

Spółki in house'owe w ocenie NIK-u



W ciągu ostatniego pięciolecia Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła trzy kompleksowe kontrole funkcjonowania jednoosobowych spółek skarbu gminy – w 2010 r. na Dolnym Śląsku, w 2014 r. – w Łódzkiem oraz w 2015 r. bez koncentracji terytorialnej. Co z nich wynika?

Wnioski przytaczamy poniżej – w wersji skróconej, a związek z ideą in house jest odwrotnie proporcjonalny. Ułożone na osi czasowej pokazują pogłębianie się patologii.

Kontrola 2010

Niewłaściwie sprawowany był nadzór prawny nad tworzeniem i przystępowaniem gmin do spółek komunalnych. W konsekwencji nielegalnie zaangażowano środki publiczne w działalność tego rodzaju spółek, często przynoszącą straty, co skutkowało obniżeniem wartości mienia komunalnego.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tworzenie i przystępowanie gmin do spółek prowadzących działalność gospodarczą poza sferą użyteczności publicznej, niezwiązaną z realizacją zadań publicznych samorządu gminnego, a także nierzetelność nadzoru prawnego wojewody dolnośląskiego nad procesem tworzenia i przystępowania gmin do spółek prawa handlowego. Wobec 23% uchwał rad gmin nie podejmowano czynności nadzorczych lub bezzasadnie od nich odstępowano, choć uchwały zawierały zapisy sprzeczne z prawem co do przedmiotu działalności spółek.

NIK negatywnie ocenia też sposób udzielania zamówień publicznych przez spółki komunalne, ponieważ środki finansowe wydawane były bez zachowania wymogów Prawa zamówień publicznych. Dotyczyło to kwoty 230,2 mln zł, tj. 47,8% wartości ogółu zamówień udzielonych przez skontrolowane spółki.

Kontrola 2014

W ocenie NIK-u, samorząd terytorialny powinien koncentrować się na wykonywaniu zadań publicznych, a podejmowanie przez gminy działalności gospodarczej powinno być zawsze uzasadnione realizacją ustawowych zadań, zaś za koniecznością jej podjęcia musi przemawiać ważny interes publiczny. Naruszanie przez samorządy gminne ustalonych ustawowo ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej narusza swobodę gospodarczą - zwłaszcza zasady uczciwej konkurencji.

NIK negatywnie ocenił funkcjonowanie spółek w części dotyczącej prowadzonej działalności. We wszystkich pięciu skontrolowanych gminach miejskich stwierdzono prowadzenie przez spółki działalności poza sferą użyteczności publicznej lub stworzenie warunków do takiej działalności z naruszeniem ustawowych ograniczeń, wynikających z art. 10 ust. 1-3

ustawy o gospodarce komunalnej w związku z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Postępowanie takie należy ocenić jako nielegalne i niegospodarne, ponadto stwarzało to ryzyko zakłócania zasad konkurencji na lokalnych rynkach w poszczególnych branżach.

Kontrola 2015

Wykonywanie zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego za pośrednictwem tworzonych przez nie spółek w poddanych kontroli gminach i województwach, zdaniem NIK-u, obarczone było nieprawidłowościami takimi jak: podejmowanie przedsięwzięć bez rzetelnego przygotowania (brak analiz ekonomicznych i oszacowania niezbędnych środków, nieuwzględnianie ryzyk), niezapewnienie profesjonalnego i skutecznego wykonania zadań, a także gospodarowanie majątkiem niezgodnie z celami statutowymi. Kontrola stwierdziła też przypadki niezapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych realizacji powierzonych zadań oraz braku dbałości o zmniejszanie kosztów działalności. Wykonywanie zadań samorządu terytorialnego przez spółki poszerzało organizacyjne i finansowe możliwości ich realizacji, jednak nieprawidłowości w działaniach spółek negatywnie rzutowały na skuteczność i efektywność tych działań.

Łączne koszty przedsięwzięć skontrolowanych przez NIK zostały zwiększone o 223,8 mln zł (o 7%) w stosunku do pierwotnych planów, a średnie opóźnienie realizacji wyniosło blisko 15 miesięcy. Powodem były nierzetelne przygotowanie projektów, nieprawidłowości w realizacji oraz niewystarczający nadzór ze organów jednostek samorządu terytorialnego.

W badanym okresie sytuacja ekonomiczno-finansowa spółek z udziałem JST była zróżnicowana, jednak ujawniły się niekorzystne tendencje. W latach 2009-2013 nastąpił ponad 3-krotny spadek wyniku finansowego analizowanych spółek, a zatrudnienie znacznie wzrosło. Poza obiektywnymi czynnikami uniemożliwiającymi osiągnięcie lepszych wyników (brak przychodów na etapie budowy obiektów infrastruktury publicznej, realizacja zadań z założenia nierentownych) powodem niekorzystnych wyników było złe zarządzanie.

Wnioski? Narzucają się same: in house tylko spetryfikuje wyżej wymienione patologie. I pamiętajcie: to nie my kontrolowaliśmy, tylko niezależna Najwyższa Izba Kontroli.

Witold Zińczuk

przewodniczący Rady Programowej ZPGO