na jakość, na formę i specyfikę tego audytu.

Stwierdziliśmy następujące nieprawidłowości podczas prowadzenia audytu wewnętrznego, wymienię państwu część z nich. Nieprawidłowości związane z prowadzeniem audytu wewnętrznego dotyczące m.in.:

- sporządzania rocznych planów audytu wewnętrznego stwierdzono w 70% skontrolowanych urzędów;
- prowadzonych zadań zapewniających ujawniono w 23% zbadanych zadań (prowadzenie ich niezgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie audytu lub „Standardów audytu wewnętrznego”;
- rocznych sprawozdań z realizacji zadań audytowych – w 11% skontrolowanych jednostek stwierdzono nieterminowe ich sporządzenie, natomiast w 30% jednostek zostały sporządzone niezgodnie z przepisami rozporządzenia;
- przestrzegania „Standardów audytu wewnętrznego” dotyczących przeprowadzenia oceny wewnętrznej działalności audytowej (standard 1311) stwierdzono w ponad 1/4 urzędów oraz oceny zewnętrznej (standard 1312) stwierdzono w 2/3 jednostek;
- monitorowania realizacji zaleceń ujawniono w 33% skontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Na czym waszej ocenie wynika słabość tego audytu wewnętrznego prowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego? Przeprowadzone w latach 2016–2019 (trzy kwartały) przez audytorów wewnętrznych zadania zapewniające w 37% objętych kontrolą jednostek, czyli ponad 1/3, nie zakończyły się sformułowaniem żadnych wniosków o charakterze systemowym albo nie przełożyły się one na działania służące poprawie funkcjonowania jednostki i nie zostały uwzględnione w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w kontroli zarządczej. Formułowane przez audytorów wewnętrznych wnioski systemowe miały na celu przede wszystkim zapewnienie zgodnego z przepisami prawa i wewnętrznymi regulacjami funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w 84% jednostek. Nie formułowano natomiast wniosków zmierzających do usprawnienia funkcjonowania jednostek pod względem skuteczności i efektywności działań albo czyniono to w bardzo ograniczonym zakresie (w 16% jednostek).

Na podstawie wyników kontroli i analizy materiału kontrolnego przedłożyliśmy wnioski *de lege ferenda* do ministra finansów. Najwyższa Izba Kontroli wnosiła o przygotowanie nowelizacji ustawy o finansach publicznych polegającej na wprowadzeniu wyższego limitu kwoty dochodów i przychodów lub kwoty wydatków i rozchodów objętych w uchwale budżetowej, po przekroczeniu których powstaje obowiązek prowadzenia audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego oraz wyższego limitu tych kwot dotyczącego możliwości zlecenia wykonywania audytu usługodawcy niezatrudnionemu w jednostce. W czasie kontroli wielu kierowników jednostek tłumaczyło się, że na rynku brak jest osób o odpowiednich uprawnieniach. W związku takie, a nie inne nieprawidłowości im się zdarzały.

Przedłożyliśmy wniosek o wprowadzenie zasady, aby minimalny stan zatrudnienia w urzędzie na stanowisku audytora lub stanowiskach audytorów przypadku zatrudnienia na część etatu wynosił co najmniej jeden pełny etat, żeby zlikwidować pewną fikcję, która powiedziałbym, funkcjonuje.

Zaproponowaliśmy wprowadzenie rozwiązań uprawniających ministra finansów, w ramach koordynacji wykonywania audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, do uzyskiwania informacji o organizacji i prowadzenia audytu w jednostkach samorządu terytorialnego oraz do upowszechniania, w oparciu o te informacje, dobrych praktyk w działalności tych jednostek, a także wskazywanie nieefektywnych rozwiązań dotyczących np. wykonania audytu w wielu jednostkach samorządu terytorialnego w ciągu roku przez audytora usługodawcę.

Muszę powiedzieć, że wyniki tych badań również przedstawialiśmy... oczywiście nie tak szczegółowo, ale problemy z tym związane przedstawiliśmy na seminarium czy na ogólnopolskim spotkaniu audytorów wewnętrznych, zatrudnionych na etacie w Krakowie, w listopadzie 2019 roku. Po dyskusji wielu audytorów wewnętrznych funkcjonujących przez dłuższy czas potwierdzali, że tego typu zalecenia czy propozycje byłyby korzystne.

Jakie wnioski skierowaliśmy do wójtów, starostów i marszałków województw? Prosimy, aby nastąpiło zapewnienie odrębności organizacyjnej komórki audytu wewnętrznego oraz ciągłości prowadzenia audytu (to najczęściej powtarzany błąd); przeprowadzania ocen wewnętrznych i zewnętrznych działalności audytu wewnętrznego; wykorzystania w procesie identyfikacji i analizy ryzyka w ramach kontroli zarządczej zaleceń charakterze systemowych wydanych przez audytorów w następstwie przeprowadzonych zadań audytowych.

Muszę stwierdzić, że każda nasza informacja jest przesyłana do odpowiedniego ministra, wnioski *de lege ferenda* były przesłane w tym przypadku do ministra finansów. Generalnie minister w wielu przypadkach, o których mówiliśmy, potwierdził trafność naszych decyzji, stwierdzając, że być może zostaną one w pewnym czasie przy nowelizacji ustawy o finansach publicznych wprowadzone. Minister miał tylko obiekcje co do wniosku dotyczącego wprowadzenia obowiązku zatrudniania na co najmniej jeden etat audytora wewnętrznego, ale ze względu na zbyt wczesne wprowadzenie takiego przepisu. Natomiast my uważamy, że w celu zachowania przejrzystości funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, sprawności organizacyjnej, sprawności zarządczej przekładającej się wydatkowanie środków publicznych, tego typu przepis, który uniemożliwiałby omijanie w sposób tak naoczny przepisów ustawy o finansach publicznych, powinien zostać wprowadzony.

Dziękuję państwu za uwagę.

#### **Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję, panie dyrektorze.

Szanowni państwo, czy ktoś z państwa posłów chciałby zabrać głos? Pani Józefa Szczurek-Żelazko, a potem Ryszard Wilczyński. Proszę.

#### **Poseł Józefa Szczurek-Żelazko (PiS):**

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, bardzo dziękuję za przedstawienie tego audytu. Jest to dla mnie trochę takie wstrząsające, bo rzeczywiście wynika z tego raportu, że tak naprawdę audyt wewnętrzny w jednostkach samorządu terytorialnego albo w ogóle nie działa, albo działa bardzo słabo.

Państwo zdefiniowali tu kilka przyczyn, które na pewno odgrywają istotną rolę, jeżeli chodzi o ocenę tego stanu. Ale ja mam takie pytanie, ponieważ pan wspomniał, że jednym z powodów takiej sytuacji jest brak audytorów. Czy państwo w ogóle macie wiedzę, ilu jest audytorów? Przecież wiemy, w jaki sposób uzyskiwane są certyfikaty audytora wewnętrznego. Czy jest rejestr, czy mamy wiedzę, ilu audytorów w Polsce w ogóle funkcjonuje? Akurat tak się składa, że gdzieś tam miałam kontakt z audytem wewnętrznym i wiem też, że są audytorzy, którzy mogliby podjąć tę pracę, a nie są zatrudniani. W związku z tym myślę, że dobrze by było, żeby zdiagnozować, czy rzeczywiście jest fizyczny brak audytorów, czy to jest tylko wymówka jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ ich nie zatrudniają.

Druga kwestia, państwo w zasadzie nie poruszali tego tematu, ale dla mnie to ma ogromne znaczenie. Jeżeli są tak duże nieprawidłowości w tych jednostkach, gdzie są zatrudniani audytorzy, to kto ocenia poziom pracy tych audytorów? Przecież ten audytor uzyskał pewne kwalifikacje, powinien osobiście dbać o to, żeby te zadania, które zostały mu powierzone, były wykonywane zgodnie ze standardami czy zgodnie z przepisami prawa. W związku z powyższym mam pytanie. Widzę pańskie rekomendacje do ministra finansów czy też do samorządów, w jaki sposób usprawnić, poprawić tę sytuację, ale nie odnosicie się państwo do jakości wykonywania tego zadania przez audytora. Czy mają państwo jakieś dane dotyczące tego? Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

**Dyrektor delegatury NIK w Kielcach Grzegorz Walendzik:**

Dziękuję bardzo. Nie ma jednego rejestru audytorów, coś takiego nie funkcjonuje. Do 2006 r. była możliwość ocenienia liczby audytorów, ponieważ po przejściu szkoleń zdawało się egzamin na audytora w Ministerstwie Finansów. Wymóg zdawania tego egzaminu został zniesiony, natomiast równolegle wprowadzono szereg możliwości prowadzenia audytu wewnętrznego przez osoby posiadające inne uprawnienie, choćby biegłych rewidentów, emerytowanych pracowników NIK-u. Chodzi o osoby posiadające inne kwalifikacji w zakresie finansów. W naszej ocenie tłumaczenia jednostek, że brak jest audytorów, są nie do końca wiarygodne. To jest kwestia zrozumienia, czy jest potrzebny komuś audyt wewnętrzny, czy nie.

Może pozwolę sobie na taki dłuższy wywód, bo jeszcze jako kontroler swego czasu poszedłem do jednej z jednostek, gdzie miałem prowadzić kontrolę budżetową – badanie finansów, wydatkowania, szczególnie wykonanie budżetu dodatkowych środków unijnych itd. Zwykle stosowałem zasadę, że szedłem do audytora wewnętrznego, żeby zorientować się, porozmawiać z nim, jakie on widzi luki w obecnym systemie. Rozmawiałem z panią skarbnik tej jednostki i po paru rozmowach zorientowałem się, że ona chyba nie do końca prawidłowo czy dobrze orientuje się w tym zakresie, którym kieruje. Poszedłem i mówię do audytora – który był byłym pracownikiem urzędu skarbowego, który posiadał odpowiednie kwalifikacje i również zdał egzamin w Ministerstwie Finansów – że odnoszę takie wrażenie po wstępnych rozmowach z panią skarbnik, że tymi finansami tutaj może być nie tak, ponieważ odpowiedzi osoby kierującej tym działem są nie do końca jasne. On się zgadza i mówi, że prowadził audyt w tym wydziale finansów i stwierdził szereg nieprawidłowości, złożył sprawozdanie, przedłożył nawet pani skarbnik, żeby ona się do tego ustosunkowała. Pani skarbnik nic nie dała, więc audytor poszedł do burmistrza, który niedawno pełnił tę funkcję, a burmistrz mówi, żeby nie zawracać pani skarbnik głowy, bo ona przecież ma tyle innych ważnych zadań itd.

Wydaje mi się, że jedną rzeczą jest kwestia mentalności, niezrozumienia funkcji audytu, że jest to funkcja doradcza. Nawet w sytuacji wynagrodzeń, jeżeli państwo popatrzyście na drabinkę wynagrodzeń, to ten audytor jest bardzo wysoko umocowany. On ma być podległy tylko kierownikowi jednostki i macie mu płacić za to, żeby on dokonywał rzetelnej, obiektywnej analizy i doradzał kierownikowi jednostki, w jakim zakresie pewne nieprawidłowości powinny być eliminowane, żeby nie narobić sobie kłopotów. To powinien być taki stróż kierownika jednostki, a myślę, że niestety często tak nie jest. Nie zawsze kierownik wie, że to jest pomocna ręka, że jako kierujący jednostką samorządu terytorialnego może zasięgnąć rady i spytać, jak dana sytuacja wygląda, gdzie istnieje ryzyko, że coś może nastąpić itd.

W związku z tym myślę, że to nie jest kwestia braku audytorów, tylko braku chęci i świadomości części kierowników jednostek samorządu terytorialnego, wydatkowania pieniędzy na jakichś tam audytorów, którzy nie wiadomo do czego są potrzebni, przecież „ja mam kontrolę wewnętrzną, to na co mi jeszcze audytor, który będzie coś tam oceniał”.

Druga rzecz, czyli to, kto ocenia poziom pracy. Mówiliśmy, że w części jednostek nie była wprowadzona ocena zewnętrzna, która jest ich obowiązkiem. Ocena ta powinna być wprowadzona co 5 lat i wtedy kierownik jednostki dowiaduje się, czy jego audytor prawidłowo funkcjonuje, czy nie. Przecież kierownik jednostki sam też nie jest w stanie ocenić pracy czy umiejętności audytora. Natomiast jeżeli spełnia się wszystkie wymogi ustawowe, to może to funkcjonować prawidłowo i kierownik w odpowiednim czasie może uzyskać wiedzę, jaki jest poziom pracy audytora wewnętrznego. Są też inne instytucje kontrolne jak regionalna izba obrachunkowa, z którą też mieliśmy kontakt w czasie kontroli. Stwierdziliśmy, że tam było co najmniej kilkanaście wniosków akurat w tym czasie było skierowanych przez te jednostki o naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wydaje mi się, że...

Korzystając z naszych możliwości, rozesłaliśmy informację z naszej kontroli do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, nie po to... Oczywiście zależy nam

na efektach, czyli rzetelnym sprawdzeniu obszaru, który kontrolujemy. Natomiast po naszej rozmowie z audytorami na ogólnopolskim spotkaniu audytorów chcielibyśmy, żeby to dotarło nie tylko do audytorów, lecz także do kierowników jednostek, do tych, którzy kierują samorządami terytorialnymi odnośnie do wadliwości pewnych wad, które funkcjonują w tym systemie, czy wadliwego spostrzegania roli audytora wewnętrznego, żeby sytuacja, która funkcjonuje w tym obszarze się poprawiła. Będzie to z korzyścią służyć i nam, i mieszkańcom, którzy mieszkają w tych jednostkach samorządowych. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Poseł Ryszard Wilczyński, bardzo proszę.

**Poseł Ryszard Wilczyński (KO):**

Dziękuję. Bardzo ciekawy raport, ciekawa kontrola NIK-u dotycząca istoty zarządzania i jakości funkcjonowania samorządu terytorialnego. Pewnie ta diagnoza, że mamy do czynienia z problemem mentalnościowym, jest słuszna, bo wielu szefów jednostek chciałoby mieć kogoś, kto będzie działał zgodnie ze scenariuszem „lustreczko, powiedz przecie, kto jest najpiękniejszy w świecie”. Najpiękniejszy w świecie oczywiście jest szef, a tu trzeba mówić rzeczy niewygodne. Szef zatrudnia kogoś, kto ma mówić mu rzeczy niewygodne, więc tu trzeba mieć naprawdę silną osobowość z jednej strony, a z drugiej strony trzeba mieć szefa, który rozumie w ogóle, o co w tym wszystkim chodzi, żeby właśnie nie mieć takiego lustreczka.

Teraz kilka takich kwestii. Czy tutaj nie ma w ogóle jakiejś wewnętrznej sprzeczności w tym systemie, że tego się nie da pokonać... tej kwestii bycia niezależnym, ale jednocześnie bycia kompletnie zależnym od szefa. Tak to wygląda. Może sam pomysł audytu wewnętrznego wymaga jakiegoś... nie chcę iść za daleko, ale wygląda mi na to, że w jakiś sposób tę niezależność trzeba byłoby wyegzekwować. Nie wiem jak. Dla mnie kontrole NIK-u mają wtedy największy sens, kiedy one mówią: „widzimy tego typu globalny, systemowy problem, który wymaga uregulowania”.

Kolejna kwestia dotyczy skali jednostek. 100 mln zł i ma być już audytor wewnętrzny. Czemu 100 mln zł? Wpychamy to wszystko w wymiar finansowy, a może to trzeba było liczbą pracowników albo wielkością gminy... Tak naprawdę chodzi o usługi publiczne, nie o to, czy wydają 100 mln zł, tylko że realizują usługi publiczne za 100 mln zł. Kompletnie odwrócenie sytuacji, bo nie pieniądź się tu liczy, tylko jakość, której głównym miernikiem jest ta usługa publiczna i jakość tej usługi publicznej. Siłą rzeczy dokonując wymiarowania finansowego, wpychamy audytora wewnętrznego jak gdyby w sektor bycia taką dziwną kontrolą wewnętrzną, tego pomieszania, o którym państwo tutaj mówicie, że ludzie sami nie wiedzą tak naprawdę, czym są. Wydaje mi się, że to powinno być albo, albo... albo zupełnie inaczej definiować ten wymóg, bo są przynajmniej dwa wskaźniki: wielkość gminy i wielkość np. jednostki, w której się gmina... Przecież audytor wewnętrzny mógłby pracować w kilku jednostkach gmin i w samym urzędzie. Nie musi skakać od gminy do gminy objeżdżać powiatu.

Ostatnia kwestia. Przepraszam, że trochę długo. Czy widzieliście jakkolwiek zależność albo gdzieś próbę budowania systemu zarządzania jakością, czy to od normy ISO 9000, czy też nawet na przykład TQM, czyli Total Quality Management? Czy coś takiego było, a jeżeli coś takiego było, to czy było widać różnicę, jeżeli chodzi o funkcjonowanie audytu wewnętrznego w sytuacji, kiedy jednostka, urząd decyduje się na system zarządzania jakością?

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Jeszcze Józefa Szczurek-Żelazko, a potem oddam głos panu Tadeuszowi Dziubie.

**Poseł Józefa Szczurek-Żelazko (PiS):**

Ja jeszcze tak w kwestii uzupełnienia, w nawiązaniu do wypowiedzi pana posła odnośnie do zatrudnienia audytorów. Państwo rekomendujecie ministrowi finansów, aby uelastyczyć te formy zatrudnienia, czyli bardziej otwieramy tę furtkę w kierunku umów-zleceń

czy... nie umowa o pracę. Natomiast wiemy, że audytor zatrudniony na umowę o pracę jest prawnie chroniony. Tam są pewne mechanizmy, które gwarantują mu tę niezależność, bo o to chodzi. Natomiast państwa rekomendacja idzie w kierunku rozszerzenia tej umowy-zlecenia. Stąd moja wątpliwość, bo umowy-zlecenia, po pierwsze, podlegają procedurom zamówień publicznych, podpisywane są – nawet z państwa raportu wynika – na rok albo nawet krócej, co na pewno nie sprzyja takiemu niezależnemu audytowi w jednostkach sektora finansów publicznych, czyli jednostkach samorządu terytorialnego. Czy nie powinno być odwrotnie, żeby jakoś zabezpieczyć tego audytora, dać mu większą taką bezstronność i niezależność. W tym momencie moglibyśmy mówić o takim właściwym funkcjonowaniu tego audytu wewnętrznego.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Proszę bardzo, pan prezes Tadeusz Dziuba.

**Wiceprezes NIK Tadeusz Dziuba:**

Panie przewodniczący, ustosunkuję się tylko do jednej kwestii, pan dyrektor potem do reszty.

Padła kwestia nieprzygotowania szefów jednostek sektora publicznego do odpowiedniego korzystania z instytucji audytu wewnętrznego, padło tutaj słowo „mentalność”, „mentalnie nieprzygotowani”, to skutki na przykład takie, że ten audytor nie do końca jest niezależny itd. Wydają mi się, że warto sobie uzmysłwić, skąd ta instytucja wzięła się w Polsce. Otóż to jest instytucja wzięta ze świata anglosaskiego. Anglosasi mają w swojej kulturze, że są bardzo uczuleni na kwestie efektywności, skuteczności. Męcząc się tak samo jak my, tylko z dużym opóźnieniem, z efektywnością zarządzania zasobami publicznymi, różne instytucje sobie powymyślali. O ile ja się orientuję, większość z nich, jeśli w ogóle nie wszystkie, zostały przeniesione poza ten świat anglosaski, czyli między innymi do nas. Tak też jest i z audytem wewnętrznym. Trzeba sobie uzmysłwić, że ta instytucja audytu wewnętrznego wyrasta nie bezpośrednio z naszej kultury, więc mamy trochę kłopot z jej przyswojeniem.

Dlaczego warto to sobie uzmysłwić? W moim przekonaniu takim lekarstwem, który może to naprawić, takim środkiem, który może to naprawić, to jest banalny środek – szkolenia. To jest rzecz moim zdaniem bardzo zaniedbana w administracji publicznej. Tak nawiasem powiem – zdarza się, że mówię o tym publicznie – że to, co m.in. Najwyższą Izbę Kontroli odróżnia jako instytucję publiczną od innych, jest to, że swoich pracowników nieustannie szkoliła. Nie wiem, w tej chwili może jest pod tym względem nawet nieco gorzej, ale tak było przez cała lata. Warto byłoby, żeby urzędy i inne instytucje publiczne, samorządowe czy rządowe tą drogą poszły, bo to jest sposób na przełamanie pewnych trudności właśnie o charakterze mentalnym.

Jeszcze o drugiej rzecz chciałbym powiedzieć. Warto też wiedzieć, być świadomym tego, że w Polsce instytucję audytu przynajmniej w dużej mierze stworzyli biegli rewidenci, rewidenci finansowi. To trochę wypacza instytucję audytu wewnętrznego. Prawdopodobnie bez trudu dałoby się udowodnić tezę, że ogromna większość audytów w Polsce robiona np. wewnątrz jednostek samorządu terytorialnego tak naprawdę jest audytem finansowym, w małym stopniu ma inny charakter. To jest kolejna rzecz, którą trzeba przełamać i można przełamać ją tylko poprzez praktyczne działania. Ja byłbym sceptykiem co do zastosowania jakiś instrumentów prawnych, narzucania np. przez ustawodawcę określonych rozwiązań, bo to w tych praktycznych okolicznościach nie zadziała. Dlatego chodzi mi o szkolenia i dopuszczanie – teraz rozszerzam swoją poprzednią myśl – do zawodu audytora także ludzi spoza sfer, które zajmują się finansami i finansami publicznymi, budżetem. Oczywiście efektów usprawniających nie uzyskamy szybko, ale trzeba cierpliwie do tego dążyć. Wyraziłem pewną opinię, która między innymi wyrasta z naszego raportu.

Panie dyrektorze...

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

**Dyrektor delegatury NIK w Kielcach Grzegorz Walendzik:**

Chciałbym powiedzieć tak, sprawa jest tutaj trochę skomplikowana, ale wracając do początku. Pani poseł mówiła, że podwyższamy tę skalę jednostek. My nie dlatego tutaj mówimy, żeby to rozszerzyć na usługodawców. Tylko na obecnym rynku wielkość 40 mln zł do dochodów lub wydatków, które obowiązuje gminy, jest bardzo łatwo przekraczana, bo mnóstwo inwestycji, które się pojawiają w ciągu roku... To nie jest taka bariera jak kiedyś. Oczywiście kiedyś to był pewnego rodzaju poziom, który mówił o skomplikowanej sytuacji jednostek. Natomiast tutaj może się okazać, że bardzo wiele jednostek nagle w ten poziom wpada i w związku z tym biorą tego usługodawcę na zlecenie. Jest obowiązek, obowiązek trzeba spełnić, tak to funkcjonuje. My chcemy, żeby ten audyt dotyczył jednostek, które stale mają do czynienia nieprzypadkowo z dużymi inwestycjami, dużymi nakładami, dużym wydatkowaniem środków na cele publiczne itd. Tylko stale, co pan poseł wspominał, to jest mniej więcej pośrednia wielkości tej jednostki. Jak jest wielka jednostka, to trzeba tam stale prowadzić systematyczne badania, audyt, który będzie poprawiał funkcjonowanie zarządzania całego skomplikowanego obszaru usług komunalnych, które tam będą.

Nie badaliśmy zależności między systemem zarządzania jakością ISO albo TQM, ale mogę powiedzieć... Mam za sobą 20-letnie doświadczenie samorządowe z wcześniejszych lat. W jednostce, na którą miałem wpływ, w której funkcjonowałem, został wprowadzony dosyć wcześnie system ISO. Tak się zdarzyło, że teraz również jedna z tych jednostek była objęta naszą kontrolą i tam były tego samego rodzaju nieprawidłowości, czyli ten system ISO, który był wprowadzony, nie zabezpieczał przed nieprawidłowym funkcjonowaniem.

Jeszcze jedna rzecz, o której pan prezes wspominał. Chciałbym podkreślić, bo często audytorami zostają osoby, które mają uprawnienia księgowo w jednostkach. Jak się popatrzy na plan takiego audytu w jednostce to... Kiedyś to jeszcze było 5% wydatków w szkołach i innych. Przede wszystkim plan audytu przedstawiony był burmistrzowi czy prezydentowi, który może nie do końca jest zorientowany w tym audycie, bo nie jest. Czasami przychodzi z zupełnie innego obszaru. On patrzy na to, przychodzi, ma audytora. Specjalista mówi, że trzeba zrobić 5% wydatków w takiej szkole i czy oni prawidłowo to wydają... Przepraszam za kolokwializm, ale oni rąbią te audyty, które de facto są kontrolą. Powtarzają to z roku na rok.

Chodzi o skoncentrowanie się na systemie zarządzania, na zorientowaniu się, jak przepływają... że to nie tylko jakaś jednostka budżetowa – daję przykład tej szkoły – wydaje pieniądze, które ma, tylko czy rzeczywiste funkcjonuje zarządzanie, propozycje, planowanie finansowe remontów, usług, rozbudowy związane z liczbą dzieci, z liczbą zasięgu itd. Czy to jest uwzględniane, czy to jest brane... zarządzanie, a nie tylko wydatkowanie finansów. Niestety tutaj się zgadzam, że większość tych audytów ukierunkowanych jest na sprawdzenie finansowe, czy tam jest jakieś ryzyko finansowe. Okazuje się, że tam ryzyka nie ma. Przecież jest gdzieś księgowo, która pilnuje tego... i jest to wydatkowane... Gdzieś tam audytor złapie jakąś nieprawidłowość, to wtedy wyciąga z tego... i ma sukces, nazwijmy to w cudzysłowie.

Natomiast odchodzi się od tych... Tutaj się zgadzam, że audytorami powinni być ludzie dopuszczeni z innych obszarów, którzy zarządzali pewnymi sferami. W takiej sytuacji człowiek zarządzając, ma szersze spojrzenie na obszary, którymi zarządza, i potrafi sobie rozpisnąć ten łańcuch powiązań pomiędzy poszczególnymi etapami danego funkcjonowania i po prostu dokonać rzeczywistej analizy, gdzie jest to ryzyko i tam sprawdzić. Wtedy to daje najlepszy wynik dla kierownika jednostki. Myślę, że często się zdarza, że kierownik jednostki chciałby widzieć w tym lusterku pozytywną opinię. Natomiast trzeba prosto wyjaśnić, że przecież ten audytor chroni tego kierownika jednostki, żeby nie miał kłopotów m.in. poprzez najprostsze naruszenie dyscypliny finansów publicznych, bo to pójdzie na niego, że on źle zarządza. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję.

Szanowni państwo, czy ktoś jeszcze? Nie widzę. Jeszcze... Proszę bardzo, proszę się przedstawić.

**Przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych Mirosław Legutko:**

Mirosław Legutko, przewodniczący Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych w Krakowie.

Proszę państwa, oczywiście zgadzam się ze wszystkimi uwagami, ale chcę zwrócić państwa uwagę na jedną rzecz. Mianowicie na program 500 plus, który wprowadzony do samorządów katapultował je powyżej progów. W tym momencie program 500 plus... dotacje, które wchodziły do samorządów, podniosły dochody i podniosły wydatki, wskutek czego masa małych samorządów weszła do obowiązku audytu, gdzie tak naprawdę one – to, co pan poseł wskazał – ze względu na skomplikowanie organizacyjne w ogóle się do audytu nie powinny kwalifikować. Teraz ten program z gmin wychodzi i zobaczymy, jaki będzie efekt, aczkolwiek popieram tutaj wniosek państwa z Najwyższej Izby Kontroli, że faktycznie te progi powinny być zweryfikowane, bo to one już są po prostu troszeczkę za małe.

Chcę powiedzieć, że my w regionalnych izbach też badamy to przy każdej kontroli kompleksowej. Mam tu nawet jakąś analizę, która pokrywa się z tym, co państwo wskazali. Natomiast dochodziło, proszę państwa, do takich fikcji, że żeby spełnić ten wymóg ustawowy, zagrożony od pewnego momentu karą dyscypliny, to pojawiły się audyty po 2 tys. zł przez zleceniodawców. Wiadomo, że za to się nie da zrobić porządnego audytu. My próbowaliśmy je kwestionować, tylko że audyt, tak jak państwo tutaj wspomnieli, to nie jest kontrola. Kontrola jest porównaniem stanu rzeczywistego z wymaganym, czyli patrzę na przepis, sprawdzam, czy jest wykonany. Na przykład brak obowiązku audytu – nie ma audytu, czyli jest naruszony przepis. Z kolei audyt to jest działanie w innej sferze – w sferze zarządzania. Dlatego próbowaliśmy się trochę do tych audytów doczepiać, ale jest to bardzo trudne, żeby zakwestionować jakość audytu. Chciałem zwrócić państwu uwagę, że prawdopodobnie to wycofanie programu 500 plus z samorządów spowoduje, że część obniży... ci, którzy mają mieć zatrudnionego audytora, też spadną. Niektórzy spadną poniżej 40 mln zł, w ogóle nie będą mieli obowiązku audytu, a ci, którzy byli powyżej 100 mln zł, spadną poniżej 100 mln zł i będą mogli zlecać audyt na zewnątrz. Aczkolwiek wydaje mi się, że te progi i tak trzeba podnieść.

Chcę jeszcze państwu posłom zwrócić uwagę, że w tych małych samorządach funkcjonują, o czym panowie mówili, kontrola zarządcza i skarbnik, który ma uprawnienia kontrolne – nie wiem, czy moi koledzy się ze mną zgodzą – którzy działają trochę jak taki kontroler, audytor zewnętrzny, bardziej kontroler, a mniej audytor. Audyt, tak jak pan poseł powiedział, mam to zanotowane, powtórzę jeszcze raz: powinno się to wiązać ze skomplikowaniem struktury organizacyjnej, czyli duża struktura ma więcej problemów i to narasta, natomiast chyba najłatwiej będzie ustawodawcy zawsze określić próg finansowy z tymi wszystkimi konsekwencjami, o których tu panowie mówili, że faktycznie jest ta fikcja na punkcie finansów, a gdzie indziej się powinno szukać problemów. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Tomasz Ławniczak (PiS):**

Dziękuję bardzo.

Szanowni państwo, zamykam dyskusję.

W związku z tym zamykam posiedzenie Komisji. Informuję, że protokół z posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji.

Dziękuję bardzo wszystkim za udział.