NIK o kłopotach małych gmin

Kategoria: Aktualności
Opublikowano: sobota, 26, listopad 2016 06:00
Sylwia Cyrankiewicz-Gortyńska
Odsłony: 694

Małe gminy, w których liczba ludności nie przekracza pięciu tysięcy mieszkańców, mają trudności z prawidłowym i skutecznym wykonywaniem należących do nich zadań. W szczególności chodzi o te zadania, które służą zaspokajaniu potrzeb lokalnych, czyli m.in. utrzymaniem dróg, rozwijanie i utrzymanie sieci kanalizacyjnej, czy zapewnienie opieki zdrowotnej.

Jak podaje Najwyższa Izba Kontroli w raporcie pt. Wykonywanie wybranych zadań publicznych przez małe gminy (można się z nim zapoznać tutaj: https://www.nik.gov.pl/plik/id,12365,vp,14754.pdf), powodem są przede wszystkim niskie budżety, ale i rozproszona zabudowa i ukształtowanie terenu. Z wykonywaniem zadań największe problemy miały gminy o niskich dochodach własnych, co zmuszało je do zaciągania kredytów i pożyczek. NIK ostrzega, że systematycznie rosnące zadłużenie skontrolowanych gmin bez wątpienia wpłynie na możliwość realizacji inwestycji i skuteczność wykonywania zadań w przyszłości.

Gospodarka ściekowa

Skontrolowane gminy nie radziły sobie głównie z obowiązkiem zapewnienia prawidłowej gospodarki ściekowej. - *Na koniec 2014 roku na terenie trzech z 21 gmin objętych kontrolą nie było sieci kanalizacyjnej, a w 16 kolejnych dostęp do niej miało od 4 proc. do 69 proc. gospodarstw domowych, co odbiegało od średniej w powiatach i województwach, na terenie których znajdują się zbadane gminy. Pomimo braku dostatecznie rozwiniętej sieci kanalizacyjnej, większość gmin objętych kontrolą (66 proc.) nie wiedziała o sposobie i stanie zagospodarowania ścieków komunalnych lub nie pomagała mieszkańcom w budowie przydomowych oczyszczalni ścieków, pozwalających na ekologiczne ich zagospodarowanie* – czytamy w raporcie.

Programy profilaktyczne

NIK stwierdziła, że tylko trzy skontrolowane gminy analizowały potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej i realizowały profilaktyczne programy dla swoich mieszkańców. Wśród wskazywanych przez wójtów powodów nierozpoznawania potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców oraz nierealizowania programów polityki zdrowotnej były: *niezgłaszanie przez mieszkańców potrzeb w tym zakresie, brak „tradycji" w ich prowadzeniu, czy funkcjonowanie na terenie gminy niepublicznego zakładu opieki zdrowotnej.*

Cmentarze komunalne

Większość gmin (15 z 21 zbadanych) nie prowadziła cmentarzy komunalnych i nie skorzystała z możliwości zawarcia porozumienia z innymi samorządami w celu wspólnej realizacji tego zadania. - *Działo się tak pomimo ustawowego obowiązku założenia takiego cmentarza dla każdej gminy, a jedynie w uzasadnionych przypadkach dla kilku. Funkcjonowanie w gminach jedynie cmentarzy wyznaniowych może stwarzać problemy z zapewnieniem miejsca pochówku dla osób niewierzących lub innego wyznania* – podkreśla NIK.

Drogi gminne

W objętych kontrolą gminach z 32 proc. w 2011 roku do 35 proc. w 2014 roku wzrósł odsetek dróg

Phoca PDF

gminnych w stanie niezadowalającym lub złym, a tylko 30 proc. posiadało nawierzchnię utwardzoną. W ośmiu gminach nie zadbano też o przeprowadzanie wymaganych przeglądów tych dróg lub nie prowadzono ich ewidencji. Jednym z powodów pogarszającego się stanu dróg gminnych było dofinansowanie przez prawie wszystkie skontrolowane gminy (19 z 21) nawet połowy kosztów remontów, modernizacji lub budowy dróg powiatowych.

Czytelnictwo

W większości gmin (13 z 21 zbadanych) nastąpił spadek czytelnictwa, które w niektórych z tych samorządów było trzy lub nawet czterokrotnie niższe w stosunku do średniego w powiecie, mimo że prawie wszystkie skontrolowane gminy (18 z 21) coraz więcej wydawały na prowadzenie bibliotek gminnych. Natomiast poziom czytelnictwa w pięciu gminach o najwyższych wydatkach na biblioteki, był wyższy niż średnia w powiecie, a nawet w kraju.

Szkolnictwo

Gminy zapewniły uczniom naukę w szkołach podstawowych i gimnazjach. W większości gmin (18 z 21) w latach 2011-2014 wydatki na oświatę wzrosły od 1,2 proc. do 35 proc. i były wyższe od otrzymywanej subwencji oświatowej, która pokrywała niespełna ¾ wydatków oświatowych. Głównym powodem było utrzymywanie większości szkół przy malejącej liczbie dzieci realizujących obowiązek szkolny, która w latach 2011-2014 zmniejszyła się o 7 proc. W kolejnych latach dzieci w szkołach będzie prawdopodobnie jeszcze mniej z powodu zniesienia obowiązku szkolnego dla sześciolatków. W zbadanym przez NIK okresie powodem zmniejszania się liczby uczniów w większości skontrolowanych gmin był przede wszystkim niski przyrost naturalny, migracja rodzin oraz realizacja obowiązku szkolnego poza terenem tych gmin. Poprawie warunków nauczania, wynikającej z mniejszej liczby uczniów w klasach oraz ze wzrostu wydatków gmin na oświatę i wychowanie nie towarzyszyła niestety poprawa wyników nauczania. W dziewięciu gminach pogarszały się stale wyniki egzaminów zewnętrznych na koniec szkoły podstawowej, a w sześciu - wyniki egzaminów gimnazjalnych. W przypadku 85 proc. egzaminów zewnętrznych na koniec szkoły podstawowej w latach 2011-2015 ich wyniki były niższe niż średnie w województwach, a w 68 proc. również niższe niż średnie w powiatach. Z kolei w przypadku niemal 80 proc. egzaminów gimnazjalnych ich wyniki niekorzystnie odbiegały od średnich w województwie, a w 39 proc. także w powiecie.

Pomoc społeczna

NIK nie ma zastrzeżeń do realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej, uregulowania gospodarki odpadami według zasad obowiązujących od 1 lipca 2013 r., tworzenia warunków do uprawiania sportu i turystyki, zapewnienia opieki przedszkolnej, czy też zbiorowego zapatrzenia w wodę.

Demografia

W ocenie NIK, przyszłość małych gmin będzie coraz bardziej determinowana ich sytuacją demograficzną, bowiem dotychczasowe kryteria przyznawania subwencji lub wpłat do budżetu państwa, oparte na liczbie mieszkańców, mogą istotnie ograniczyć źródła dochodów gmin. Postępujące zmiany demograficzne mogą mieć również wpływ na zmiany zakresu i obszarów realizowanych zadań publicznych. Tymczasem charakterystycznym zjawiskiem dla małych gmin jest ich niekorzystna sytuacja demograficzna, pogarszająca się szybciej niż zmiany demograficzne w kraju. W małych gminach proces

Phoca PDF

starzenia się społeczeństwa przebiega szybciej (w 2014 roku w 45 proc. małych gmin liczba osób w wieku poprodukcyjnym była wyższa niż liczba osób w wieku produkcyjnym, podczas gdy dla wszystkich gmin kraju relacja ta dotyczyła 37 proc. gmin). Ponad 56 proc. małych gmin miało również gorszą niż średnia krajowa relację liczby osób w wieku nieprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym. We wszystkich skontrolowanych gminach faktyczna liczba mieszkańców była niższa od publikowanej przez GUS (od 6 do 27 proc.). Świadczy to zatem o silnych procesach migracyjnych, dotyczących całych rodzin i może być to proces nieodwracalny.

Zasady finansowania do zmiany

Wysoki poziom zadłużenia, będący w znacznym stopniu wynikiem realizowanych zadań inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, w sposób znaczący ograniczył możliwość dalszego pozyskiwania środków przez gminy. Zdaniem NIK, głębokiej analizie należy poddać zatem zasady finansowania szczególnie jednostek o najniższym poziomie dochodów własnych.

Na rozwój infrastruktury małych gmin może wpłynąć wprowadzenie zachęt finansowych do wspólnej realizacji przez gminy zadań szczególnie kapitałochłonnych (z funduszy ochrony środowiska, środków unijnych lub z budżetu państwa), co powinno przyczynić się do większej racjonalizacji wydatkowania tych środków.

NIK zwróciła się do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o rozważenie:

- analizy zasad finansowania jednostek o najniższym poziomie dochodów własnych z uwzględnieniem specyfiki małych jednostek samorządowych, w tym zachodzących na ich terenach zmian demograficznych;
- wprowadzenia, przy udziale ministrów właściwych do spraw transportu, budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, rolnictwa i rozwoju wsi, zachęt finansowych preferujących wspólną realizację przez gminy zadań własnych, w szczególności wymagających budowy infrastruktury, co pozwoliłoby wykorzystać efekt skali i zapewnić bardziej racjonalne ich zaplanowanie.

Więcej pracowników socjalnych

Z uwagi na to, że prawie 38 proc. małych gmin w Polsce realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej przy niższej niż wymagana liczbie pracowników socjalnych, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego powinien przeanalizować zasadność obowiązku zatrudniania co najmniej trzech pracowników socjalnych, niezależnie od wielkości gminy i zakresu realizowanych zadań.

Phoca PDF